

> Retouradres Postbus 20401 2500 EK Den Haag

De Voorzitter van de Eerste Kamer
der Staten-Generaal
Kazernestraat 52
2514 CV DEN HAAG

**Directoraat Generaal
Landelijk Gebied en Stikstof**

Bezoekadres
Bezuidenhoutseweg 73
2594 AC Den Haag

Postadres
Postbus 20401
2500 EK Den Haag

Overheidsidentificatienr
00000001858272854000

T 070 379 8911 (algemeen)
F 070 378 6100 (algemeen)
www.rijksoverheid.nl/lvvn

Datum 26 juni 2026
Betreft Weer ruimte voor boer, natuur en bouw: maatregelpakket voor
landbouw, natuur en stikstof

Ons kenmerk
DGLGS / 107229191

Geachte voorzitter,

Nederland wil *vooruit*. Daarom presenteert het kabinet een maatregelpakket om Nederland weer in beweging te brengen. Zodat boeren duidelijkheid krijgen, de natuur zich herstelt, bouwers weer kunnen bouwen en we weer vergunningen kunnen verlenen. Want ons land zit op slot. Plannen en vergunningverlening lopen vast, en iedereen verlangt naar een doorbraak.

Direct vanaf mijn aantreden als minister ben ik gaan praten met allerlei partijen, door heel het land. Met boeren, natuurbeheerders, maar ook bijvoorbeeld met mensen in de Rotterdamse haven. Waar ik ook kom, proef ik één ding: urgentie.

Stuk voor stuk willen mensen de mouwen opstropen en aanpakken. Na jaren stilstand eindelijk weer in beweging. Die bereidheid om samen de schouders eronder te zetten heeft Nederland ver gebracht: zó groeide onze landbouw tijdens de wederopbouw uit tot de absolute wereldtop.

Ik besef dat de keuzes in deze brief veel vragen van boeren en andere ondernemers. Tegelijk ben ik ervan overtuigd dat de keuzes noodzakelijk zijn. Als één samenhangend geheel werkt dit pakket aan vergunningverlening en natuurherstel, zo komt er weer perspectief voor boeren, natuur en bouw. Het kabinet legt dit pakket met volle overtuiging aan uw Kamer voor en roept u op om constructief en in gezamenlijkheid snel de noodzakelijke stappen te zetten om tot uitvoering te komen.

Nederland verdient weer ruimte. Want Nederland wil vooruit.

Van stilstand naar beweging

Boeren, maatschappelijke partijen en medeoverheden hebben de afgelopen jaren hun nek uitgestoken om plannen te maken om meer stikstof te reduceren, de natuur te herstellen en de vergunningverlening weer op gang te krijgen. Denk daarbij onder andere aan het Versnellingsakkoord¹ en de bouwstenen², en aan alle gebiedsprocessen. Het kabinet erkent deze inspanningen en concrete initiatieven,

¹ VNO-NCW, Natuur&Milieu, Natuurmonumenten en Bouwend Nederland.

² De bouwstenen 'Emissiereductie Landbouw' (medeoverheden, LTO en NAJK), 'Natuur' (medeoverheden, LandschappenNL, Natuurmonumenten, Unie van Bosgroepen, FPG), en 'Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer' (medeoverheden met boeren natuur).

en presenteert een stevige aanpak die daarop voortbouwt. Om al die inspanningen van het land te ondersteunen en de vergunningverlening weer los te krijgen.³

Ons kenmerk
DGLGS / 107229191

Met een ambitieus pakket, ontwikkeld met de inbreng van medeoverheden en maatschappelijke partners, gaat de stikstofuitstoot omlaag en worden andere drukfactoren, zoals verdroging, aangepakt. Dit biedt een basis voor additionaliteit. De natuur krijgt kans zich te herstellen, waardoor weer ruimte voor vergunningverlening voor heel Nederland ontstaat, en wordt toegewerkt naar een sterke en robuuste natuur en een toekomstbestendige landbouw. Er kan concreet gewerkt worden aan de verduurzaming van de industrie en mobiliteit, aan infrastructuur en nieuwe woningbouw en aan projecten voor onze nationale veiligheid. Boeren kunnen naar duidelijke doelen toewerken met ondersteuning van de overheid. Jonge ondernemers kunnen met meer vertrouwen naar de toekomst van hun bedrijf kijken en het kabinet zet alles op alles om een oplossing te vinden voor PAS-melders en interimmers. En via natuurherstel stellen we onze unieke Nederlandse flora en fauna veilig voor toekomstige generaties. Al dit jaar zetten we de eerste betekenisvolle stap om die beweging in te zetten.

Wanneer gaat Nederland van het slot?

Het kabinet trekt met dit maatregelpakket de vergunningverlening los:

- In oktober 2026 dient het kabinet een spoedwet in met een programma van maatregelen waarmee handhavings- en intrekkingsverzoeken kunnen worden voorkomen.
- In januari 2027 komt het kabinet met instructieregels met voorschriften die gaan gelden in de zoneringsgebieden en komt er structureel geld vrij voor natuurbeheer. Deze stappen zijn van belang voor het stoppen van verslechtering van de natuur.
- Zo snel mogelijk, en uiterlijk in het vierde kwartaal van 2027, wil het kabinet een juridisch houdbare rekenkundige ondergrens invoeren waarmee overal activiteiten met kleine deposities mogelijk worden.

De provincies kunnen per direct per gebied starten met het opstellen van een plan waarmee zij additionaliteit kunnen onderbouwen. Als wordt aangetoond dat de natuur niet verslechtert en behoud wordt geborgd, kan – bij deze gebieden – intern en extern worden gesaldeerd en komt vergunningverlening los.

Eén samenhangend pakket voor vergunningverlening

De aanpak van het kabinet creëert weer ruimte voor vergunningverlening: op steeds meer plekken wordt verlening van vergunningen weer mogelijk. Het pakket bestaat uit generieke maatregelen, een gebiedsgerichte inzet, maatwerk waarmee wordt ingespeeld op kenmerken van een gebied, en natuurherstel. Deze combinatie van maatregelen is cruciaal om vergunningverlening weer mogelijk te maken en de natuur te herstellen. Met duidelijke doelen en normen wordt helder waar agrarisch ondernemers, overheden en andere sectoren en betrokkenen op moeten sturen. Het kabinet biedt in oktober van dit jaar het wetvoorstel aan om

³ Hiermee beschouw ik de motie Bromet die gericht is op het Versnellingsakkoord als afgedaan. Kamerstukken II, 2025/26, 36 800 XIV, nr. 33.

de huidige op de kritische depositiewaarde (KDW) gebaseerde doelen te vervangen door wettelijke emissiedoelen. En uiterlijk in het vierde kwartaal van 2027, en zo mogelijk sneller, voert het kabinet een juridisch houdbare en wetenschappelijk onderbouwde rekenkundige ondergrens (RKO) in; dat helpt veel PAS-melders en interimers, de woningbouw en andere projecten met een stikstofdepositiebijdrage onder de RKO.

Essentieel onderdeel van de aanpak is de ondersteuning van boerenbedrijven bij het nemen van maatregelen. Het gaat om brede ondersteuning bij innoveren, extensiveren, omschakelen, verplaatsen en vrijwillig beëindigen ('trappetje van Remkes'⁴). Ook investeert het kabinet extra in het platteland.

Wil de aanpak slagen, dan moet iedereen bijdragen. Naast de agrarische sector leveren ook de industrie en mobiliteit door fors minder stikstof uit te stoten. Overheden staan naast de boerenbedrijven en helpen bij het innoveren, om te schakelen, vrijwillig te verplaatsen of te stoppen. Supermarkten en andere partijen in de keten pakken hun verantwoordelijkheid door boerenbedrijven te helpen verduurzamen en samen op te trekken. Natuurorganisaties zorgen dat onze natuur goed beheerd wordt en werken aan herstel. Rijk, provincies, waterschappen, gemeenten, sectorpartijen en andere partners slaan ook de handen ineen. En alle Nederlanders kunnen helpen door vaker te kiezen voor lokaal en duurzaam geproduceerde boodschappen.

Het is van groot belang de balans in dit pakket te behouden. Zo werken de bedrijfsspecifieke emissienormen in de landbouw alleen met genoeg ondersteunende maatregelen. De zoneringsaanpak rond Natura 2000-gebieden werkt alleen als extensivering ook mogelijk wordt gemaakt. De stap naar extensivering en verduurzaming is alleen mogelijk als dat economisch loont, en als ook de hele keten meedoet. En ruimte voor vergunningverlening ontstaat alleen als de natuur op orde komt. Delen van het pakket kunnen dus niet zonder consequenties worden afgezwakt of weggelaten. Met de balans tussen de verschillende onderdelen van dit pakket beschouw ik de motie Goudzwaard⁵ als afgedaan.

De aanpak in vogelvlucht

I. Vervangen KDW-doelen door emissiereductiedoelen stikstof

- De stikstofuitstoot wordt structureel en geborgd verlaagd: 42-46% (NH₃) in de landbouw, 50% (NO_x) in de mobiliteit, en 50% (NH₃) in de industrie in 2035 ten opzichte van 2019.
- Het kabinet gaat er vanuit dat deze emissiedoelen voor 2035 met het pakket worden gehaald.
- Het kabinet presenteert eind oktober 2026 een wetsvoorstel en programma met maatregelen om de op KDW gebaseerde omgevingswaarden te vervangen door sectorale emissiereductiedoelen.

II. Maatregelen

- Het kabinet gaat met doelsturing via afrekenbare emissienormen in 2035 per bedrijf sturen op de emissies in de melkveehouderij en de intensieve veehouderij. Voor de melkveehouderij stelt het kabinet deze vast op basis van wat technisch mogelijk is met stal- en managementmaatregelen. Voor de intensieve veehouderijsectoren worden de normen in het eerste kwartaal

⁴ Remkes, J. (2022). *Wat wel kan: Uit de impasse en een aanzet voor perspectief*.

⁵ Kamerstukken II, 2025/26, 36 800 XIV, nr. 54.

Ons kenmerk
DGLGS / 107229191

van 2027 vastgesteld. Het kabinet ondersteunt met financiële middelen boeren bij investeringen of aanpassingen in stallen en bedrijfsvoering.

- Veldemissies worden teruggedrongen door aanscherping van middelvoorschriften.
- Niet de hele landbouwopgave kan via het verlagen van emissies op bedrijven worden gerealiseerd. Het kabinet vult de restopgave in met extensivering, vrijwillige beëindiging en afroaming van dier- en fosfaatrechten bij overdracht buiten familieverband.
- Het kabinet introduceert een norm voor grondgebondenheid in de melkveehouderij. Daarmee doet het kabinet de verplichting gestand die Nederland is aangegaan in het kader van het addendum 7e actieprogramma Nitraatrichtlijn.
- In zones rond kwetsbare, overbelaste Natura 2000-gebieden zet het kabinet in op verdere extensivering van de landbouw, reductie van stikstofdepositie, systeemherstel en de aanpak van andere drukfactoren. Het kabinet ondersteunt boeren bij aanpassing van hun bedrijf.
- Voor de aanpak van kwetsbare watergebieden komt het kabinet met medeoverheden tot de selectie van gebieden en de te nemen maatregelen.
- Voor industrie en mobiliteit zet het kabinet in op bovenwettelijke ammoniakreductie in industrie, verduurzaming van scheepvaart, bouwmaterieel en wegverkeer.
- Het kabinet investeert de komende jaren in herstel en beheer van natuur. De eerste concrete acties en projecten gaan dit jaar al van start.
- In het Ontwerp-Natuurplan is uitgewerkt hoe de natuur kan worden hersteld in het kader van de Natuurherstelverordening. Het definitieve plan wordt uiterlijk 1 september 2027 ingediend bij de Europese Commissie.

III. Financiën

- Voor de inzet op landbouw, natuur en stikstof is €20 miljard (cumulatief tot en met 2035) en €435 miljoen structureel gereserveerd (zie tabel 1).⁶ Het kabinet werkt de maatregelen verder uit en beziet aan de hand van de uitwerking of deze invulling nog aanpassingen behoeft. Zo kan bijvoorbeeld de verdere uitwerking van stal- en managementmaatregelen ertoe leiden dat de beschikbare €2 miljard anders verdeeld wordt.
- Het kabinet zal bij de Miljoenennota 2027 en Voorjaarsnota 2027 al vervolgstappen zetten, op basis van het maatregelpakket. Het kabinet doet dit uiteraard samen met medeoverheden, natuurorganisaties en sectorpartijen.⁷
- De beschikbare middelen moeten ook daadwerkelijk leiden tot doelbereik in de vorm van stikstofemissiereductie, natuurherstel en het op gang komen van de vergunningverlening. Periodieke adviezen en oordelen van PBL en kennisinstellingen zijn een belangrijke toetssteen bij verdere uitwerking van maatregelen en overhevelingen van middelen naar het bestedingsartikel. Ook is van belang dat relevante borgende wetgeving draagvlak krijgt in het parlement.

IV. Borging aanpak

⁶ Het kabinet zal daarvoor in de ontwerpbegroting 2027 een stikstoffonds oprichten binnen de LNVN-begroting met twee begrotingsartikelen: een fondsartikel en een bestedingsartikel. De coalitieakkoordmiddelen worden in de eerste plaats geboekt op het fondsartikel, waarbij het kabinet vasthoudt aan de verdeling op hoofdlijnen uit het coalitieakkoord.

⁷ Zodra specifiekere maatregelen concreet zijn uitgewerkt zullen middelen voor deze maatregelen op de reguliere begrotingsmomenten worden overgeheveld naar het bestedingsartikel. Daarbij zullen de voorstellen ook inhoudelijk aan uw de Tweede Kamer worden toegelicht conform artikel 3.1 van de Comptabiliteitswet.

- Voor de borging van het effect van het pakket consulteert het kabinet provincies en maatschappelijke partijen met als doel om een borgingsinstrument vast te leggen in het programma bij de 'Spoedwet vervangen omgevingswaarde stikstof'. Indien daarbij geen consensus wordt bereikt, kiest het kabinet als ultieme remedie voor een korting op productierechten in 2035.
- Voor de landbouw geldt voor 2030 een sectorale streefwaarde van 23-25% (NH₃). Indien deze niet wordt gehaald, worden aanvullende maatregelen getroffen. Een eerste moment van monitoring vindt plaats in 2027/2028. Het kabinet verkent mogelijkheden voor een passend borgingsmechanisme in 2030.
- Met terreinbeherende organisaties, provincies en Rijkswaterstaat worden afspraken gemaakt over heldere verantwoording en verplichtingen, bijvoorbeeld op kwaliteit van beheer, doelmatigheid en type maatregelen. Voor het uitvoeren van natuurherstelmaatregelen maakt het kabinet bindende afspraken met medeoverheden.
- De emissiereductie in de industrie en mobiliteit wordt geborgd via bestaand klimaat- en milieubeleid; bij onvoldoende voortgang worden tijdig aanvullende maatregelen getroffen.
- Met deze aanpak geeft het kabinet voor zover mogelijk in dit tijdpad maximaal uitvoering aan het Greenpeace-vonnis, rekening houdend met de uitvoerbaarheid, benodigde zorgvuldigheid en maatschappelijke draagkracht.

V. Vergunningverlening

- Het kabinet voert zo snel mogelijk, uiterlijk in het vierde kwartaal van 2027, een juridisch houdbare rekenkundige ondergrens in. Dit kan alleen met een voldoende en geborgd pakket met aanvullende specifieke beheersmaatregelen. Het komende jaar werkt het kabinet, samen met provincies, deze maatregelen verder uit.
- Het kabinet heeft het Programma Maatwerk PAS-melders vastgesteld om de komende jaren alle PAS-melders naar een oplossing te helpen. Verder verkent het kabinet hoe andere ondernemers ('interimmers') zonder toereikende vergunning in een legale situatie kunnen komen.
- Met dit brede pakket aan generieke en gebiedsgerichte maatregelen trekt het kabinet de vergunningverlening weer los.
 - Met dit pakket kunnen handhavings- en intrekingsverzoeken (bij onder andere PAS-melders) worden voorkomen.
 - Provincies kunnen per direct per gebied starten met een plan opstellen waarmee zij additionaliteit onderbouwen. Als wordt aangetoond dat de natuur niet verslechtert en behoud wordt geborgd, kan bij deze gebieden intern en extern worden gesaldeerd. Soms is al meer mogelijk, bijvoorbeeld met ecologische onderbouwing.
 - Vergunningverlening wordt mogelijk voor emissiereductie (verduurzaming) bijvoorbeeld via een passende maatregel.
 -
- Ook zet het kabinet zich op Europees niveau in om verduurzaming gericht op stikstofemissiereductie te vergemakkelijken

VI. Uitvoering en sterk platteland

- Het kabinet heeft incidenteel €100 miljoen gereserveerd voor het versterken van uitvoeringskracht in het kader van de gebiedsgerichte aanpak. Daarnaast voorziet het budget voor maatregelen ook in uitvoeringskosten.

- In prioritaire gebieden werken overheden met de uitvoering en levert het Rijk samen met de Rijksuitvoeringsorganisaties extra capaciteit.
- Het kabinet maakt middelen vrij voor de sociaaleconomische ondersteuning op het boeren erf en breder op het platteland, om de vitaliteit van het platteland te behouden en zo mogelijk te versterken.

Ons kenmerk
DGLGS / 107229191

Tabel 1: indicatieve verdeling stikstoffonds

Totaaloverzicht (bedragen x € 1 mln.)	Incidenteel 2026-2035	Structureel vanaf 2036
Managementmaatregelen en innovatie	2.000	
Stalmaatregelen	1.200	
Managementmaatregelen ⁸	500	
Doelsturing	300	
Gebiedsgerichte aanpak/zonering	9.000	
Zonering ⁹	8.258	
Impulsbudget prioritaire gebieden	500	
Grondfaciliteit ¹⁰	142	
Versterken uitvoeringskracht	100	
Vrijwillige beëindigingsregeling	2.750	
Natuurherstel¹¹	2.200	200
Agrarisch Natuurbeheer	1.200	165
KRW/Water	1.250	
Extensivering beekdalen en grondwaterbeschermingsgebieden	1.000	
Gewasbescherming	250	
Flankerend beleid en overig	1.350	70
PAS-melders	350	
Sterk platteland	100	
Opvolging jonge boeren	170	
Grondgebondenheid flankerende maatregelen	215	
Investeringsfonds Duurzame Landbouw	43	
Biologische landbouw (aanvullend op ondersteuning in de zones)	43	
9e actieprogramma Nitraatrichtlijn	35	
Fieldlabs	50	
Veenweide en bossenstrategie	50	
Overige	294	70
Industrie en mobiliteit	250	

⁸ O.a. subsidies stalmaatregelen, vergroten aantal uren weidegang, verlagen ruw eiwitgehalte voer en bedrijfsplanvouchers.

⁹ O.a. compensatie herwaardering grond, biologische landbouw, zaakbegeleiding, inrichtingsmaatregelen hydrologie en natuur t.b.v. natuurherstel.

¹⁰ O.a. verplaatsing en extensivering.

¹¹ O.a. natuurherstel, beheersubsidies SNL en monitoring.

Industrie ¹²	125	
Mobiliteit ¹³	125	
Totaal	20.000	435

Ons kenmerk
DGLGS / 107229191

Een robuust pakket: 5 hoofdlijnen

Per hoofdlijn wordt geschetst wat het doel is, welke besluiten en maatregelen het kabinet neemt, en wat de vervolgstappen zijn. Voor hoofdlijn 1 tot en met 4 is een verdieping van de besluiten en maatregelen bijgevoegd ('verdiepingsbijlagen hoofdlijn 1 t/m 4'). De belangrijkste vervolgstappen en mijlpalen per hoofdlijn zijn te vinden in bijlage I ('Overzicht belangrijkste vervolgstappen') en bijlage II ('Wetgevingsagenda voor landbouw, natuur en stikstof').

HOOFDLIJN 1 – Emissiereductie in de landbouw, industrie en mobiliteit

De boer aan zet met bedrijfsspecifieke emissienormen

Met doelsturing zijn agrarische ondernemers weer aan zet. Met bedrijfsspecifieke emissienormen krijgen ondernemers duidelijkheid over wat er van hen wordt verwacht. Daarmee wordt ook invulling gegeven aan de motie Van Campen en Van der Plas¹⁴. Deze normen zijn gebaseerd op wat technisch haalbaar is op basis van BBT (Beste Beschikbare Technieken). Dit vraagt in de aanpassing van de bedrijfsvoering wel veel, maar niet het onmogelijke. De verdiepingsbijlage hoofdlijn 1 geeft invulling aan de motie Wiersma en Vermeer die betrekking heeft op de maatvoering van de bedrijfsspecifieke emissienormen.¹⁵ De normen bepalen hoeveel emissie nog is toegestaan in 2035. Bedrijven die al stappen hebben gezet naar een duurzame bedrijfsvoering hoeven zich minder in te spannen om aan deze normen te voldoen, hetgeen in lijn is met motie Flach en Van Campen¹⁶. Voor de melkveehouderij stelt het kabinet een norm per fosfaatrecht voor. Het kabinet onderzoekt aan welke voorwaarden het functioneren van de fosfaatrechtenmarkt moet voldoen. Het kabinet ondersteunt agrarische ondernemers bij toepassing van managementmaatregelen en bij investeringen in integraal duurzame stallen uit de hiervoor gereserveerde middelen van €2 miljard. Daarmee ontstaat de komende

Bedrijfsspecifieke emissienormen in het kort

Het kabinet stelt een bedrijfsspecifieke emissienorm voor van 0,164 kg NH₃ en 92 kg CO₂-eq uit stallen en mestopslag per fosfaatrecht voor de melkveehouderij in 2035. De intensieve sectoren krijgen emissienormen per dierplaats. De hoogte van deze normen wordt in het eerste kwartaal van 2027 vastgesteld op basis van inzichten in het technisch reductiepotentieel (Beste Beschikbare Technieken). Bij de uitwerking zal het kabinet de ervaringen die worden opgedaan in de aanpak Veluwe betrekken.

jaren al beweging.

Het kabinet zal de bestaande milieuregelgeving onder de Omgevingswet benutten om verouderde stallen te verduurzamen. De verdere uitwerking volgt de komende tijd, in samenhang met de uitwerking van bedrijfsspecifieke emissienormen.

¹² BAIP en zoneringsmaatregelen industrie.

¹³ Versnellingsimpuls voor stikstofreductie in de binnenvaart, stimulering elektrificatie van havenmaterieel en kleine schepen in de havens, intensivering van het programma Schoon en Emissieloos Bouwen, het wettelijk mogelijk maken van een milieuzone voor oudere dieselpersonenauto's met compensatie.

¹⁴ Kamerstukken II, 2024/25, 35 334, nr. 383.

¹⁵ Kamerstukken II, 2025/26, 30 252, nr. 218.

¹⁶ Kamerstukken II, 2024/25, 30 252, nr. 185.

Hierbij is het streven een generieke aanpak en eenduidigheid. Hierover voert het kabinet het gesprek met sectorpartijen en met provincies, die al stappen vooruit hebben gezet, zoals Noord-Brabant.

Ons kenmerk
DGLGS / 107229191

De bedrijfsspecifieke emissienormen sturen op emissiereductie uit stallen en opslagen, maar niet op emissiereductie bij het aanwenden van mest. Hiervoor scherpt het kabinet voorschriften voor het emissiearm aanwenden aan.

Aanvullende reductie in de landbouw

De reductieopgave kan niet volledig worden gerealiseerd met de hiervoor beschreven emissiereducerende maatregelen. Voor de aanvullende reductie reserveert het kabinet €2,75 miljard voor regelingen gericht op vrijwillige bedrijfsbeëindiging. Op basis van de 2^e kwartaalcijfers 2026 van het CBS in augustus over de mestproductie zal het kabinet ook besluiten over het opnieuw introduceren van afroaming van varkensrechten die buiten familieverband worden verhandeld. Dit is aan de orde als blijkt dat het sectorale mestproductieplafond voor de varkenshouderij in 2026 naar verwachting wordt overschreden. Afgaande op de 1^e kwartaalcijfers van het CBS lijkt herintroductie van afroaming in de pluimveesector niet aan de orde.

In de wet waarin de bedrijfsspecifieke emissienormen worden vastgelegd, komt een passend en proportioneel sanctioneringsregime voor bedrijven die in 2035 niet aan deze bedrijfsspecifieke emissienormen voldoen. Daarmee is het doelbereik van doelsturing als onderdeel van de totale opgave (42-46%) geborgd.

Het kabinet acht het reëel dat met het voorliggende pakket de emissiereductie van 42-46% in 2035 ten opzichte van 2019 wordt gehaald. Voor de borging van het effect van het totale pakket consulteert het kabinet provincies en maatschappelijke partijen met als doel om een borgingsinstrument vast te leggen in het programma bij de spoedwet vervangen omgevingswaarde stikstof. Indien daarbij geen consensus wordt bereikt, kiest het kabinet als ultieme remedie voor een korting op productierechten in 2035. Dit voorstel stuur ik eind oktober naar de Tweede Kamer. Het kabinet verbreedt de juridische basis van de huidige stelsels van productierechten. Zo kan er in de toekomst ook op productierechten worden gestuurd door verbrede toepassing van het afroemen van productierechten bij verhandeling.

Het kabinet legt een nationaal emissieplafond voor ammoniak en emissieplafonds per dierlijke sector vast. Uitgangspunt is evenredigheid, met oog voor het reductiepotentieel in de verschillende sectoren.

Een slimme koppeling tussen stikstof, natuur, water en andere opgaven

In de uitwerking zal steeds naar de integraliteit van de opgaven worden gekeken zodat boeren weten waar ze aan toe zijn en verantwoorde investeringsbeslissingen nemen, waaronder voor integraal duurzame stallen. Het kabinet zoekt in de aanpak naar synergie met andere opgaven, zoals klimaat, gewasbescherming, dierwaardigheid, gezonde leefomgeving en de verplichtingen op het gebied van waterkwaliteit (KRW). Dit is ook in lijn met de motie Ouwehand¹⁷ waarin wordt verzocht om dierwaardigheid bij de aanpak te betrekken.

¹⁷ Kamerstukken II, 2025/26, 36 800 XIV, nr. 34.

Invoering van grondgebondenheidsnorm

Voor een toekomstbestendige melkveehouderij die in balans is met de leefomgeving en een bijdrage levert aan de verbetering van de waterkwaliteit, klimaatmitigatie, weidegang en biodiversiteit kiest het kabinet voor de invoering van een eenvoudige grondgebondenheidsnorm. Hiervoor hanteert het kabinet een ingroeipad met tussenstappen (in 2030 een eerste stap en een tweede stap in 2032) en een eindnorm in 2035.

Ons kenmerk
DGLGS / 107229191

Dit gaat gepaard met een pakket flankerende maatregelen, gezien de impact van deze maatregel, waaronder ruimtelijke en sociaal-maatschappelijke effecten. Hiervoor is €215 miljoen beschikbaar. De grondgebondenheidsnorm heeft het meest effect in veedichte gebieden. Hier zal bij de besteding van de middelen rekening mee worden gehouden. Het komende halfjaar werkt het kabinet het voorstel voor grondgebondenheid verder uit en wordt een wetsvoorstel voorbereid. Het streven is het wetsvoorstel eind 2026 ter internetconsultatie voor te leggen, zodat het in 2027 kan worden ingediend bij de Tweede Kamer.

Grondgebondenheid

Het kabinet voert een grondgebondenheidsnorm in de melkveehouderij van 2,6 gve per hectare. Om aan die norm te voldoen, kunnen melkveehouders gebruikmaken van samenwerkingsovereenkomsten met akkerbouwers binnen een straal van 25 kilometer. Voor melkveehouders in uitspoelingsgevoelige gebieden, te weten zand- en lössgronden, geldt een grasland/rustgewassenverplichting van 85%.

Waterkwaliteit (KRW) en 8^e actieprogramma Nitraatrichtlijn

Om te voldoen aan de doelen van de KRW zijn extra inspanningen nodig. Dit raakt het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen en nutriënten afkomstig van de landbouw. Het kabinet maakt in het convenant gewasbeschermingsmiddelen met partijen afspraken om het gebruik van schadelijke gewasbeschermingsmiddelen fors terug te dringen (op basis van onder andere milieubelastingpunten). Het kabinet reserveert hiervoor €250 miljoen. Afhankelijk van het afgesproken ambitieniveau in het convenant en de bijdrage daarvan aan de KRW kan het beschikbare bedrag hoger of lager uitvallen. Het kabinet informeert de Tweede Kamer voor de zomer over de uitkomsten van het convenant op hoofdlijnen, dit zal in het najaar van 2026 worden uitgewerkt in deelconvenanten.

De maatregelen in dit pakket, zoals de grondgebondenheidsnorm, dragen ook bij aan het verbeteren van de waterkwaliteit. Hierdoor is er samenhang met de (aanvullend) te nemen maatregelen in het 8^e actieprogramma Nitraatrichtlijn, voor zover het nutriënten afkomstig van de landbouw betreft. Het tijdpad van het 8^e actieprogramma Nitraatrichtlijn is daarom aangesloten op de planning van de Taskforce. Het actieprogramma zal uiterlijk 1 juli 2027 worden vastgesteld.¹⁸

Alle sectoren dragen bij

Industrie en mobiliteit leveren ook hun bijdrage om Nederland van het stikstofsloot te halen en de natuur te herstellen. In deze sectoren zijn de stikstofemissies en -deposities de afgelopen jaren fors gedaald. Deze daling zet volgens het PBL gestaag door als gevolg van bestaand effectief klimaat- en milieubeleid. Zo wordt bijvoorbeeld via de Europese emissiehandelsystemen ETS1 en ETS2 gestuurd op

¹⁸ Kamerstukken II, 2025/26, 33037, nr. 645.

CO₂-emissiereductie via de beprijzing van broeikasgasemissies in de sectoren industrie en mobiliteit. Dit zorgt ook voor reductie van stikstof. Het stelsel van CO₂-emissionormen voor voertuigen stuurt op elektrificatie van het Europese wegtransport. Daarnaast stuurt de Richtlijn Industriële Emissies, en Europese emissienormen voor stikstofoxiden (NO_x) voor nieuwe voertuigen en motoren (Euronormen, NRMM/Stage-normen) op uitstoot van NO_x in deze sectoren. Het effect van al deze instrumenten is een geborgde daling van de NO_x-uitstoot.

Ook deze sectoren moeten een extra stap zetten. Het kabinet maakt in totaal €250 miljoen vrij voor stikstofbronmaatregelen, gericht op een reductie van 50% van NH₃-emissies in de industrie en 50% NO_x-emissies in de mobiliteit, in 2035 ten opzichte van 2019. Het gaat om maatregelen die effectief bijdragen aan stikstofreductie in de Natura 2000-gebieden, die snel uitvoerbaar zijn en die waar mogelijk integraal bijdragen aan andere opgaven, zoals klimaat en luchtkwaliteit. In de mobiliteit is de inzet gericht op de scheepvaart, op bouwmaterieel en op wegverkeer. Hiervoor wordt in totaal €125 miljoen ingezet. Hiermee wil het kabinet onder andere intensiveren op het programma Schoon en Emissieloos Bouwen. In de industrie wordt ingezet op bovenwettelijke ammoniak- en NO_x-reductie met in totaal €125 miljoen. Zo is het kabinet voornemens de stikstofimpact van bedrijven in de vastgestelde zones rond Natura 2000-gebieden te verminderen middels een tenderregeling. In de zones bevinden zich enkele tientallen industriële bedrijven.

HOOFDLIJN 2 – Samen met boer, keten en regio vooruit

Ondersteuning van (jonge) boer en sector

Doelsturing geeft agrarische ondernemers helderheid over de normen voor stikstof- en broeikasgasemissies. Dit vraagt van de boer vaak (grote) investeringen en soms hoge structurele kosten om aan deze normen te voldoen. De boer staat er niet alleen voor. Het kabinet biedt ruimhartige ondersteuning gericht op verschillende ontwikkelrichtingen: innoveren, extensiveren, omschakelen, verplaatsen of beëindiging (het 'trappetje van Remkes'). Het gaat daarbij om voortzetting van bestaande instrumenten en om het ontwikkelen van nieuwe instrumenten, waarbij ook de mogelijkheden binnen het Gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) benut zullen worden.

Het kabinet ondersteunt ondernemers bij stalaanpassingen en managementmaatregelen. Voor managementmaatregelen wordt de nieuwe Stimuleringsregeling Managementmaatregelen Veehouderij voor emissiereductie (SMV) ontwikkeld. Voor de ondersteuning bij investeringen in integraal duurzame stallen worden verschillende instrumenten verkend, zowel subsidies als, waar mogelijk, fiscale instrumenten en instrumenten gericht op financiering. Daarmee wordt ook invulling gegeven aan motie van de leden Flach en Den Hollander¹⁹, en de motie van de leden Den Hollander c.s.²⁰ Daarnaast zet het kabinet in op de ontwikkeling van kennis en innovatie, bijvoorbeeld via het ondersteunen van extra experimenteellocaties (fieldlabs). Het kabinet ontwikkelt voor de bredere inzet op innovatie een Agrofood Innovatieagenda, die later dit jaar aan de Tweede Kamer wordt aangeboden.

De komende jaren stimuleert het kabinet de productie van groen gas via mestvergisting in combinatie met de opschaling van Renure. Dit draagt bij aan reductie van methaan- en ammoniakemissies. Het kabinet werkt samen met

¹⁹ Kamerstukken II, 2025/26, 36 800 XIV, nr. 59.

²⁰ Kamerstukken II, 2025/26, 36 800 XIV, nr. 48.

betrokken partijen aan een versnelling van deze ontwikkeling, waaronder de vergunningverlening en betreft daarbij LTO, NVDE, Rabobank en anderen. Hiermee wordt uitvoering gegeven aan de motie Den Hollander c.s.²¹ betreffende de inzet op mestverwerking en mestvergisting.

Extensiveren kan een belangrijke ontwikkelroute zijn, met name voor bedrijven in de zones. Boeren worden hierbij ondersteund, onder andere via het ANB, een transitieregeling en actief grondbeleid. Het kabinet verkent hoe, naast een subsidieregeling, het proces van verplaatsing ook op andere wijzen kan worden gefaciliteerd, bijvoorbeeld door de inzet van zaakbegeleiders die kunnen ondersteunen bij de start op de nieuwe locatie. Voor een integrale omschakeling komt gunstige financiering beschikbaar voor investeringen via het Investeringsfonds Duurzame Landbouw. Het kabinet blijft via het Nationaal Groeifonds-project inzetten op de transitie naar rendabele regeneratieve landbouw. Bedrijven die willen stoppen, kunnen gebruik maken van een vrijwillige beëindigingsregeling. In verdiepingsbijlage hoofdlijn 1 geeft het kabinet invulling aan de motie Koorevaar die betrekking heeft op de vormgeving van de vrijwillige beëindigingsregeling.²²

Bij de uitwerking van het instrumentarium heeft het kabinet oog voor de positie van de jonge boer. Het kabinet zet ook specifiek in op generatievernieuwing en reserveert €170 miljoen voor de regeling vestigingssteun. Dit ondersteunt jonge boeren en zij-instromers in de bedrijfsopvolging en helpt in het opbouwen en ontwikkelen van toekomstbestendige agrarische bedrijven. Dit ondersteunende beleid levert de komende jaren een belangrijke bijdrage aan de stikstofemissiereductie.

Impuls voor een sociaal en economisch sterk platteland

Een sterk platteland, een toekomstbestendige agrarische sector en het behoud van een gezonde natuur zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden. Daarom is een impuls voor een sociaal en economisch sterk platteland integraal onderdeel van de aanpak. Het kabinet stelt in totaal €100 miljoen beschikbaar om, samen met inwoners en maatschappelijke partijen, de krachten en kansen van het platteland te versterken en benutten. Dit omvat een landsbreed actieprogramma Sterk Platteland en een sociaaleconomisch investeringsprogramma voor specifieke regio's. Het kabinet werkt dit de komende periode uit met medeoverheden, maatschappelijke partijen zoals P10 en de Landelijke Vereniging van Kleine Kernen, en lokale stakeholders. Deze ondersteuning moet direct ten goede komen aan lokale gemeenschappen, zodat deze worden versterkt en nieuwe economische kansen worden bevorderd.

De keten draagt bij

Ketenpartijen en consumenten moeten ook een bijdrage leveren. De vraag wordt grotendeels door ketenpartijen bepaald en boeren handelen daarnaar. Ketenpartijen kunnen de afzet van duurzaam geproduceerd voedsel vergroten. Het kabinet ontwikkelt daarom stappen naar een juridisch kader voor een duurzamere voedselomgeving, zodat de keten niet vrijblijvend bijdraagt aan de opgaven en de verduurzaming van de primaire sector en het voedselsysteem. Het kabinet zet ook in op het creëren van een Uitgebreide Keten Verantwoordelijkheid (UKV), naar het voorbeeld van de Uitgebreide Producentenverantwoordelijkheid. De keten wordt

²¹ Kamerstukken II, 2025/26, 36 800 XIV, nr. 50.

²² Kamerstukken II, 2025/26, 28 973, nr. 295.

daarmee (mede)verantwoordelijk voor de verduurzaming en het verdienmodel van (omschakelen naar) biologische productie wordt ondersteund.

Ons kenmerk
DGLGS / 107229191

Motie Bromet: aanbod biologisch vergroten

Een intensievere inzet op biologische landbouw biedt kansen voor stikstofreductie, verbetering van de bodem- en waterkwaliteit en versterking van de biodiversiteit. Het kabinet versnelt het actieplan ‘Groei van biologische productie en consumptie’ om deze vorm voor een groter deel van de Nederlandse boeren een aantrekkelijk toekomstperspectief te maken. Dit wordt gekoppeld aan de gebiedsgerichte en zoneringsaanpak, waarmee de motie Bromet²³ is afgedaan. Om biologische productie te stimuleren en het verdienmodel te verbeteren, geeft het kabinet onder andere rechtstreekse steun aan boeren om naar biologische bedrijfsvoering om te schakelen. Daarbij heeft het kabinet oog voor een evenwichtige ontwikkeling van de aanbodzijde van de markt.

De vraag naar biologisch vergroten

Boeren die een omschakeling naar biologisch overwegen of al gemaakt hebben, hebben vertrouwen nodig dat de vraag naar biologische producten groeit, daarom worden er met ketenpartijen, zoals supermarkten en verwerkers, voor 1 april 2027 harde afspraken gemaakt. Als het niet lukt om tot afspraken te komen, treft het kabinet wettelijke maatregelen, met een beoogde invoeringsdatum van 1 januari 2029. De voorbereidingen voor het treffen van mogelijke wettelijke maatregelen worden alvast in gang gezet.

De rijksoverheid geeft het goede voorbeeld

De rijksoverheid geeft het goede voorbeeld door biologisch en duurzaam voedsel in te kopen en te zorgen dat omschakeling loont en de afzet groeit, zodat andere sectoren volgen. Het kabinet streeft ernaar de ambitie binnen de Rijkscatering van het inkooppercentage met het keurmerk EU-biologisch te verhogen naar minimaal 50% en er oog is voor afname van Nederlandse producenten. Het kabinet informeert de Tweede Kamer voor het einde van 2026 hierover. Het Rijk gaat in gesprek met provincies, waterschappen, gemeenten en (semi-)overheidsinstellingen om deze ambitie over te nemen. Binnen de categorie catering van het Rijk wordt ook breder ingezet op een integrale uitwerking voor een ambitieuzer en duurzaam inkoopbeleid, bijvoorbeeld voor dierwaardigheid en voedselverspilling. Naast de eigen inzet doet het kabinet ook een appèl op grote bedrijven om meer biologisch en duurzaam voedsel in te kopen.

HOOFDLIJN 3 – Inzet in en rond kwetsbare natuur- en watergebieden

A. Zones rond Natura 2000-gebieden

Nederland kan niet van het slot zonder gerichte maatregelen rond kwetsbare natuur. Het kabinet zet daarom in op een zonering rond Natura 2000-gebieden die zich richt op meerdere drukfactoren, waarmee de natuur de kans krijgt zich te herstellen. In de zones zullen boeren naar een volwaardige extensieve vorm van landbouw moeten bewegen, waarmee agrarische activiteiten en grondgebruik in lijn worden gebracht met het herstel van het Natura 2000-gebied. Door rondom een selectie Natura 2000-gebieden te kiezen voor een extensievere landbouw, blijft er in de rest van Nederland meer perspectief voor hoogproductieve landbouw. Het kabinet realiseert zich dat er met deze aanpak veel op boeren afkomt. Daarom wil het kabinet nadrukkelijk naast de boer staan met ondersteuning.

²³ Kamerstukken II, 2025/26, 36 800 XIV, nr. 32.

Selectie gebieden

Niet voor elk van de 121 (zie verdiepingsbijlage hoofdlijn 3) stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden op land is een zone nuttig of nodig. Het kabinet verwacht na afstemming met provincies en maatschappelijke partijen te komen tot een zonering in en rondom ca. 100 stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden. In de overige stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden is op basis van de natuuropgave naar verwachting geen zonering nodig als dit onvoldoende meerwaarde heeft gezien de kenmerken en agrarische structuur van het gebied, of als met generieke emissiereductie, het terugbrengen van de overige drukfactoren en natuurherstelmaatregelen voldoende wordt bereikt. Naar verwachting gaat voor circa 85 stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden een zone gelden van 500 meter vanaf de rand van het Natura 2000-gebied. Voor 15 stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden met een hoge stikstofoverbelasting uit de zone is een zone van 1000 meter passender (zie verdiepingsbijlage hoofdlijn 3). Rond de Veluwe wordt met de provincie Gelderland naast de zonering 65-69% emissiereductie over een groter gebied afgesproken, dus ook buiten de zones. Tenslotte wordt provincies gevraagd een passend werkingsgebied voor regels met betrekking tot hydrologisch systeemherstel te bepalen, dat mogelijk breder dan de zone is.

Maatregelen in de zone

Het kabinet kiest voor aanvullende maatregelen in zones rond Natura 2000-gebieden die zich richten op meerdere drukfactoren (o.a. stikstof, hydrologie, gewasbescherming en versnippering). Deze maatregelen moeten in de zones een aanvullende emissiereductie opleveren van landelijk gemiddeld 20 procentpunt. De precies benodigde emissiereductie per gebied wordt later dit jaar vastgesteld, waarbij rekening wordt gehouden met de aard van het gebied, de mate waarin agrarische activiteiten reeds extensief zijn en de staat van de natuur. Een gebied kan tot uiterlijk 1 januari 2028 een eigen aanpak tot stand brengen om de drukfactoren op het nabijgelegen Natura 2000-gebied substantieel weg te nemen en toe te werken naar een goede staat van instandhouding.

Lukt het niet om via deze weg de drukfactoren substantieel weg te nemen, dan zullen de door het kabinet vastgestelde regels en normen op bedrijfsniveau gaan gelden. Deze regels worden in januari 2027 gepubliceerd en zullen uiterlijk per 1-1-2035 in werking treden. De regels hebben betrekking op plantaardige teelten en grondgebonden veehouderij systemen. De regels zien in ieder geval toe op beperkte mestplaatsingsruimte, vee-bezetting en gebruik van gewasbeschermingsmiddelen. Om de drukfactoren in het gebied in voldoende mate weg te nemen zullen vrijwel altijd langerlopende gebiedsprocessen nodig zijn, gericht op kavelruil en herverkaveling. Bij het instellen van de regels en normen krijgen ondernemers de komende jaren de mogelijkheid om stapsgewijs de bedrijfsvoering aan te passen, waarbij zij zelf beslissen welke aanpassingen naar extensieve bedrijfsvoering nodig zijn om aan deze normen en regels te voldoen. De aanpak via de gebiedsprocessen moet eenzelfde mate van borging en doelbereik kennen, met hetzelfde financiële beslag, als de Rijksregels op bedrijfsniveau die januari 2027 worden gepubliceerd.

Voor de uitwerking van de gve-bezetting wordt de inpasbaarheid van de norm voor biologische bedrijven en de gevolgen voor natuurherstel bezien. De regels voor gewasbeschermingsmiddelen in het traject van het convenant gewasbeschermingsmiddelen worden uitgewerkt met de convenantspartijen. Indien hierbij onvoldoende wordt bijgedragen aan de natuuropgave, zal de Rijksoverheid zelf regels opstellen. Deze normen en regels

worden in instructieregels gevat. Rondom veel gebieden zal het daarnaast nodig zijn om systeemherstelmaatregelen te nemen die gericht zijn op natuurherstel. Bijvoorbeeld door het verbeteren van de hydrologische condities, waterkwaliteit en verbinding tussen gebieden. Dat kan onder meer gaan om het verhogen van het grondwaterpeil of het aanleggen van groenblauwe dooradering. Andere sectoren wordt ook gevraagd om bij te dragen aan het verminderen van drukfactoren op Natura 2000-gebieden. Dit verloopt via andere trajecten, zoals de zoneringsaanpak van NO_x-bronnen vanuit de industrie. Aanvullend gaat het kabinet in gesprek met buurlanden over hun inzet op natuurherstel.

B. Kwetsbare watergebieden

De aanpak voor kwetsbare watergebieden richt zich op een aantal beekdalen en grondwaterbeschermingsgebieden met een KRW-opgave voor de landbouw om uit- en afspoeling van nutriënten en gewasbeschermingsmiddelen naar het grond- en oppervlaktewater te verminderen.^{24,25} Voor deze gebieden zal een vergelijkbare set aan regels worden ontwikkeld als bij de zoneringsaanpak. De aanpak richt zich hiermee op extensiever agrarisch grondgebruik, waarbij minder nutriënten en gewasbeschermingsmiddelen worden gebruikt. Dit wordt uitgewerkt in samenhang met de afspraken in het Convenant Gewasbeschermingsmiddelen. Indien hierbij onvoldoende wordt bijgedragen aan het terugdringen van het gebruik van schadelijke gewasbeschermingsmiddelen (op basis van onder andere milieubelastingpunten) zal de Rijksoverheid zelf regels opstellen. De verdere uitwerking van de aanpak vindt het komende jaar in samenwerking met medeoverheden plaats (zie verder verdiepingsbijlage hoofdlijn 3).

C. Gebiedsspecifieke ondersteuning aan ondernemers

De impact van de benodigde extensivering op de bedrijfsvoering zal verschillen per bedrijf. Juist in de zones hebben veel bedrijven al stappen gezet, waardoor voor hen de opgave kleiner kan zijn, maar het eveneens onrechtvaardig kan voelen dat er toch nog meer wordt gevraagd. Bovendien zal het zo zijn dat niet alle boeren binnen de kaders door willen, of er voor alle bedrijven ruimte blijft, ofwel omdat de benodigde grond voor extensivering schaars is, ofwel omdat het geschetste toekomstperspectief in specifieke gevallen niet passend te maken is. Het Rijk ondersteunt samen met de provincies de gevraagde beweging in en rondom kwetsbare natuur- en watergebieden met een pakket van bestaande en nieuw te ontwikkelen instrumenten. Deze ondersteuning komt bovenop de generieke ondersteuning (hoofdlijn 2) en wordt de komende jaren al beschikbaar gesteld om boeren voldoende tijd te geven. Daarbij is het gehele trappetje van Remkes beschikbaar (innoveren (via het generieke spoor) extensiveren, omschakelen, verplaatsen en stoppen).

Onderdeel van deze ondersteuning zijn onder andere een actief grondbeleid om zo ook de grondpuzzel goed te kunnen leggen en een transitieregeling die ondernemers helpt richting een extensieve bedrijfsvoering met toekomstperspectief. Dat kan onder andere via de inzet van de nationale groundbank, pachtuitgifte, vrijwillige kavelruil en wettelijke herverkaveling (voorheen WILG). Het kabinet kijkt onder andere naar de inzet van extensiveringsregelingen zoals de-Subsidierегeling extensivering melkveehouderij (SEM), de Samenwerkingsregeling melkvee-akkerbouw, afwaardering en

²⁴ Groenendijk, P., Duan, K., Renaud, L., & Rietra, R. (2024). *Effecten van maatregelen op nitraat in het agrarische deel van grondwaterbeschermingsgebieden*. (Rapport / Wageningen Environmental Research; No. 3371). Wageningen Environmental Research. <https://doi.org/10.18174/674737>

²⁵ Deltares, 2025. Doorrekening van de effecten van maatregelen in brede bufferzones langs beekdalen voor KRW-doelbereik nutriënten. Memo.

zaakbegeleiding. Een uitgebreider overzicht is opgenomen in verdiepingsbijlage hoofddijl 3.

Ons kenmerk
DGLGS / 107229191

Boeren kunnen alleen extensiveren als naast betaalbare grond ook voldoende beloning komt voor publieke diensten zoals agrarisch natuurbeheer en als de markt een meerprijs betaalt. Via het ANB worden boeren beloond voor het versterken van natuur op landbouwgrond en kan worden bijdragen aan het realiseren van een extensiever verdienmodel. Het kabinet heeft hiervoor €1,2 miljard extra vrijgemaakt tot en met 2035 en daarna €165 miljoen per jaar structureel.

Boeren worden ook ondersteund middels grondeigendom en toegang via pachtgronden. Het kabinet werkt aan de herziening van de pachtregelgeving die duurzaamheidsafspraken tussen pachters en verpachters vergemakkelijken. Daarbij wordt aansluiting gezocht bij de initiatiefnota van de leden Bromet en van Campen over "De wijsheid in pacht"²⁶. Ook faciliteert het kabinet, waar mogelijk, de verplaatsing van bedrijven. Het faciliterend pakket zal met de concretisering van de regels verder worden uitgewerkt. Daarbij is nadrukkelijk oog voor de toereikendheid van het pakket en de (tijdige) toegankelijkheid daarvan. Voor medeoverheden is een cruciale rol weggelegd bij deze ondernemersgerichte ondersteuning, bijvoorbeeld voor een nieuwe of aangepaste vergunning of de ruimtelijke inpassing van de nieuwe functie.

Agrarisch ontwikkelperspectief rond kwetsbare natuur- en watergebieden

In deze gebieden werken we toe naar extensief agrarisch landgebruik van grondgebonden veehouderijen en grondgebonden plantaardige teelten. Boeren kiezen zelf voor de ontwikkelrichting waarmee zij daaraan kunnen voldoen. Voorbeelden van aanpassingen die boeren in hun bedrijfsvoering kunnen doen zijn:

- Het kiezen voor aan ander bedrijfsmodel dat past bij de regels in de zone. Denk hierbij aan natuurinclusieve landbouw, kringlooplandbouw, biodynamische landbouw, regeneratieve landbouw, agroforestry, permacultuur of precisielandbouw.
- Het biologisch laten certificeren van het bedrijf.
- Het aanpassen van de bedrijfsvoering met een nadruk op (zwaar) agrarisch natuurbeheer met langjarige beheercontracten.
- Inzet op lokale marktinitiatieven zoals korte ketens en boer-naar-bord.
- Het verbreden van hun bedrijfsmodel binnen de geldende kaders. Denk hierbij aan een zorgboerderij, voedselbos, landwinkel, kinderdagopvang of kleinschalig wonen.

D. Volgende stappen in de uitwerking

Zones rond Natura 2000-gebieden

Het kabinet realiseert zich dat deze aanpak voor individuele bedrijven in deze gebieden nog veel vragen kan oproepen. Het komende halfjaar gaat het kabinet in samenwerking met medeoverheden en maatschappelijke partijen concrete en definitieve keuzes maken over de invulling. De provincies en de koepels van medeoverheden (IPO, VNG en UvW) ontvangen hierover zo snel mogelijk een begeleidende brief.

²⁶ Kamerstukken II, 2024/25, 36 687, nr. 2.

Het kabinet wil de zoneringsaanpak in 2027 vaststellen en vastleggen in instructieregels voor de omgevingsverordening, al dan niet in combinatie met algemene Rijksregels. Met de instructieregels geeft het Rijk aan provincies de opdracht om de zones vast te leggen en regels te stellen. Ook kan het Rijk ervoor kiezen om bepaalde regels zelf te stellen, als die landelijk gelijk moeten gaan gelden. In beginsel gaan voor alle zones dezelfde regels gelden, met afwegingsruimte voor provincies binnen de kaders die het Rijk meegeeft om de regels passend te maken. Het kabinet onderzoekt daarbij de ruimte voor maatwerkoplossingen, zowel vanuit provincies als gebieden die collectief invulling geven aan de stikstofopgave. Zo kan mogelijk worden gezocht naar aansluiting op de provinciale aanpakken.

Daarmee is de inzet in de tweede helft van 2026 voor de zones:

1. In afstemming met provincies tot een definitieve selectie gebieden komen waarvoor het aanwijzen van een zone nuttig en nodig is;
2. In afstemming met provincies en maatschappelijke partijen de normen, regels en ingroeipad binnen de zones te concretiseren, inclusief de afwegingsruimte.
3. In afstemming met provincies te onderzoeken onder welke voorwaarden er mogelijkheden zijn om het ingroeipad regionaal te versnellen en daarmee eerder vergunningverlening los te trekken;
4. Met provincies en maatschappelijke partijen ook de mogelijkheden voor gebiedseigen (collectieve) maatwerkoplossingen te verkennen om af te wijken van Rijkskaders voor de zoneringsaanpak en bijvoorbeeld nauwer aan te sluiten op provinciale plannen;
5. Aanvullende gebiedsgerichte ondersteuning aan boeren in zones rond Natura 2000-gebieden verder vormgeven.

Gebiedsprocessen

De aanpak zal in veel regio's een gebiedspuzzel opleveren; voor sommige ondernemers is meer grond nodig om duurzaam te kunnen blijven produceren, kavelruil is nodig voor boeren die willen verplaatsen, en grond die vrijvalt moet gericht ingezet kunnen worden voor andere boeren of voor natuur. Deze puzzel legt zich niet vanzelf. Provincies hebben onder de Omgevingswet een wettelijke taak voor de gebiedsgerichte coördinatie en zullen in de meeste situaties als gebiedsregisseur moeten optreden om die gebiedspuzzel te leggen. Gebiedsprocessen zijn daarmee een essentieel onderdeel van de zoneringsaanpak en de aanpak voor kwetsbare watergebieden.

Met prioriteit aan de slag met de uitvoering

Om de gebiedsspecifieke inzet tot uitvoering te brengen is het nodig om de uitvoeringskracht te versterken. Het Rijk wil hier regie op voeren in vijf gebieden en twee economische clusters (Veluwe, Peel, Noordwest-Overijssel, Hart van het Noorden en Groene Hart, en Brainportregio en Rotterdamse Haven). Voor de Veluwe en de Peel is reeds €600 miljoen gereserveerd. Om ook in de andere gebieden met prioriteit aan de slag te gaan, is het kabinet voornemens een impulsbudget beschikbaar te stellen van €500 miljoen. Uiterlijk eind 2026 worden er voor deze gebieden adaptieve en interbestuurlijke uitvoeringsplannen en samenwerkingsovereenkomsten opgesteld. Voor de Peel en de Veluwe heb ik op 17 juni jl. namens het kabinet reeds de samenwerkingsovereenkomsten en uitvoeringsplannen ondertekend. Na de zomer geven we besluitvorming voor de Veluwe verder vorm.

HOOFDLIJN 4 – Aan de slag met natuurherstel

Om de natuur in Nederland weer vitaal en robuust te maken, is het nodig aan de slag te gaan met natuurherstel en -beheer, en verslechtering tegen te gaan. Een ambitieuze en langjarige extra inzet is nodig om onze natuur weer gezond te maken en onze doelen binnen bereik te brengen. Alleen via natuurherstel komt de vergunningverlening weer op gang.

Het kabinet investeert incidenteel €2,2 miljard en structureel €200 miljoen in natuurmaatregelen, waarvan het grootste deel voor natuurbeheer. Hier komen volgend jaar al middelen voor beschikbaar. Daarbij zal het kabinet sturen op het verhogen van de vergoedingen voor de terreinbeherende organisaties. Bij de besteding hiervan benut het kabinet waar mogelijk ook kansen voor veenweiden en de landelijke bossenstrategie.

Concreet natuurherstel op korte termijn

De natuurherstelmaatregelen zijn per direct nodig. Om die reden is voor 2026 al circa €100 miljoen vrijgemaakt voor het uitvoeren van concrete projecten, onder meer door Staatsbosbeheer. Komende weken zal ik overeenkomsten tekenen om hier verdere invulling aan te geven. De €100 miljoen wordt gebruikt voor:

- *Samenwerking Staatsbosbeheer en boeren.* Boeren en natuur kunnen elkaar juist versterken. Al langer werkt Staatsbosbeheer met succes samen met boeren die grond van Staatsbosbeheer pachten. Het kabinet stelt €5 miljoen beschikbaar voor het intensiveren van deze samenwerking.
- *Hydrologisch herstel Bargerveen.* Verdroging is een van de belangrijkste drukfactoren voor Natura 2000-gebieden. Het Bargerveen is één van de laatste grote Hoogveengebieden in Nederland. Om het unieke karakter van het Bargerveen te behouden, investeert het kabinet €12 miljoen om de interne waterhuishouding op orde te krijgen.
- *Aanpak invasieve exoten.* Invasieve exoten vormen een steeds groter probleem voor de Nederlandse natuur. Ze verdringen soorten die hier van nature voorkomen en beschadigen belangrijke infrastructuur. Het kabinet stelt €6,5 miljoen extra beschikbaar voor de bestrijding van invasieve waterplanten.
- *Aanpak bestuivers.* Het aantal bijen en vlinders in Nederland neemt jaar-op-jaar af. Deze soorten staan aan de basis van ons ecosysteem en zijn cruciaal voor bijvoorbeeld de voedselvoorziening. Daarom geeft het kabinet met €6 miljoen een extra impuls in bijenlandschappen. Door extra leefgebieden en ecologische verbindingen wordt een divers landschap gecreëerd met voldoende voedselaanbod en nestelgelegenheid voor bijen en andere bestuivers.
- *Verbetering waterkwaliteit.* De Weerribben-Wieden is een van de grootste moerasgebieden van West-Europa met veel unieke soorten. Het kabinet stelt €6 miljoen extra beschikbaar voor verbetering waterkwaliteit, zodat het areaal aan veenmosrietlanden en trilvenen zowel kan uitbreiden en de kwaliteit kan verbeteren.
- *Herstelmaatregelen Polder Westzaan.* Gelegen in de achtertuin van Zaanstad en Amsterdam ligt een belangrijk veenweidegebied. Het kabinet stelt hier €3 miljoen extra beschikbaar zodat de provincie versneld inrichtings- en herstelmaatregelen kan nemen.

Natuurherstel

Natuurherstelmaatregelen bestaan bijvoorbeeld uit het verbeteren van hydrologische omstandigheden in de omgeving van natuurgebieden, het voorkomen en bestrijden van invasieve exoten en het gezonder maken van

bossen. Het uitvoeren van deze herstelmaatregelen doet het kabinet zoveel mogelijk in samenhang met andere maatschappelijke opgaven, zoals natuurbrandbeheersing. Het kabinet geeft hierbij bovendien invulling aan de ambities voor een natuurinclusieve samenleving, waarbij bestaande overheidsgronden maximaal worden benut, zoals bij het ecologisch beheren van wegbermen en dijklichamen. Het kabinet werkt dit verder uit, inclusief de mogelijkheden dit te financieren.

Aan de Natuurherstelverordening (NHV) geeft het kabinet invulling door op uiterlijk 1 september 2026 een Ontwerp-Natuurplan en op 1 september 2027 een definitief Natuurplan in te dienen bij de Europese Commissie. De focus ligt in het Ontwerp-Natuurplan op de doelen voor 2030. Als bijlage bij deze brief is het concept Ontwerp-Natuurplan opgenomen (bijlage VI).

De internetconsultatie voor de omgevingswetswijziging ten behoeve van de NHV start vandaag, op 26 juni 2026. Deze wijzigingen gaan over het toedelen van taken en bevoegdheden om uitvoering te geven aan de NHV. De meest relevante en nieuwe maatregelen die onderdeel uitmaken van dit pakket krijgen waar nodig een uitvoeringstoets, plan MER en consultatieproces. Hiermee wordt invulling gegeven aan de motie Flach.²⁷ De relevante maatregelen landen in het definitieve Natuurplan. Onder de noemer 'Sterker met natuur' werken het Rijk, provincies en andere partners aan het vergroten van het bewustzijn en begrip voor natuurherstel en de maatregelen die daarvoor nodig zijn.

Het kabinet realiseert zich dat er ook na 2030 nog een flinke opgave ligt. In het Natuurplan is een doorkijk opgenomen richting 2040 en 2050. Dit krijgt een plek in de actualisatie van het Natuurplan in 2032.

Natuurbeheer en agrarisch natuurbeheer

Het kabinet investeert structureel in natuurbeheer. Het kabinet zet erop in om concrete afspraken te maken met provincies en natuurbeheerders over structurele (en incidentele) financiering van het beheer, inclusief afspraken over heldere verantwoording en verplichtingen, bijvoorbeeld op kwaliteit van beheer, doelmatigheid en type maatregelen. Daartoe worden dit najaar de eerste stappen gezet. Naast natuurbeheer investeert het kabinet ook structureel in agrarisch natuurbeheer. Dit draagt bij aan het doelbereik voor natuur, water (KRW), klimaat én aan het verdienvermogen van agrariërs, op vrijwillige basis en op een manier die goed past bij hun bedrijfsvoering. Het doel is onder meer om de regeling Agrarisch natuur- en landschapsbeheer uit te breiden van 130.000 hectare naar 280.000 hectare en het te versterken, door beheer te verzwaren en ruimtelijk te clusteren. Hierover ontvangt de Tweede Kamer kort na de zomer een brief met nadere uitwerking.

Borgen natuurherstel en -beheer

Het duurzaam herstellen en effectief beheren van onze natuur is van groot belang om stappen te zetten op weg naar een robuuste natuur en vergunningverlening, zoals ook opgenomen in de Bouwsteen Natuur van de koepels van decentrale overheden en van natuurbeheerders.²⁸ Daarbij vindt het kabinet het van belang om het zicht op de resultaten van natuurherstel en -beheer te versterken.

²⁷ Kamerstukken II, 2025/26, 33 576 XIV, nr. 506.

²⁸ [Overheden en natuurorganisaties presenteren Bouwsteen Natuur: robuuste natuur als sleutel tot vergunningverlening en een toekomstbestendig Nederland.](#)

Voor de vergunningverlening is het belangrijk dat de maatregelen gericht op natuurbeheer en -herstel tot resultaat leiden. Ten aanzien van natuurbeheer is in het coalitieakkoord afgesproken dat er, naast extra structurele financiering, afspraken worden gemaakt over heldere verantwoording en verplichtingen, bijvoorbeeld op kwaliteit van beheer, doelmatigheid en type maatregelen. Hierover maakt het kabinet na de zomer nadere afspraken met provincies, terreinbeherende organisaties en organisaties zoals Rijkswaterstaat. Voor het uitvoeren van natuurherstelmaatregelen worden met medeoverheden bindende afspraken gemaakt zodat deze geborgd zijn. Deze inzet sluit goed aan bij de Bouwsteen Natuur.

Het kabinet investeert ook in het versterken en uitbreiden van natuurmonitoring: meten is weten. In het coalitieakkoord is opgenomen dat Nederland elke twee jaar de landelijke en regionale voortgang op het gebied van natuur, bodem en water monitort, en indien nodig bijstuurt.

Areaaluitbreiding

Van de in het Natuurpact met de provincies afgesproken uitbreiding van het Natuurnetwerk Nederland (NNN) met minimaal 80.000 ha, resteerde op 1 januari 2025 nog circa 30.000 ha.²⁹ Uiterlijk begin 2027 maakt het kabinet geborgde afspraken met provincies over een zo snel mogelijke afronding van deze resterende opgave, onder meer in samenhang met de opgave in de zones rondom Natura 2000-gebieden. Vooruitlopend daarop voert het kabinet nog dit jaar samen met provincies een verkenning uit van deze restantopgave. Uitbreiding draagt bij aan een robuustere natuur en daarmee ook aan het stapsgewijs op gang brengen van vergunningverlening. Een deel van deze uitbreiding zal landen in zones rondom kwetsbare Natura 2000-gebieden, omdat dit bijdraagt aan het verminderen van de drukfactoren op het natuurgebied. Het kabinet is zich ervan bewust dat na het afronden van het NNN er een aanvullende areaalopgave is richting 2050 om natuurdoelen te bereiken. Het daadwerkelijk bepalen van de langetermijnopgave en invulling daarvan vraagt de komende jaren nog aanvullend onderzoek, uitwerking en weging in de toekomst.

Randvoorwaarden en governance

Natuurbeheerders en provincies zijn cruciaal om resultaten te bereiken. Het kabinet is met provincies in gesprek om te komen tot nieuwe langjarige bestuurlijke afspraken over de inrichting en invulling van het natuurbeleid in Nederland (Natuurpact 2.0). Het traject hiervoor is al gestart. Hierbij worden de resultaten van het recente onderzoek naar het gedecentraliseerde natuurbeleid meegenomen.³⁰ In verdiepingsbijlage hoofdlijn 4 bij deze brief zijn de kabinetsreactie op dit rapport en de beoogde procesaanpak voor het Natuurpact 2.0 opgenomen.

HOOFDLIJN 5 – Ruimte voor vergunningverlening

Nederland moet van het slot voor PAS-melders en interimmers, voor verduurzaming van de landbouw, voor infrastructuur, energietransitie, woningbouw, het versterken van dijken en voor defensie. Voor het stapsgewijs op gang brengen van vergunningverlening zijn borging en onafhankelijke toetsing van belang. Deze toetsing van het effect van de maatregelen is voor eind 2026 voorzien. Dan is het mogelijk voor concrete projecten, die nu stil liggen, meer

²⁹ Kamerstukken II, 2025/26, 33 576, nr. 472.

³⁰ Kamerstukken II, 2025/26, 33 576, nr. 477.

juridische zekerheid te bieden. Het kabinet zorgt verder voor borging door in oktober 2026 het wetsvoorstel naar de Tweede Kamer te sturen met de sectorale emissiereductiedoelstellingen. Dit wetsvoorstel voorziet in een gefinancierd en onafhankelijk getoetst programma van maatregelen, waarmee het kabinet er zorg voor draagt dat voor een aanzienlijk deel van de Natura 2000-gebieden verslechtering stopt en behoud wordt geborgd. Met een onderbouwing van dit programma is het mogelijk om de effecten van de maatregelen ook te gebruiken voor het verlenen van vergunningen. Voorwaarde hiervoor is dat de noodzakelijke maatregelen en wetgeving op voldoende draagvlak kunnen rekenen.

Rekenkundige ondergrens invoeren

Het kabinet voert zo snel mogelijk, uiterlijk in het vierde kwartaal van 2027, een wetenschappelijk onderbouwde rekenkundige ondergrens (RKO) in die standhoudt bij de rechter. Om dit op verantwoorde wijze te doen is een voldoende en geborgd pakket met aanvullende specifieke beheersmaatregelen een voorwaarde. Het komende jaar werkt het kabinet, samen met provincies, deze maatregelen verder uit.

Het gevolg van de RKO daarvan is dat veel PAS-melders, interimmers, woningbouw en andere projecten met een stikstofdepositiebijdrage onder de RKO worden geholpen, omdat zij geen vergunning meer nodig hebben. De inschatting is dat invoering in 2027 op een verantwoorde wijze mogelijk is met het pakket en aanvullend enkele specifieke beheersmaatregelen. Met de invoering van de RKO verschuift de verantwoordelijkheid voor de depositiebijdragen onder de RKO van de initiatiefnemer naar de overheid. Alle depositiebijdragen onder de RKO tellen bij elkaar op en dragen ook bij aan de totale stikstofbelasting. Met het pakket dat wordt toegelicht in deze brief geeft het kabinet invulling aan de algemene verplichting die de overheid heeft om een goede staat van instandhouding te bereiken. De aanvullende beheersmaatregelen zijn nodig om te voorkomen dat lokaal en regionaal extra depositie als gevolg van invoering van de RKO kan leiden tot (dreigende) verslechtering in specifieke gebieden, waardoor de opgave juist verzwaard wordt.

Deze benodigde beheersmaatregelen zijn aanvullend op het pakket en het voorgenomen zoneringsbeleid. Er wordt onder andere gekeken naar mogelijkheden om ruimtelijk te sturen op het voorkomen van emissiestijging. Het kabinet werkt de borging van deze beheersmaatregelen met spoed verder uit. Vanuit de bevoegdheid van provincies is een snellere route mogelijk, indien zij dit gezamenlijk en tegelijkertijd doen. Door provinciale gebiedsverordeningen aan te passen kan ruimtelijk gestuurd worden, ook voordat dat het rijk dit in een AMvB heeft vastgelegd. Met provincies bespreek ik de praktische uitwerking mogelijkheden hiervan.

Parallel wordt er gewerkt aan de techniek van de invoering. Specifiek gaat hierbij aandacht uit naar de mogelijkheden voor intern en extern salderen met een RKO. Een advies van de Landsadvocaat hierover is bijgevoegd bij deze brief. Hierin wordt aangegeven dat dit vooral een vraag aan de wetenschap is. Daarom wordt deze vraag nu bij deskundigen voorgelegd om mee te nemen in de wetenschappelijke onderbouwing. Van belang daarbij is dat enerzijds recht wordt gedaan aan de wetenschappelijke onderbouwing van de RKO en anderzijds rekening wordt gehouden met de praktische uitvoerbaarheid en het effect op de vergunningverlening in de agrarische sector, andere ondernemers en infrastructuur.

Als de beheersmaatregelen eind 2027 nog onvoldoende geborgd blijken, zal het kabinet gaan inzetten op de invoering van gebiedsspecifieke drempelwaardes. Zodat, daar waar het mogelijk is, Nederland toch verder van het slot kan totdat de beheersmaatregelen voldoende zijn vastgelegd om de RKO te kunnen invoeren.

Spoedwet vervangen Kritische Depositiewaarde (KDW)

Een belangrijke ambitie van het kabinet is het vervangen van de huidige op de KDW gebaseerde omgevingswaarden door een juridisch houdbaar alternatief in de vorm van wettelijke sectorale emissiereductiedoelstellingen. Het uit de wet halen van de KDW als omgevingswaarde sluit aan bij de wens van het kabinet om de omslag te maken van depositiedoelen naar emissiedoelen.

Daarvoor is een overtuigend maatregelpakket noodzakelijk om zeker te stellen dat de wettelijke doelstellingen worden gehaald. In het wetsvoorstel ('Spoedwet vervangen omgevingswaarde stikstof') worden emissiedoelen voor 2035 opgenomen voor de sectoren landbouw, industrie en mobiliteit. Het maatregelpakket in deze brief wordt mede met het oog op borging vastgelegd in een wettelijk verplicht programma. Het wetsvoorstel en het ontwerpprogramma worden eind oktober 2026 aan de Tweede Kamer aangeboden. Op dat moment opent ook de zienswijzeprocedure voor het ontwerpprogramma. Het kabinet zal verzoeken om het wetsvoorstel met spoed te behandelen.

Verduurzaming als vliegwiel

Het kabinet gaat met voorrang waarborgen dat verduurzaming gericht op stikstofemissiereductie door kan gaan. Activiteiten die leiden tot stikstofreductie, zoals verduurzaming in industrie of een nieuwe stal, lopen nu vaak vast op het additionaliteitsvereiste. Terwijl dit een effectieve manier is om de drukfactor stikstof te verminderen. We identificeren verschillende routes. Vergunningverlening is mogelijk voor projecten met effect op gebieden waar door dit pakket behoud is geborgd. Daarnaast is er de route van de passende maatregel. Die kan nu al, maar het kabinet gaat hier ook samen met provincies uitvoering aan geven. Daarnaast bespreekt het Rijk met provincies welke routes zij zien voor toestemming voor verduurzamingactiviteiten. Zo wordt verduurzaming weer een onderdeel van de oplossing. Bij de Europese Commissie zet het kabinet zich ervoor in om verduurzaming te vergemakkelijken.

Natuurinformatie op orde

De provincie neemt in veel gevallen het voortouw voor Natura 2000-gebieden en is het bevoegd gezag voor de natuurvergunningverlening. Voor vergunningverlening wordt gewerkt aan interbestuurlijke afspraken over het verbeteren van de kenbaarheid en bruikbaarheid van natuurinformatie. Daarnaast zet het Rijk erop in dat voortouwnemers per Natura 2000-gebied komen tot een gebiedsanalyse en -plan. Hierin wordt onderbouwd dat de maatregelen uit dit pakket en eventuele extra gebiedsmaatregelen verslechtering voorkomen of stoppen en perspectief bestaat op het realiseren van de instandhoudingsdoelstellingen. Het Rijk zal daartoe met provincies afspreken dat dit met de grootst mogelijke spoed op wordt gepakt in de tweede helft van 2026. Dit geeft de basis voor de onderbouwing van additionaliteit per gebied. Ook via een aantal gebiedsgerichte processen wordt gekeken naar onderbouwen van additionaliteit. Daarnaast worden andere manieren verkend om additionaliteit aan te tonen, zoals met een meer generieke onderbouwing.

Een geschikte oplossing voor PAS-melders

Het kabinet voelt zich verantwoordelijk om alle PAS-melders weer in een legale situatie te brengen en stelt met een besluit ook de definitieve opvolger van het legalisatieprogramma PAS-melders vast: het Programma Maatwerk PAS-melders (PMP).³¹ Het programma heeft als doel om PAS-meldingen op te lossen, zodat PAS-melders in een legale situatie kunnen komen. Het kabinet is en blijft ervoor verantwoordelijk om deze ondernemers, die buiten hun schuld in een illegale situatie zijn gekomen, te helpen. Het programma bestaat uit begeleiding, juridische instrumenten, inzet van innovatieve technieken en financiële oplossingen. Het kabinet wil hiervoor €350 miljoen reserveren. Het Rijk werkt nauw samen met het bevoegde gezag om zoveel mogelijk ondernemers van een passende oplossing te voorzien. Het maatregelpakket dat in deze brief wordt aangekondigd gaat ook meer perspectief bieden voor PAS-melders, als op basis van het maatregelpakket additionaliteit kan worden aangetoond.

Vanuit artikel 22.21a Omgevingswet ligt daarnaast een taak voor andere ondernemers (interimmers) die door onrechtmatig overheidshandelen geen toereikende Natura 2000-vergunning hebben. Het kabinet voert een verkenning uit om deze opgave goed in beeld te krijgen en om te bekijken welke maatregelen effectief kunnen zijn. Voor deze verkenning zal Bart Krol als verkenner optreden. Over de verdere vormgeving van de verkenning zal de Tweede Kamer na de zomer worden geïnformeerd.

Daarnaast verkent het kabinet of het mogelijk is en zo ja, onder welke voorwaarden, de systematiek van natuurvergunningverlening in lijn te brengen met de vergunningverlening onder milieuregelgeving (Omgevingswet). Uiterlijk eind dit jaar zal het kabinet de Tweede Kamer hierover informeren.

In deze periode zullen we samen met de provincies, enkele auteurs van het WUR-rapport en de agrarische partijen verkennen voor welke gebieden de aanpak vanuit het WUR-rapport praktisch uitvoerbaar zou kunnen zijn (inclusief het idee van een nieuwe referentiesituatie). Uiterlijk eind dit jaar zal het kabinet de resultaten van deze verkenning aan de Tweede Kamer presenteren, hiermee wordt de motie Grinwis beschouwd als afgedaan.³²

Het pakket is effectief

De maatregelen zijn geborgd

Het maatregelpakket is gericht op het stapsgewijs en per gebied op gang brengen van vergunningverlening, onder andere door het bereiken van de sectorale emissiedoelen voor de landbouw, industrie en mobiliteit. Het kabinet heeft diverse geborgde maatregelen opgenomen voor zekerheid op het behalen van de doelen. Voor de sectoren industrie en mobiliteit leiden de bestaande normerende maatregelen in het klimaat- en milieubeleid tot geborgde emissiereductie. Om de inzet voor de landbouw te borgen, is onder meer gekozen voor afrekenbare bedrijfsspecifieke emissienormen, een norm voor grondgebondenheid en de verplichte afroeping van productierechten bij verhandeling.

Tabel 2 geeft voor de maatregelen gericht op de landbouwsector weer wat de verwachte emissiereductie (NH₃) is op basis van ambtelijke inschattingen. Het kabinet acht het op basis van de cijfers in deze tabel reëel dat met het voorliggende pakket de emissiereductie van 42-46% in 2035 ten opzichte van 2019 in de sector landbouw wordt gehaald. Dat komt neer op 45-50 kton

³² Kamerstukken II, 2025/26, 35 334, nr. 436.

emissiereductie ten opzichte van 108 kton aan ammoniakemissie in 2019. In de periode 2019-2024 is hiervan 13,1 kton gerealiseerd.

Ons kenmerk
DGLGS / 107229191

De stikstofreductie die wordt gehaald in de zones telt ook mee voor dit nationaal geldende percentage. Voor de reductie in de zone geldt daarnaast dat deze in het bijzonder van groot belang is om vergunningverlening weer op gang te brengen. Het PBL komt in september met een reflectie op de ambtelijke inschattingen in tabel 2.

Monitoring en bijsturing

Om de voortgang richting doelbereik bij te houden, gebruiken we de bestaande monitoringssystematiek, waarin de realisatiecijfers jaarlijks worden gerapporteerd en de ramingen iedere twee jaar worden geactualiseerd. Waar nodig actualiseren we deze bestaande systematiek en richten we aanvullende monitoring in. Daarnaast zal het PBL voorafgaand aan de begrotingsbehandeling in de Tweede Kamer, een reflectie op het maatregelpakket publiceren. Het kabinet gebruikt deze reflectie bij de verdere uitwerking van de verschillende maatregelen en besluiten. Met deze reflectie op het maatregelpakket, dat ook ziet op de synergie tussen de verschillende opgaven, wordt ook invulling gegeven aan de motie Bromet.³³

Het is van belang om inspanningen die door ondernemers worden geleverd, mee te nemen in de nationale monitoringscijfers. Dit is nog niet voor alle inspanningen het geval. Emissiereductie wordt momenteel op nationaal niveau gemonitord met het model NEMA (*National Emission Model for Agriculture*). De inzet is om NEMA te actualiseren met de recente emissiereducerende maatregelen. Emissieregistratie opent een loket waar initiatiefnemers maatregelen kunnen voorleggen.

Als op termijn tóch blijkt dat de sectorale emissiedoelen in 2035 niet worden gehaald, worden aanvullende maatregelen getroffen. Dit krijgt ook een plek in het ontwerpprogramma. Voor de industrie en mobiliteit geldt dat het eerdergenoemde Europese klimaat- en milieubeleid voor een geborgde reductie van de NO_x-emissies in deze sectoren en is het NH₃-industriedoel met een extra inzet van de Aanpak Piekbelasting binnen bereik. Als blijkt dat het doel voor de industrie (NH₃) en/of mobiliteit (NO_x) voor 2035 niet wordt gehaald, worden tijdig aanvullende maatregelen getroffen.

Met het voorliggend pakket acht het kabinet het reëel dat de reductiedoelen worden gehaald. Voor de borging van het effect van het pakket consulteert het kabinet provincies en maatschappelijke partijen met als doel om een borgingsinstrument vast te leggen in het programma bij de spoedwet vervangen omgevingswaarde stikstof. Indien daarbij geen consensus wordt bereikt, kiest het kabinet als ultieme remedie voor een korting op productierechten in 2035. Voor de streefwaarde in 2030 maakt het kabinet in het najaar afspraken met de sector gericht op hoe via publiek-privaat stimulerings- en beloningsbeleid. Hiertoe wordt de opgave verdeeld over de deelsectoren en worden er op bedrijfsniveau voor de melkveehouderij streefwaarden vastgesteld.

Ook voor het streefdoel van 2030 acht het kabinet borging van belang. Een passend borgingsmechanisme draagt bij aan de houdbaarheid van de aanpak en verkent mogelijkheden daartoe. Voor het einde van 2026 komt het kabinet met een borgingsmechanisme, waarbij op basis van monitoring tijdig aanvullende

³³ Kamerstukken II, 2025/26, 35 334, nr. 433.

maatregelen kunnen worden genomen wanneer blijkt dat (deel)sectorale doelen niet binnen bereik zijn.

Ons kenmerk
DGLGS / 107229191

De eerste monitoring vindt plaats in 2027/2028. Indien nodig, wordt dan ook bijgestuurd. Bijsturing vindt plaats nadat een analyse is uitgevoerd van de oorzaken van het achterblijven van de emissiereductie of het niet halen van de streefwaarde. Daarbij kan het bijvoorbeeld gaan om aanpassingen van het stimulerings- en beloningsbeleid. Maar ook om het na overleg met relevante partijen treffen van aanvullende maatregelen, juist om daarmee een eventuele korting op dierrechten achteraf te voorkomen.

Uitvoerbaarheid is essentieel

Het maatregelpakket leidt alleen tot het gewenste resultaat en ruimte in vergunningverlening als de maatregelen ook daadwerkelijk kunnen worden uitgevoerd. In dit kader hebben de Rijksuitvoeringsorganisaties een aantal aanbevelingen gedaan gericht op uitvoerbaarheid, die zijn gebruikt bij de vormgeving van dit pakket. Overheden voeren daarnaast een uitvoeringstoets uit. In het kader van uitvoerbaarheid gaat het kabinet ook verder het gesprek aan met de medeoverheden over de Uitvoeringsaanpak Landelijk Gebied die zij begin juni hebben gepresenteerd. Het kabinet wil ook de uitvoeringskracht van de sector vergroten. Daarom start het kabinet met de oprichting van een nieuwe publiek-private structuur (productschappen 2.0). De SER brengt begin juli een advies uit waarin ook dit onderwerp wordt betrokken. Die inzichten worden meegenomen in de verdere uitwerking van deze ambitie.

De uitvoering is al gestart

In maart is de Tweede Kamer geïnformeerd over de uitgangspunten en belangrijkste onderdelen van de aanpak.³⁴ Sindsdien is het kabinet verdergegaan met de uitvoering van de reeds lopende maatregelen en besteding van de middelen die al in de Voorjaarsnota beschikbaar zijn gekomen. Om u mee te nemen in de voortgang hiervan is de Uitvoeringsrapportage Maatregelen stikstofreductie meegestuurd met deze brief (Bijlage III). Via deze rapportage wordt de Tweede Kamer ook op de hoogte gehouden van de uitvoering van de nieuwe maatregelen.

Tabel 2. Voorziene maatregelen en te verwachten emissiereductie in de landbouw

Voorziene maatregelen	Kton reductie NH ₃ in 2035 t.o.v. 2019	Toelichting
Generieke maatregelen gericht op emissies op alle bedrijven (ook in de zones)	30 - 33 kton	• Beperken van stal- en opslagemissies in melkvee-, pluimvee-, varkens- en kalverhouderij via bedrijfsspecifieke emissienormen (doelsturing). • Beperken veldemissies door verlies van derogatie en een systeem van dagontmesting, vergisten en strippen van melkveemest dat bijdraagt aan emissiereductie bij het uitrijden van dierlijke mest. Daarnaast wordt ingezet op een combinatie van stimulering en (op termijn) middelvoorschriften voor het verder beperken van veldemissies. Dit betreft onder andere een verplichting tot emissiearm uitrijden van ureumhoudende minerale meststoffen en verder

³⁴ Kamerstukken II, 2025/26, 36 800 XIV, nr. 80.

		onderzoek naar emissiereductie door het emissiearm aanwenden op bouwland en onderzoek naar mogelijkheden van aanzuren mest op grasland op zandgronden.
Aanvullende generieke maatregelen (ook in de zones)	15 kton	- Al gerealiseerde krimp sinds 2019, waaronder die door beëindigingsregelingen en afromen rechten bij overdracht. - Beëindiging (via beëindigingsregelingen). - Extensivering (via extensiveringsregeling melkveehouderij). - Afoming van rechten bij overdracht buiten familieverband.
Aanvullende gebiedsgerichte maatregelen (aanvullend op reducties in de generieke maatregelen)	1 - 2 kton*	- Onder voorbehoud van nadere concretisering aanpak: - Extensivering van veebezetting - Verlaagde mestplaatsingsruimte - Omzetting landbouwgronden naar natuur - Verplaatsen en beëindigen bedrijven
Totaal	46 - 50 kton	

Ons kenmerk
DGLGS / 107229191

*Emissiereductie in de zones is 2,5 – 3 keer effectiever dan buiten de zones. Daarom worden extra maatregelen in de zoneringsaanpak bovenop de generieke maatregelen in de zones genomen.

Samenwerking en vooruitblik

Samen met maatschappelijke partijen en de wetenschap

Bij de totstandkoming van de aanpak en het maatregelpakket heeft het kabinet lessen getrokken uit diverse rapporten van kennisinstellingen en voorstellen van medeoverheden en maatschappelijke partijen. Dat geldt bijvoorbeeld voor de voorstellen 'Een stabiele route uit de stikstofcrisis', de Bouwsteen Emissiereductie Landbouw, de Bouwsteen Natuur en de Bouwsteen Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer. De gewijzigde motie-Bromet³⁵ om de voorstellen van VNO-NCW, Bouwend Nederland, Natuurmonumenten en Natuur & Milieu mee laten wegen in de nationale stikstof-aanpak is hiermee afgedaan.

In aanloop naar deze brief heb ik veel gesproken met maatschappelijke organisaties: tijdens het brede maatschappelijke overleg (zeventien organisaties onder leiding van onafhankelijk voorzitter Elbert Dijkgraaf), de bilaterale gesprekken, en de werkbezoeken. Uit de gesprekken bleek het gezamenlijke belang dat al deze partijen voelen om nu daadwerkelijk stappen te zetten. Vrijwel iedereen benadrukte de noodzaak van natuurherstel en urgentie om de vergunningverlening weer vlot te trekken.

Met deze aanpak zijn we er nog niet. De uitwerking vraagt nog veel en daarbij zijn al deze partijen nodig. In samenspraak met de deelnemende partijen heb ik daarom besloten het maatschappelijk overleg voort te zetten. Daarnaast worden ook de gesprekken over de diverse onderdelen voortgezet. Ik vertrouw erop ook in het vervolg te kunnen rekenen op hun constructieve bijdrage en betrokkenheid.

In lijn met het rapport 'Van verwarring naar verbinding' is ervoor gekozen om de milieukundige, ecologische en juridische uitdagingen parallel aan te pakken met 1) een robuust en (deels gebiedsgericht) emissiereductiebeleid met doelsturing en zones rondom Natura 2000-gebieden, 2) behoud en herstel van de kwaliteit van de natuur in Natura 2000-gebieden, en 3) vergunningverleningsinstrumenten als een integraal onderdeel. Ik verken ook de mogelijkheden om een aantal

³⁵ Kamerstukken II, 2025/26, 36 800 XIV, nr. 33.

wetenschappers, zoals bijvoorbeeld betrokkenen bij het WUR-rapport, via een expertpool actief te blijven betrekken bij de vervolgitwerking, om reflecties op te halen, de aanpak te toetsen en waar mogelijk aan te scherpen met goede ideeën. Vanuit diezelfde optiek zal het kabinet ook de landsadvocaat betrekken bij de verdere uitwerking.

Ons kenmerk
DGLGS / 107229191

Samen als één overheid werken aan de opgaven

Rijk, provincies, waterschappen en gemeenten staan als overheden voor de uitdaging om invulling te geven aan de opgaven. Dat kunnen Rijk en medeoverheden alleen samen. Iedere overheidsinstantie vanuit zijn eigen rol en verantwoordelijkheden. In goede afstemming en overleg. Het Rijk steunt daarom waar mogelijk stappen van medeoverheden, neemt goede plannen over en bouwt voort op de energie in de regio.

Over het pakket aan maatregelen vindt uitvoerig overleg plaats met de Europese Commissie. Ook bij verdere uitwerking is consultatie van en uiteindelijk toestemming voor een aantal regelingen van de Europese Commissie noodzakelijk.

Tot slot

Met dit pakket komt er weer ruimte voor vergunningverlening. Het is de sleutel voor wat al zo lang op slot zit. Samen met uw Kamer, medeoverheden, boeren, ondernemers en anderen in de samenleving kunnen we die sleutel omdraaien. We kunnen de vergunningverlening weer lostrekken. Daarmee werken we concreet aan verduurzaming van de landbouw, oplossingen voor PAS-melders en interimers, de verduurzaming van de industrie en mobiliteit, aan infrastructuur en nieuwe woningbouw, en projecten voor onze nationale veiligheid. Kortom, zo krijgen we Nederland weer in beweging. Dan steeds steviger op gang. En uiteindelijk in volle vaart, vol vertrouwen vooruit.

Hoogachtend,

Jaimi van Essen
Minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur

VERDIEPINGSBIJLAGEN

- Verdiepingsbijlage Hoofdlijn 1 – Emissiereductie in de landbouw, industrie en mobiliteit
- Verdiepingsbijlage Hoofdlijn 2 – Samen met boer, keten en regio vooruit
- Verdiepingsbijlage Hoofdlijn 3 – Inzet in en rond kwetsbare natuur- en watergebieden
- Verdiepingsbijlage Hoofdlijn 4 – Aan de slag met natuurherstel

Ons kenmerk
DGLGS / 107229191

BIJLAGEN

- Bijlage I: Overzicht belangrijkste vervolgstappen
- Bijlage II: Wetgevingsagenda
- Bijlage III: Uitvoeringsrapportage maatregelen stikstofreductie 2026
- Bijlage VI: Reactie essay 'Van stikstof naar systeemfout'
- Bijlage V: Advies Landsadvocaat op consequenties invoering RKO
- Bijlage VI: Concept Ontwerp-Natuurplan

PARALLEL VERSTUURDE KAMERBRIEVEN

- De appreciatie van het rapport 'De Nederlandse stikstofcrisis: Van verwarring naar verbinding.'
- Een nadere toelichting op het programma legalisatie PAS-melders en het definitieve programma.

Verdiepingsbijlage Hoofdlijn 3 – Inzet in en rond kwetsbare natuur- en in watergebieden

De gebiedsgerichte inzet vormt een onmisbaar onderdeel van de aanpak van het kabinet om vergunningverlening stapsgewijs los te trekken, de natuur te herstellen en perspectief te bieden aan de landbouw in Nederland. Het is tegelijkertijd ook een impactvolle aanpak die een gedegen onderbouwing en uitvoering vereist, inclusief een concreet vervolgproces. In deze verdieping worden deze elementen verder toegelicht en geconcretiseerd.

Zones rond stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden

Niet alleen de natuur in Natura 2000-gebieden, maar ook het toekomstperspectief en verdienvermogen van boeren in de nabijheid van Natura 2000-gebieden staan onder druk. Zolang geen duidelijke keuzes worden gemaakt en er geen geborgd zicht op natuurherstel is kunnen nieuwe vergunningen niet tot nauwelijks verleend worden en zijn bestaande natuurvergunningen kwetsbaar voor intrekings- en handhavingsverzoeken. Om mogelijkheden te creëren voor de vergunningverlening moet een totaalpakket aan generieke en gebiedsgerichte maatregelen ervoor zorgen dat ten minste (dreigende) verslechtering van Natura 2000-gebieden kan worden uitgesloten. Zonder gebiedsgerichte maatregelen rondom Natura 2000-gebieden kan achteruitgang niet worden gestopt.¹ Om de achteruitgang te stoppen te voorkomen en toe te werken naar een gunstige staat van instandhouding. Om perspectief op vergunningverlening te creëren en intrekings- en handhavingsverzoeken te kunnen afwijzen dient deze aanpak ook aantoonbaar geborgd en niet vrijblijvend van aard te zijn.

Het hoofddoel van deze aanpak is het breed verminderen van de impact van drukfactoren die zijn verbonden aan de landbouw en grondgebruik en daarmee te komen tot systeemherstel per gebied. Het gaat hierbij om een inzet op stikstof, hydrologie, waterkwaliteit, gewasbeschermingsmiddelen en uitbreiding van leefgebied van soorten. Daarbij legt het kabinet nu een aantal beleidsvoornemens voor over het ruimtelijk begrenzen van de zoneringsgebieden en over het ambitieniveau van de regels, die op een later moment worden gevat in instructieregels voor de provinciale omgevingsverordening, en eventueel algemene regels vanuit het Rijk. Dit beleidsvoornemen wordt het komende halfjaar met medeoverheden en maatschappelijke partners verder geconcretiseerd.

Selectie gebieden

In Nederland zijn 162 Natura 2000-gebieden op land en water. Zonering is niet voor al deze gebieden een proportioneel middel om te komen tot natuurherstel en het kabinet is zich zeer bewust van de impact van een zone met aanvullende maatregelen op boeren. Een definitieve selectie gebieden voor zonering vereist daarom een zorgvuldig proces, in afstemming met medeoverheden en maatschappelijke partijen. Deze eerste selectie gebieden en afbakening van de zone is een algemeen beleidsvoornemen gebaseerd op de inzichten uit natuurdoelanalyses en andere wetenschappelijke studies naar drukfactoren in relatie tot Natura 2000-gebieden. Allereerst zijn er 41 Natura 2000-gebieden waarvoor het kabinet vanuit het Rijk geen nut en noodzaak ziet voor een zoneringsaanpak. Het gaat hier om 31 niet-stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden en 10 grote wateren. Voor de overige 121 stikstofgevoelige gebieden zijn natuurdoelanalyses uitgevoerd die inzichtelijk maken welke knelpunten lokaal spelen en moeten worden opgelost om herstel mogelijk te maken. Binnen de selectie van 121 stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden is vervolgens een verdere selectie gemaakt op basis van agrarische activiteit. Hieruit valt het Natura 2000-gebied Wapendal & Westduinpark af omdat er geen agrarische emissies zijn in een zone van 500 meter.²

De komende maanden wordt een proces doorlopen met medeoverheden en maatschappelijke partijen om binnen de resterende 120 gebieden te komen tot een scherpere selectie van Natura 2000-gebieden. Dit op basis van een tweetal criteria:

- 1) Op basis van specifieke ecologische informatie kan (dreigende) verslechtering voor een Natura 2000-gebied worden uitgesloten.

¹ PBL, Deltares, RIVM & WUR (2025). Reflectie op MCEN-maatregelenpakket spoor 2, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving, Delft: Deltares, Bilthoven: Rijksinstituut voor Voedselveiligheid en Milieu, Wageningen: Wageningen University en Research.

² Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (2025). *Emissies en deposities uit zones rondom Natura 200-gebieden*. 10.21945/RIVM-KN-2025-0016

- 2) Wanneer sprake is van (dreigende) verslechtering is dit (deels) het gevolg is van agrarische activiteiten.

Als sprake is van (dreigende) verslechtering én agrarische activiteiten binnen de zone hierin een rol spelen is er dus aanleiding voor zonering, met als doel systeemherstel van de natuur en bijdrage aan het lostrekken van vergunningverlening. Ook als aan deze criteria wordt voldaan dan kan alsnog in zeer specifieke gevallen onderbouwd worden dat niet tot zonering wordt overgegaan. Provincies hebben namelijk gebiedsspecifieke kennis over de agrarische sector in de zone en de verwachte ontwikkelperspectieven. Dit kan, zeker voor gebieden met beperkte agrarische activiteit in de zone, leiden tot een alternatieve aanpak waarbij geborgd een vergelijkbaar integraal doelbereik wordt gerealiseerd binnen de financiële kaders. Denk hierbij bijvoorbeeld aan gebieden waar 2 van de 3 agrariërs in de zone geen bedrijfsopvolger hebben en waarmee afspraken gemaakt kunnen worden over bedrijfsbeëindiging. Om te komen tot deze brede afweging wordt een afwegingskader op basis van meerdere criteria opgesteld.

Voor Natura 2000-gebieden in grensgebieden kan er ook vanuit het buitenland een significante bijdrage geleverd worden aan verslechtering. Tegelijkertijd geldt ook voor deze Natura 2000-gebieden dat een integrale aanpak van meerdere drukfactoren in de zone aan de Nederlandse kant belangrijk is om te komen tot natuurherstel en vergunningverlening. Voor deze gebieden is de inzet om een binnenlandse bijdrage te leveren, ook vanuit de zone, conform de zoneringsaanpak. Aanvullend gaan we in gesprek met buurlanden over de inzet die vanuit het buitenland kan worden geleverd qua natuurherstel.

Het kabinet verwacht hiermee dat er voor ongeveer 100 van de 120 stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden nut en noodzaak is om te komen tot zonering. De keuze voor gebieden en afbakening van de zone is een algemeen beleidsvoornemen gebaseerd op de inzichten uit natuurdoelanalyses. Provincies hebben op basis van aanvullende systeemanalyses, gebiedskennis over de agrarische sector en landschapsecologische analyses per Natura 2000-gebied. Die inzichten zijn bruikbaar om het komende halfjaar per gebied tot aanscherpingen van het rijksbeleid te komen. Meerdere provincies hebben daarbij de afgelopen periode al stappen gezet op zonering en natuurherstel ten behoeve van vergunningverlening. Het kabinet is de provincies hiervoor zeer erkentelijk. Daarbij start het Rijk nu vanuit een beleidsvoornemen voor zones in en rondom 120 stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden op land (bijlage 1), binnen Nederlandse landsgrenzen, wetende dat de definitieve selectie zal wijzigen.

Omvang van de zones

Het kabinet maakt binnen de selectie Natura 2000-gebieden onderscheid tussen 2 breedtes van de zones. Hierbij is onderscheid te maken tussen ca. 85 gebieden met een zonering van 500 meter en voor 15 gebieden waar een zone van 1000 meter passender is op basis van de drukfactor stikstof. Stikstofdepositie is in veel gebieden een van de belangrijkste drukfactoren om weg te nemen voor natuurherstel en vergunningverlening. Emissiereductie in de nabijheid van Natura 2000-gebieden is daarvoor effectiever, omdat het reduceren van stikstofemissies in de nabijheid van Natura 2000-gebieden een groter effect heeft op natuurherstel, doordat een groter deel van de emissie neerslaat op Natura 2000-gebieden. Op basis van analyses van het RIVM is de hoeveelheid emissies, bedrijven en landbouwgrond in zones rond Natura 2000-gebieden bekend³. Uit deze gegevens blijkt dat een zone van 1000 meter ongeveer 2.5x zo effectief is voor het bereiken van natuurherstel als generieke emissiereducties. Het kabinet heeft ervoor gekozen om op basis van 2 criteria de nut en noodzaak van een grotere zone te onderbouwen.

- 1) Allereerst moeten agrarische activiteiten in de zone relatief veel stikstof emitteren. Aanvullend beleid is immers alleen effectief als er ook daadwerkelijk emissiereductie te bereiken is in de zone.
- 2) Ten tweede moet de drukfactor stikstof een probleem zijn voor het nabijgelegen Natura 2000-gebied. Voor gebieden die de komende jaren al voor een groot deel onder de KDW komen is aanvullende emissiereductie in de zone minder nodig.

Op basis van deze criteria is een analyse gemaakt van alle emissies in - en deposities vanuit - de zones, met als invulling minimaal 100 ton N-emissie en minder dan 50% van het areaal onder de KDW in 2030⁴. Dit resulteert in een selectie van 20 gebieden waarbij een grotere zone voor stikstof effectief is. Vervolgens is er per gebied bekeken in hoeverre een aanvullende zone tot 1000 meter

³ Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (2025). *Emissies en deposities uit zones rondom Natura 2000-gebieden*. 10.21945/RIVM-KN-2025-0016

⁴ Op basis van de meest recente monitoringscijfers van het RIVM: [Monitor stikstofdepositie in Natura 2000-gebieden 2025 | RIVM](#)

vanuit stikstof nut en noodzaak heeft. Dit heeft geleid tot een verdere aanscherping van 5 gebieden waarvoor er geen nut en noodzaak is voor uitbreiding van de zone naar 1000 meter, hoewel ze wel aan bovenstaande criteria voldoen. Allereerst zijn er 2 Natura 2000-gebieden met een zeer klein areaal stikstofgevoelige natuur terwijl de gebieden zelf wel omvangrijk zijn. Het gaat om *Eilandspolder* (ca. 2,5 ha stikstofgevoelige natuur) en *Wormer- en Jisperveld & Kalverpolder* (ca. 17 ha stikstofgevoelige natuur). Hier is een uitbreiding van de zone naar 1000 meter niet proportioneel. Ten tweede zijn er 2 omvangrijke Natura 2000-gebieden aan de grens met een zeer groot aandeel stikstofbelasting uit het buitenland en waarvan bijna de helft van het areaal reeds onder de KDW komt in 2030. Het gaat om *Geuldal en Dinkelland*. Ook in deze gebieden is een uitbreiding van de zone voor de agrarische sector niet proportioneel. In deze gebieden is wel een gecombineerde inzet nodig vanuit de drukfactor waterkwaliteit (zoneringsaanpak), aanpak kwetsbare watergebieden en de natuurherstelverordening. Ten derde is de Veluwe een van de Natura 2000-gebieden waarbij vanwege de stikstofbelasting uit de zone een zonering van 1000 meter passend zou zijn vanuit de gehanteerde rijkscriteria. Tegelijkertijd heeft de provincie Gelderland de afgelopen periode een zorgvuldig proces doorlopen met maatschappelijke partners om te komen tot een strokenbeleid van 500 meter rond de Veluwe in combinatie met een bredere interbestuurlijke en gebiedsgerichte Aanpak Veluwe waarmee ook wordt ingezet op geborgde emissiereductie en natuurherstel en fysiek beekdalherstel. Het Rijk vindt het belangrijk aan te sluiten bij deze initiatieven en tegelijkertijd te bewaken dat er een gelijk speelveld is voor boeren. Daarom is de inzet rond de Veluwe om te komen tot een zone van 500 meter conform rijkskaders. Bredere inzet op emissiereductie, natuurherstel en fysiek beekdalherstel wordt vormgegeven via de Aanpak Veluwe. Hier wordt met de provincie Gelderland naast de zonering 65-69% emissiereductie over een groter gebied afgesproken, dus ook buiten de zones.

Voor de verwachte ca. 85 Natura 2000-gebieden is daarmee de inzet om te komen tot een zonering van 500 meter vanaf de rand van het gebied. Voor een selectie van 15 Natura 2000-gebieden is de inzet om te komen tot een zone van 1000 meter vanaf de rand van het gebied (zie bijlage 1). Het kabinet werkt aanvullend aan deze verschillende begrenzingen rond Natura 2000-gebieden waar zonering gaat gelden een algemene instructieregel uit die provincies vraagt met het oog op de hydrologie en waterkwaliteit van Natura 2000-gebieden een passend werkingsgebied vast te stellen. Binnen dit werkingsgebied kunnen provincies bepalen welke regels voor agrarische activiteiten gaan gelden die relevant zijn voor hydrologisch herstel van het betreffende gebied. Dit werkingsgebied omvat ten minste de grens van de zone, en zal op sommige plekken uitgebreider zijn langs de kenmerken van het hydrologisch systeem (bijv. aansluitend bij een beekloop). In en rond het Natura 2000-gebied zullen daarnaast op specifieke plekken systeemherstelmaatregelen genomen moeten worden. Deze systeemherstelmaatregelen zullen deels vallen binnen de aangewezen zonering maar kunnen ook op specifieke plekken buiten de zones noodzakelijk zijn. Ook hierover zullen bindende afspraken gemaakt worden met provincies.

Maatregelen binnen de zone

Het kabinet ziet twee routes voor zich om toe te werken naar systeemherstel per N2000-gebied vanuit de zone en het bijdragen aan het lostrekken van vergunningverlening. In veel regio's hebben de afgelopen jaren provincies en boeren de handen ineengeslagen om gezamenlijk te werken aan systeemherstel. Het Kabinet heeft veel waardering voor al deze initiatieven. Tegelijkertijd is er een stevige noodzaak om geborgd en tijdig systeemherstel te realiseren zodat vergunningverlening weer op gang kan komen. Tot uiterlijk 1 januari 2028 kunnen gebieden een eigen aanpak tot stand te brengen om de drukfactoren op het nabijgelegen Natura 2000-gebied substantieel weg te nemen en toe te werken naar een gunstige staat van instandhouding. Deze maatregelen moeten in de zones een aanvullende emissiereductie opleveren van landelijk gemiddeld 20 procentpunt. Ieder gebied is echter anders en de precieze benodigde emissiereductie per zone wordt later dit jaar vastgesteld. Hierbij wordt rekening gehouden met de aard van het gebied, de mate waarin agrarische activiteiten reeds extensief zijn en de staat van de natuur. De precieze voorwaarden voor doelbereik en borging van de oplossingen uit gebieden werkt het kabinet nog nader uit.

Niet in ieder gebied zal het echter mogelijk zijn om voor 1 januari 2028 een geborgde aanpak tot stand te brengen die leidt tot systeem herstel. Lukt het niet om via deze weg de drukfactoren substantieel weg te nemen, dan zullen de door het kabinet vastgestelde regels en normen op bedrijfsniveau gaan gelden. Deze regels worden in januari 2027 gepubliceerd en zullen uiterlijk per 1-1-2035 in werking treden. De aanpak vanuit het gebied moet eenzelfde mate van borging en doelbereik kennen, met hetzelfde financiële beslag, als de Rijksregels op bedrijfsniveau die januari 2027 worden gepubliceerd. Om de drukfactoren in het gebied in voldoende mate weg te nemen zullen vrijwel altijd langerlopende gebiedsprocessen nodig zijn, gericht op kavelruil en herverkaveling. Gebiedsprocessen spelen dus zowel bij de aanpak vanuit het gebied als bij de

Rijksregels een belangrijke rol. In de volgende passages geeft het Kabinet aan welke regels het voornemens is te gaan vaststellen voor de zone.

In de zone gelden de generieke regels voor agrarische bedrijven in de vorm van bedrijfsspecifieke emissienormen (hoofdpijn 1). Met bedrijfsspecifieke emissienormen wordt in heel Nederland, ook in de zones, ingezet op het maximaal technisch haalbare potentieel voor individuele bedrijven door middel van managementmaatregelen en technische maatregelen. Aanvullend wordt als onderdeel van de zoneringsaanpak een pakket aan regels ontwikkeld voor plantaardige teelten en grondgebonden veehouderijsystemen (primair melkveehouderij). De komende periode gaat het kabinet in afstemming met medeoverheden en maatschappelijke partners aan de slag met het verder concretiseren van de regels. Het kabinet denkt aan drie typen regels: 1) regels die zich richten op het extensiveren van grondgebruik in de grondgebonden veehouderij; 2) regels die breder sturen op het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen en (kunst-)mestgebruik, waarbij regels voor gewasbescherming in samenhang met en ter invulling van een landelijk beleidskader worden ontwikkeld; 3) regels die zich richten op het voorkomen van afwenteling en het voorkomen van ongewenste ontwikkelingen, ook in relatie tot de invoering van de rekenkundige ondergrens.

Het ambitieniveau van deze regels richt zich op een extensivering van de landbouwpraktijk. Voor regels ten behoeve van extensivering denkt het kabinet aan een verlaagde vee-bezetting en/of een verlaagde mestplaatsingsruimte. Voor de uitwerking van de verlaagde vee-bezetting bezien we de relatie met de generieke grondgebondenheidsnorm, de inpasbaarheid van de norm voor biologische bedrijven en de gevolgen voor natuurherstel. Voor kunstmestgebruik bezien we bij het ontwerpen van de regel de relatie met de regels van het strokenbeleid in Gelderland en de inpasbaarheid bij reeds extensieve bedrijven. Voor gewasbeschermingsmiddelen komt een landelijk beleidskader om de milieubelasting van gewasbeschermingsmiddelen in en om Natura 2000-gebieden als drukfactor te minimaliseren. Dit beleidskader zal in het traject van het convenant gewasbeschermingsmiddelen worden uitgewerkt met de convenantspartijen. Indien hierbij onvoldoende wordt bijgedragen aan de instandhouding en het herstel van Natura 2000-gebieden, zal de Rijksoverheid zelf regels opstellen. In het traject van het convenant gewasbeschermingsmiddelen is het daarnaast de inzet van het rijk om afspraken te maken over het verder voorkomen van drift van niet-biologische naar biologische bedrijven in Natura 2000-gebieden en in de zones rondom Natura 2000-gebieden. Voor regels ten aanzien van ongewenste ontwikkelingen en afwenteling kijkt het kabinet onder meer naar het strokenbeleid van de provincie Gelderland met regels ten aanzien van veranderend grondgebruik en vestiging en uitbreiding van veehouderijen. Vanuit het oogpunt van handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid moet ook bezien worden welke koppeling en gemaakt moet worden tussen regels op perceels- en bedrijfsniveau. Ook hier lopen reeds meerdere provincies voorop in het ontwerpen van deze regels.

Het ambitieniveau voor de regels sluit aan op een toekomstperspectief voor een extensieve bedrijfsvoering, met een ruime en uiterste invoeringstermijn van 2035 langs verschillende ingroeipaden. We zetten de komende maanden met provincies stappen om te kijken onder welke voorwaarden er mogelijkheden zijn om het ingroeipad regionaal te versnellen en daarmee eerder stappen te zetten om vergunningverlening los te trekken. Voor regels met betrekking tot stalemissies uit de melkveehouderij en de intensieve veehouderijsectoren wordt aangesloten bij de doelsturingssystematiek. Dit brengt een proces op gang waarbij boeren de tijd krijgen en zorgvuldig kunnen afwegen welke opties zij hebben om landbouwactiviteiten en grondgebruik passend te gaan maken. Boeren maken daar zelf keuzes over de ontwikkelrichting van de extensieve bedrijfsvoering, waarbij het voldoen aan de regels centraal staat. Bij het instellen van de regels en normen krijgen ondernemers de komende jaren de mogelijkheid om stapsgewijs de bedrijfsvoering aan te passen, waarbij zij zelf beslissen welke aanpassingen naar extensieve bedrijfsvoering nodig zijn om aan deze normen en regels de voldoen. Daarbij zijn meerdere transitiepaden mogelijk.

Naast een pakket aan regels en normen gericht op het landgebruik en de landbouw, is het in veel gebieden nodig om systeemherstelmaatregelen te nemen. Met systeemherstelmaatregelen kunnen belangrijke drukfactoren zoals verzuring en vermisting in de bodem en het grond- en oppervlaktewater (waterkwaliteit), verdroging en versnippering worden weggenomen. Deze drukfactoren hebben negatieve gevolgen voor de kwaliteit van Natura 2000-gebieden. Binnen de aanpak zonering worden de volgende groepen systeemherstelmaatregelen uitgevoerd: herstel van de waterhuishouding, verbeteren van de waterkwaliteit, vergroten van de waterdynamiek, het leggen van essentiële ecologische en landschappelijke verbindingen, inrichting en uitbreiding van natuurarealen (bijvoorbeeld als gevolg van de al geplande restantopgave van het Natuurnetwerk Nederland) en het verbeteren van de connectiviteit tussen natuurgebieden. Het verschilt per gebied welke maatregel nodig is. Het Rijk maakt samen met provincies en waterschappen

Aan de Minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur

nota
TER BESLISSING

Kamerbrief Weer ruimte voor boer, natuur en
bouw: maatregelpakket voor landbouw, natuur en
stikstof

TER BESLISSING
Datum aangemaakt
25 juni 2026

Kenmerk
DGLGS / 106997895

Kopie aan

Bijlage(n)

Parafenroute

Aanleiding

In de Kamerbrief van 27 maart 2026 heeft het kabinet aangekondigd de Kamer vóór de zomer te informeren over de verdere uitwerking van de samenhangende aanpak gericht op landbouw, natuur en stikstof. Voorliggende kamerbrief geeft hier invulling aan en beschrijft de maatregelen en besluiten die het kabinet neemt.

Geadviseerd besluit

U kunt akkoord gaan met het verzenden van de Kamerbrief aan de Tweede Kamer en de Eerste Kamer.

Kernpunten

- In voorliggende Kamerbrief wordt de aanpak van het kabinet voor stikstofreductie, natuurherstel en vergunningverlening, zoals op hoofdlijnen aangekondigd in de kamerbrief van 27 maart afgelopen jaar, verder uitgewerkt.
- De aanpak is opgebouwd langs de volgende vijf hoofdlijnen:
 - Hoofdlijn 1: Emissiereductie in de landbouw, industrie en mobiliteit
 - Hoofdlijn 2: Samen met boer, keten en regio vooruit
 - Hoofdlijn 3: Inzet in en rond kwetsbare natuur- en watergebieden
 - Hoofdlijn 4: Aan de slag met natuurherstel
 - Hoofdlijn 5: Ruimte voor vergunningverlening
- Per hoofdlijn beschrijft de brief het onderliggend maatregelpakket en de besluiten die het kabinet neemt. Ook wordt een overzicht gegeven van het budget dat per maatregel voorzien is in de periode 2026-2035.
- De brief schetst daarnaast hoeveel emissiereductie stikstof wordt voorzien met dit maatregelpakket, op welke manier monitoring en borging van

doelbereik is ingericht, en hoe de aanpak op termijn weer ruimte voor vergunningverlening zal bieden.

- Ten slotte wordt ingegaan op de betrokkenheid van medeoverheden, maatschappelijke partijen, kennispartijen en andere partners, bij de totstandkoming van de aanpak tot nu toe, en hoe het vervolg hiervan eruit ziet.

bindende afspraken over hoe de maatregelen tijdig uitgevoerd kunnen worden. Dit is onderdeel van de bestaande en hernieuwde afspraken in het kader van het Natuurpact. Vooruitlopend op het herziene Natuurpact zal in het interbestuurlijke vervolgproces nader worden bekeken hoe deze maatregelen tijdig kunnen worden uitgevoerd

Kwetsbare watergebieden

In de zogenoemde kwetsbare watergebieden ligt in belangrijke mate voor de landbouw een opgave om de waterkwaliteit op orde te brengen. Het gaat hierbij voor een deel van de beekdalen en grondwaterbeschermingsgebieden om het verminderen van de uit- en afspoeling van nutriënten en gewasbeschermingsmiddelen afkomstig uit de landbouw naar het grond- en oppervlaktewater. Hier wil het kabinet toewerken naar extensieve vormen van landbouw. Daarvoor wordt grotendeels aangesloten bij de hierboven beschreven aanpak in zones rondom Natura 2000-gebieden en de mogelijkheden die ondersteunend beleid daar bieden. De verdere uitwerking van de aanpak vindt het komende jaar in samenwerking met medeoverheden plaats.

Grondwaterbeschermingsgebieden

Onderzoek laat zien dat er in 26 grondwaterbeschermingsgebieden een aanzienlijke opgave voor nutriënten vanuit de landbouw ligt voor de Nitraatrichtlijn en KRW.⁵ Het Rijk stuurt in deze gebieden daarom aan op een nadere invulling van (faciliterende en normerende) maatregelen door medeoverheden, om zo extensiever agrarisch grondgebruik, aansluitend op een extensieve bedrijfsvoering, te bewerkstelligen. In het merendeel van de grondwaterbeschermingsgebieden zijn ook gewasbeschermingsmiddelen aangetroffen, waarbij in sommige gevallen sprake is van een overschrijding van de drinkwaternorm en/of Kaderrichtlijn water (KRW)-norm voor de waterkwaliteit. Voor zowel de KRW als onze drinkwaterwinning is het belangrijk om regels te stellen over het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen. Vanuit het convenant gewasbeschermingsmiddelen wordt ingezet op het aanpakken van de brede opgaven voor gewasbeschermingsmiddelen. Of op het gebied van gewasbeschermingsmiddelen aanvullende inzet nodig is in grondwaterbeschermingsgebieden wordt in samenhang met dit convenant bezien. Indien hierbij onvoldoende wordt bijgedragen aan het terugdringen van het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen (op basis van onder andere milieubelastingpunten) zal de Rijksoverheid zelf regels opstellen. In de overige grondwaterbeschermingsgebieden zijn vanuit deze aanpak voor wat betreft de KRW-nutriëntendoelstelling geen aanvullende maatregelen voorzien.

Beekdalen

De aanpak kwetsbare watergebieden is naast grondwaterbeschermingsgebieden ook gericht op beekdalen. Daarbij concentreert het kabinet zich op die beekdalen waarvoor bekend is dat nog een aanzienlijke nitraatopgave voor de landbouw ligt. Het uitgangspunt hierbij is een overstap naar agrarisch grondgebruik aansluitend op een extensieve bedrijfsvoering. Het Rijk stuurt waar nodig aan op een afbakening van gebieden en nadere invulling van (faciliterende en normerende) maatregelen met medeoverheden.

Een recent rapport van Deltares concludeert dat er in Nederland 111 beken zijn die nog niet voldoen aan de KRW-oordeelsklasse voor nutriënten. Dit wordt veroorzaakt door meerdere bronnen. Voor 65 beken is bekend dat er een aanzienlijke nutriëntenopgave voor de landbouw ligt. Binnen deze 65 beken laat het rapport zien dat voor 17 beken het instellen van een bufferzone van 250 meter aan weerszijden van de beek met extensief agrarisch landgebruik leidt tot een verbetering van de KRW-oordeelsklasse voor nutriënten. Voor de 48 andere beken zijn gebiedsspecifieke analyses en maatregelen nodig om te bepalen welk type maatregelen leiden tot een verbetering van de KRW-oordeelsklasse voor nutriënten. In de 46 overige beken ligt ook een opgave voor nutriënten, maar deze opgave wordt door meer dan 50% veroorzaakt door andere bronnen (buitenland en rioolwaterzuiveringsinstallaties).

De bevindingen van het Deltares rapport leggen de basis voor een proces van verdere uitwerking met provincies en waterschappen. We zoeken samen met medeoverheden binnen het budgettaire kader uit wat er nodig is om te voldoen aan de nutriëntenopgave voor de landbouw in deze 65 beken. Voor de overige 46 beken wordt uitgezocht wat in deze gebieden de omvang van de landbouwopgave is en of, binnen het budgettaire kader, aanvullende inzet hierop wenselijk is. Hierbij wordt rekening gehouden met de inspanningen die bij rioolwaterzuiveringsinstallaties worden gedaan en die van het buitenland worden verwacht. Vanuit het KRW-impulsprogramma

⁵ Groenendijk, P., Duan, K., Renaud, L., & Rietra, R. (2024). *Effecten van maatregelen op nitraat in het agrarische deel van grondwaterbeschermingsgebieden*. (Rapport / Wageningen Environmental Research; No. 3371). Wageningen Environmental Research. <https://doi.org/10.18174/674737>

wordt een stevige inzet op deze andere bronnen vormgegeven. In de beekdalen waar het water al reeds voldoet aan de nutriëntendoelstelling vanuit de KRW⁶, zijn vanuit deze aanpak geen aanvullende maatregelen voorzien.

Faciliterend pakket

Veel ondernemers zullen door de zoneringsaanpak en de aanpak in beekdalen en grondwaterbeschermingsgebieden te maken krijgen met ingrijpende opgaven. Regels sturen aan op extensivering van grondgebruik, verlagen van drukfactoren in relatie tot (kunst-)mestgebruik en gewasbeschermingsmiddelen en het voorkomen van ongewenste afwenteling. Vaak zullen die vragen om aanpassing van de bedrijfsvoering. Het Rijk ontwikkelt daarom, in aanvulling op het generieke faciliterend pakket, een aanvullend faciliterend pakket in deze gebieden dat nadrukkelijk is bedoeld om de ondernemer te ondersteunen in deze opgave en perspectief te bieden op toekomstbestendige bedrijfsvoering. De regels en normen worden in de komende maanden verder geconcretiseerd in overleg met medeoverheden en maatschappelijke partijen. Het faciliterend pakket zal daarmee in samenhang en in samenwerking met de sector nader uitgewerkt worden. Daarbij is nadrukkelijk oog voor de toereikendheid van het pakket (gebaseerd op de uiteindelijke formulering van de regels) en de (tijdige) toegankelijkheid van het beschikbare en te ontwikkelen instrumentarium.

Om duidelijkheid te scheppen over wat er op ondernemers in de zone afkomt, zullen zij geïnformeerd worden over de opgaven en wat dit concreet kan betekenen voor hun bedrijfsvoering. Hierbij hanteren we zoveel mogelijk één vast aanspreekpunt bij de overheid in de vorm van zaakbegeleiding. Op basis van de opgaven, kenmerken van het gebied en de huidige bedrijfsvoering zal de ondernemer keuzes moeten maken voor de toekomst en indien nodig een nieuw bedrijfsplan maken. Ieder bedrijf houdt daarbij de keuze tussen meerdere ontwikkelpaden (of een combinatie van richtingen): innoveren, extensiveren, verplaatsen of (vrijwillig) beëindigen. Het kabinet zet met het generieke faciliterend instrumentarium voor de intensieve veehouderijsectoren in op toepassing van stalinnovaties en het nemen van managementmaatregelen. Voor biologisch, natuurinclusieve en/of productie-extensieve melkveehouderijen kijkt het kabinet nadrukkelijk naar de mogelijke gevolgen van invoering van de generieke stikstofnormering. Het kabinet beziet of dit moet leiden tot een aanpassing van de emissienormen voor deze categorie bedrijven of tot extra (financiële) ondersteuning. Deels door natuurlijk verloop, maar ook als gevolg van het generieke en gebiedsspecifieke beleid zal een deel van de bedrijven stoppen of behoefte hebben om te verplaatsen. Ondersteuning voor beëindiging wordt op de eerste plaats uitgewerkt als onderdeel van het generieke instrumentarium. Specifieke invulling van instrumentarium voor de aanvullend benodigde beëindiging en verplaatsing door gebiedsgerichte aanpak zal meelopen in gebiedsprocessen.

Binnen het ontwikkelpad extensivering is het aan de boer om, al dan niet ondersteund, te kiezen voor een vorm passend bij het individuele bedrijf. Voor veel bedrijven zal dit gaan om meer grond bij eenzelfde aantal dieren, gecombineerd met ontwikkelingen richting een regeneratieve, biologische of natuurinclusieve bedrijfsvoering. Het Rijk zet zich daarbij in om samen met medeoverheden ook te kijken naar de combinatie mogelijkheden (en het wegnemen van belemmeringen) voor omschakeling van het bedrijf naar alternatieve bedrijfsmodellen, zoals zorgboerderijen, erfwinkels, voedselbossen of kinderopvang. Het Rijk wil boeren samen met medeoverheden actief ondersteunen en gaat om tafel met de sector om te bepalen wat daarvoor nodig is. Hierbij wordt gekeken naar bestaande instrumenten als de verschillende extensiveringsregelingen (de Subsidieregeling extensivering melkveehouderij (SEM) en de Samenwerkingsregeling melkvee-akkerbouw), het Investeringsfonds Duurzame Landbouw (IDL), het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (de eco-regeling in het GLB) en het agrarisch natuurbeheer (inclusief Agrarisch Natuur en Landschapsbeheer ANLb), die waar passend worden benut en/of opgeschaald. Bovendien worden er nieuwe instrumenten ontwikkeld, waarbij gedacht kan worden aan een tegemoetkoming voor boeren die willen omschakelen naar biologische landbouw en een regeling voor kleine boeren die deze beweging maken.

Omschakeling naar gecertificeerde biologische bedrijfsvoering wordt nadrukkelijk geen verplichting, maar het instrumentarium en de voortzetting van het actieplan 'Groei van biologische productie en consumptie' is erop gericht om boeren die dat willen de mogelijkheid te geven om te kunnen omschakelen en uitzicht te bieden op een goed verdienmodel. Daarbij is de inzet om afspraken te maken met ketenpartijen die biologische boeren perspectief bieden op structurele,

⁶ Deltares, 2025. Doorrekening van de effecten van maatregelen in brede bufferzones langs beekdalen voor KRW-doelbereik nutriënten. Memo.

voorspelbare en significante groei van de vraag naar biologische producten in lijn met de voorziene groei van het biologische landbouwareaal. Als het niet lukt om tot deze afspraken te komen dan zullen er wettelijke maatregelen getroffen worden om de vraag te stimuleren, waarvoor de juridische voorbereidingen in gang worden gezet. Deze afspraken of maatregelen gaan samen met een hoger aandeel biologische producten in het inkoopbeleid van de overheid.

Gezien de grootschaligheid van de gebiedsgerichte aanpak ligt er een opgave voor de nadere uitwerking van het faciliterend pakket in de schaalbaarheid en het creëren van samenhang tussen de verschillende instrumenten van zowel Rijk als provincie. Dit is zowel voor de uitvoerbaarheid als samenwerking met de ondernemer van belang. Randvoorwaarden zijn o.a. voldoende uitvoeringscapaciteit bij instanties zoals de RVO, NVWA, omgevingsdiensten en decentrale overheden. Waar mogelijk en nodig dient flexibiliteit in de uitvoering mogelijk gemaakt te worden. Een doel bij de gezamenlijke uitwerking is om ongeoorloofde cumulatie van betalingen en subsidies te voorkomen. Rijk en provincie zullen hier afspraken over maken en een eenduidig verhaal naar de boer communiceren.

Grondmobiliteit

Onder alle ontwikkelrichtingen (van extensivering tot beëindiging) ligt grondmobiliteit als bepalende succesfactor voor het realiseren van de doelen op het gebied van landbouw, natuur en stikstof. De grondmobiliteit is momenteel laag en het vinden van toekomstbestendige bedrijfslocaties buiten de zones is een complexe opgave. Ondernemers worden hierbij vaak ondersteund door agrarische bedrijfsadviseurs- en makelaars. Het kabinet faciliteert dit door de landelijke verplaatsingsregeling, de inzet van de Nationale Grondbank (NGB) samen met provincies, en inbreng van agrarische gronden en bedrijfslocaties in bezit van het ministerie van BZK/het Rijksvastgoedbedrijf. Het RVB werkt op verzoek van en via overheden die uitvoering geven aan de nationale beleidsdoelen voor het landelijk gebied. In aanvulling op het vrijwillig te koop aanbieden van bedrijfslocaties door ondernemers aan de overheid zullen rijk en provincies nagaan hoe aankoopkansen op agrarische vastgoedmarkt, binnen de mogelijkheden van de overheid, beter benut kunnen worden. Het kabinet wil de grondmobiliteit ook faciliteren door in de zones, beekdalen, grondwaterbeschermingsgebieden én ook de gebieden daarbuiten gericht gronden aan te kopen om in te kunnen zetten voor verkoop en ruil in het gebied, gericht op de blijvende boeren en grondeigenaren in een gebied. Deelnemers aan beëindigingsregelingen kunnen grond aanbieden aan de NGB. Binnen de gebieden zal de grond vervolgens vooral voor extensivering worden ingezet en daarbuiten vooral voor ruil en voor het hebben van verplaatsingslocaties.

Er wordt ingezet op een actieve grondstrategie in de gebieden zodat duidelijk wordt welke instrumenten in een specifiek gebied noodzakelijk zijn, zoals aankoop, ruil, pacht, landinrichting (vrijwillige kavelruil en wettelijke herverkaveling) en afwaardering. Het kabinet heeft voor grondaankoop de Nationale grondbank LVVN beschikbaar en zet deze samen met - of op verzoek van - provincies in. Grond van de overheid kan ook beschikbaar gesteld worden via pachtuitgifte. Het is daarbij cruciaal dat gesprekken met grondeigenaren worden gevoerd, bijvoorbeeld door zaakbegeleiders, en de wensen op het gebied van grond kenbaar zijn gemaakt; zoals omvormen, verplaatsen of stoppen.

Via een grondrukanalyse kan snel inzicht in vraag en aanbod van grond worden verkregen. Het kabinet denkt dat het instrument landinrichting - en met name wettelijke herverkaveling - nog onvoldoende benut wordt en wil dit met provincies en Kadaster uitwerken en beoogt hiervoor middelen vrij te maken. Provincies zijn als enige bestuurslaag bevoegd om een wettelijke herverkaveling te starten. Voor een succesvolle herverkaveling leert de ervaring dat ongeveer 10% grond door de overheid wordt ingebracht. Het kabinet zorgt ervoor dat openbare gegevens over grondposities van rijk en provincies en andere overheden beschikbaar zijn voor de aanpak in gebieden. Bij de grondstrategie hoort nadrukkelijk dat grondeigenaren zelf bijdragen aan realisatie van doelen via extensivering van landbouwgrond zodat aankoop niet nodig is. Het beschikbaar stellen van ruil -en pachtgrond helpt hierbij. IPO en provincies werken met het Rijk aan een subsidieregeling voor afwaardering van landbouwgrond. Op grond van deze subsidieregeling, die door de provincies ter goedkeuring wordt voorgelegd aan de Europese Commissie, kunnen grondeigenaren subsidie ontvangen voor het permanent dulden of nalaten van een of meerdere van maatregelen die het toegestane landbouwgebruik wijzigen ten behoeve van natuur, klimaatadaptatie, grondwaterkwaliteit en/of bodemkwaliteit. De subsidieontvanger zal deze maatregelen opnemen in een kwalitatieve verplichting om te voldoen aan de subsidievoorwaarden.

Voor de extensivering is het van belang dat er voldoende agrarische grond beschikbaar blijft. Naast landbouw kunnen er in een zone ook andere legitieme ruimtevragers zijn. De zoneringsaanpak stuurt niet op de functietoedeling. Voor de ruimtelijke invulling binnen de zone komen heldere kaders voor de medeoverheden die richting geven voor de functiebepaling in de zones en de kwetsbare watergebieden. De verdere uitwerking daarvan loopt via het proces voor de definitieve nota ruimte. De ambitie is deze eind 2026 definitief te maken.

Interbestuurlijk en maatschappelijk vervolgproces

Het kabinet geeft met de in deze Kamerbrief geschetste beleidsvoornemens de kaders voor uitwerking van de zoneringsaanpak en aanpak voor kwetsbare watergebieden. Voor het realiseren van de doelen in het landelijk gebied is het echter van groot belang om deze samenwerking met medeoverheden, betrokken boeren/sectorpartijen en maatschappelijke partners gestructureerd en zorgvuldig verder vorm te geven. De samenwerking met medeoverheden wordt in de tweede helft van 2026 vormgegeven. Ten eerste zullen de individuele provincies en de drie koepelorganisaties van medeoverheden een brief van het kabinet ontvangen met een uitnodiging om te reageren op de voorgestelde aanpak en beleidsvoornemens. Daarnaast zal het kabinet onderzoek uitvoeren en samen met de medeoverheden en met gebiedspartijen een verdiepende analyse uitvoeren op een aantal voorbeeldgebieden, om zo concreet mogelijk grip te krijgen op de uitwerking van de beleidsvoornemens in de praktijk.

De instructieregels voor met name extensivering (gve/ha-norm en mestplaatsingsruimte), kunstmestgebruik en gewasbeschermingsmiddelen worden de komende maanden met de provincies concreet uitgewerkt. Tenzij een gebiedseigen oplossing mogelijk is zullen in beginsel voor alle gebieden vervolgens dezelfde regels gaan gelden om helderheid en een gelijk speelveld te bieden. Een deel van de instructieregels zal ook afwegingsruimte bevatten binnen kaders. Daar is sprake van voor:

- 1) De geometrische begrenzing van de zone, waarbij rekening kan worden gehouden met bestaande kavel- en landschappelijke structuren. De bandbreedte voor deze begrenzing in meters zal nog nader worden bepaald.
- 2) Hydrologie, bijvoorbeeld afwegingsruimte ten aanzien van beperkingen aan het onttrekken van grondwater. Provincies en waterschappen bepalen zelf welke regels er nodig zijn en waar deze, in aanvulling op de zone voor de extensiveringsregels, gaan gelden.

Het kabinet biedt ruimte aan alternatieve gebiedseigen maatwerk-oplossingen voortkomend uit gebiedsprocessen. Indien in een gebied uiterlijk 1 januari 2028 een alternatieve aanpak tot stand komt, waarmee tenminste een even grote bijdrage wordt geleverd aan het wegnemen van drukfactoren op het nabijgelegen Natura 2000-gebied, is hier ruimte voor. Het kabinet zal per gebied de komende maanden verdere helderheid verschaffen op de doelen voor de drukfactoren per gebied, uitgaande van aanvullende emissiereductie van landelijk gemiddeld 20 procentpunt. Naast een vergelijkbaar doelbereik is het daarbij noodzakelijk dat de randvoorwaarden voor individuele boeren helder en handhaafbaar zijn en dat de aanpak te realiseren is binnen de beschikbare middelen. Voor gebiedseigen oplossingen zullen dus strenge voorwaarden gelden. Daarbij is van belang dat gelijkwaardig doelbereik, tijdigheid, uitvoerbaarheid, juridische borging en draagvlak, stevig kunnen worden onderbouwd. Het proces en de randvoorwaarden voor het toepassen van gebiedseigen oplossingen zal het kabinet de komende maanden verder uitwerken. Hiermee zoekt het kabinet voor stikstof ook aansluiting bij het bouwstenenplan van de agrarische sector en medeoverheden. In alle gevallen staat het generieke beleid (hoofdpijn 1) vast.

Daarnaast wordt het beleidsvoornemen voor het bepalen bij welke Natura 2000-gebieden zonering aan de orde is, verder uitgediept. Daarbij zal worden verkend waar zonering niet nodig of proportioneel is, omdat bijvoorbeeld verslechtering is uit te sluiten via de huidige combinatie van generiek en gebiedsgericht beleid. Dat kan bijvoorbeeld mogelijk zijn als blijkt dat voldoende zeker is dat op termijn aan de kritische depositiewaarde wordt voldaan. Daarbij is van belang dat de zoneringsaanpak integraal is en ook verslechtering kan optreden door andere drukfactoren die onderdeel van de zoneringsaanpak zijn. Ook zal worden verkend of in gebieden met weinig agrarische activiteiten voldoende zicht is op de benodigde stikstofreductie door geborgde afspraken met boeren die (op termijn) willen stoppen.

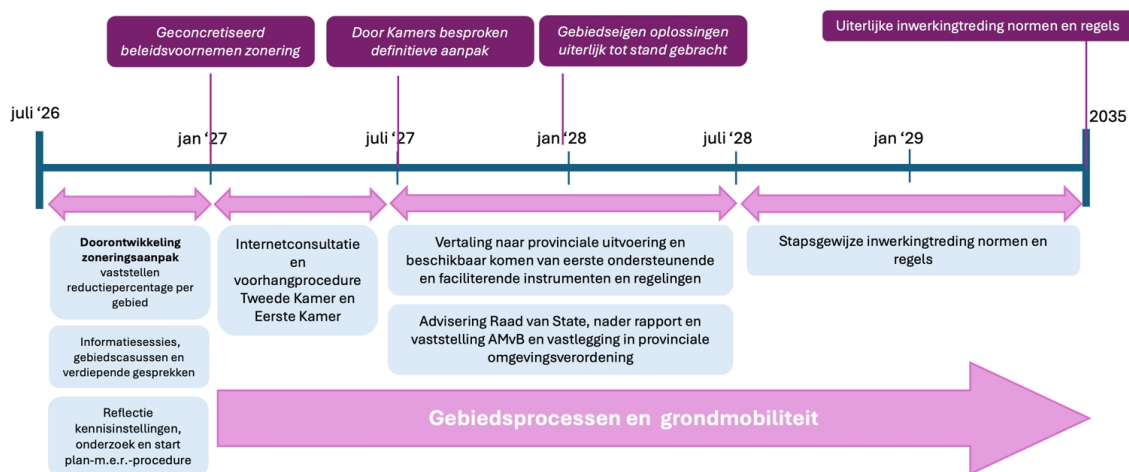


Fig. 1. Tijdlijn zoningsaanpak t/m 2035

Veenweidegebieden

In de veenweidegebieden zetten we de gebiedsgerichte aanpak onder regie van provincies voort gericht op behoud van de lagergelegen veengebieden en het karakteristieke veenweidelandschap met het oog op de Europese water-, natuur- en klimaatopgaven en om negatieve effecten van afwenteling door bodemdaling tegen te gaan. We bewegen op een verantwoorde manier toe naar hogere (grond)waterstanden waarbij het belangrijk is om perspectief te kunnen blijven bieden aan de boeren in het gebied. Aangesloten wordt bij het hydrologisch herstel rond natuurgebieden waarbij de inzet gericht is op het behoud en stimuleren van geringe drooglegging.

Aan de slag in de 5 prioritaire gebieden en 2 economische clusters

In 2025 zijn het Rijk en de drie medeoverheden in lijn met 'Naar een ontspannen Nederland' gestart met interbestuurlijke samenwerking in vijf prioritaire gebieden: Veluwe, Peel, Noordwest-Overijssel, Hart van het Noorden en Groene Hart. Hier werken de vier overheden actief als één overheid samen aan de gebiedsgerichte aanpak om juist daar waar de gestapelde opgaven liggen de uitvoering te versterken en te versnellen. Aanvullend heeft het Rijk in 2025 een aanpak in de twee economische clusters aangekondigd: Brainportregio en Rotterdamse Haven. Het kabinet zet de focus en inzet om in deze gebieden met prioriteit tot uitvoering te komen voort (Kamerbief 27 maart 2026).

De interbestuurlijke samenwerking in de prioritaire gebieden en economische clusters richt zich op het leveren van resultaten in de uitvoering om bij te dragen aan de brede gebieds- en maatschappelijke opgaven (natuur/stikstof, water, klimaat, woningbouw, (energie)infrastructuur, defensie en economisch perspectief).

De overkoepelende uitgangspunten van de aanpak in alle gebieden zijn:

- Focus op uitvoering: versnellen en versterken van daadwerkelijke uitvoering;
- Interbestuurlijk: met vier overheden aan de slag;
- Meerjarig: bouwen aan houdbaar resultaat;
- Pragmatisch & adaptief: we gaan aan de slag en sturen bij.

Binnen de prioritaire gebieden en twee economische clusters zijn met name de gestapelde opgaven in de vier kwetsbare gebiedstypen uit de Ontwerp Nota Ruimte van belang: Overgangszones Natura 2000-gebieden, veenweiden, beekdalen en grondwaterbeschermingsgebieden. Specifiek met betrekking tot de zoningsaanpak liggen er circa 50 stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden binnen de zeven gebieden. De aanpak draagt daarmee ook bij aan het versnellen van de uitvoering van zoningsaanpak in deze gebieden.

De brede gebiedsaanpak, binnen en buiten de zone, versterkt het resultaat en de gronddynamiek. De aanpak richt zich daarbij op versnellen van de realisatie van samenhangende hoofddoelen natuurbehoud, -herstel en -uitbreiding (stikstof en NHV), waterkwaliteit en -

kwantiteit, klimaat en daarmee ruimte voor vergunningsverlening. Daarbij wordt een bijdrage geleverd aan de bredere maatschappelijke opgaven, zoals economie, woningbouw, (energie)infrastructuur en defensie.

De uitvoering van het maatregelenpakket wordt in deze gebieden gefaseerd en geconcentreerd opgepakt. Elk gebied kent daarbij zijn eigen sleutel tot versnelling: Wat in het ene gebied de doorbraak brengt, werkt elders niet. Die diversiteit vraagt om maatwerk in sturing: per gebied wordt gericht gestuurd op inzet en tempo van doelrealisatie. De aanpak in het economische cluster Rotterdamse Haven heeft een smallere reikwijdte en richt zich op gerichte natuurmaatregelen t.b.v. het lostrekken van economische projecten. Uiterlijk eind 2026 worden er voor deze gebieden adaptieve en interbestuurlijke uitvoeringsplannen en samenwerkingsovereenkomsten opgesteld. Voor het Groene Hart, Noordwest-Overijssel, Hart van het Noorden, Brainportregio en Rotterdamse Haven is het kabinet voornemens om een impulsbudget beschikbaar te stellen om daar met de medeoverheden met prioriteit aan de slag te gaan met de uitvoering.

Voor de Peel en de Veluwe heeft de Minister van LNV op 17 juni jl. namens het kabinet reeds de samenwerkingsovereenkomsten en uitvoeringsplannen voor de eerder beschikbaar gestelde €300 miljoen per gebied samen met de medeoverheden ondertekend. Om hier op de Veluwe een vervolg aan te geven heeft het kabinet met de medeoverheden afgesproken om in het kader van de Aanpak Veluwe concrete invulling te geven aan het Taskforce beleid.

Parallel aan het opstellen van uitvoeringsplannen loopt de huidige aanpak in de prioritaire gebieden door én richten we ons op het versnellen en versterken van lopende uitvoering om stilstand te voorkomen en momentum te behouden. Versnelling van uitvoering in andere gebieden blijft mogelijk, mits dit de voortgang in de prioritaire gebieden niet belemmert: daar ligt de ambitie van de vier overheden om met prioriteit resultaten te behalen. Op basis van die resultaten wordt bepaald of en welke aanvullende gebieden vervolgens in aanmerking komen voor prioritering.

Bijlage 1 – Voorlopige lijst stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden (naar verwachting vallen er hier nog ca. 20 vanaf)

Provincie/voortouwnemer	Stikstofgevoelige N2000-gebieden	Afmeting zone	Onderdeel prioritaire gebieden en economische clusters
Groningen	Lieftinghsbroek	500 meter	
Friesland	Alde Feanen	500 meter	Onderdeel Hart van het Noorden
	Bakkeveense duinen	500 meter	Onderdeel Hart van het Noorden
	Duinen Ameland	500 meter	
	Duinen Schiermonnikoog	500 meter	
	Duinen Terschelling	500 meter	
	Duinen Vlieland	500 meter	
	Groote Wielen	500 meter	
	Oudegaasterbrekken, Fluessen en omgeving	500 meter	
	Rottige Meenthe & Brandemeer	500 meter	Grenzend aan Noordwest-Overijssel
	Van Oordt's Mersken	500 meter	Onderdeel Hart van het Noorden
	Wijnjeterper Schar	500 meter	Onderdeel Hart van het Noorden
Drenthe	Bargerveen	500 meter	
	Drents-Friese Wold & Leggelderveld	1000 meter	Onderdeel Hart van het Noorden

	Drentsche Aa-gebied	1000 meter	Onderdeel Hart van het Noorden
	Drouwenerzand	500 meter	Onderdeel Hart van het Noorden
	Dwingelderveld	1000 meter	Onderdeel Hart van het Noorden
	Elperstroomgebied	500 meter	Onderdeel Hart van het Noorden
	Fochteloërveen	500 meter	Onderdeel Hart van het Noorden
	Holtingerveld	500 meter	Onderdeel Hart van het Noorden
	Mantingerbos	500 meter	Onderdeel Hart van het Noorden
	Mantingerzand	500 meter	Onderdeel Hart van het Noorden
	Norgerholt	500 meter	Onderdeel Hart van het Noorden
Overijssel	Aamsveen	500 meter	
	Achter de Voort, Agelerbroek & Voltherbroek	500 meter	
	Bergvennen & Brecklenkampse Veld	500 meter	
	Boetelerveld	500 meter	
	Borkeld	500 meter	
	Buurserzand & Haaksbergerveen	500 meter	
	De Wieden	500 meter	Onderdeel Noordwest-Overijssel
	Dinkelland	500 meter	
	Engbertsdijksvenen	500 meter	
	Landgoederen Oldenzaal	500 meter	
	Lemselermaten	500 meter	
	Lonnekermeer	500 meter	
	Olde Maten & Veerslootslanden	500 meter	Onderdeel Noordwest-Overijssel
	Sallandse Heuvelrug	500 meter	
	Springendal & Dal van de Mosbeek	1000 meter	
	Uiterwaarden Zwarte Water en Vecht	500 meter	Onderdeel Noordwest-Overijssel
	Vecht- en Beneden- Reggegebied	1000 meter	
	Weerribben	500 meter	Onderdeel Noordwest-Overijssel
	Wierdense Veld	500 meter	
	Witte Veen	500 meter	

Gelderland	Bekendelle	500 meter	
	De Bruuk	500 meter	
	Korenburgerveen	500 meter	
	Landgoederen Brummen	500 meter	Onderdeel Veluwe
	Lingegebied & Diefdijk Zuid	500 meter	Onderdeel Groene Hart (incl Laag- Holland) (betreft het Zuid-Hollandse deel)
	Loevestein, Pompveld & Kornsche Boezem	500 meter	
	Rijntakken	500 meter	Onderdeel Noordwest-Overijssel (betreft deelgebied Rijntakken Uiterwaarden IJssel)
	Stelkampsveld	500 meter	
	Veluwe	500 meter	Onderdeel Veluwe
	Willinks Weust	500 meter	
	Wooldse Veen	500 meter	
Utrecht	Binnenveld	500 meter	Onderdeel Veluwe
	Botshol	500 meter	Onderdeel Groene Hart (incl Laag- Holland)
	Kolland & Overlangbroek	500 meter	
	Uiterwaarden Lek	500 meter	Onderdeel Groene Hart (incl Laag- Holland)
	Zouweboezem	500 meter	Onderdeel Groene Hart (incl Laag- Holland)
Noord-Holland	Duinen Den Helder - Callantsoog	500 meter	
	Duinen en Lage Land Texel	500 meter	
	Eilandspolder	500 meter	Onderdeel Groene Hart (incl Laag- Holland)
	Ijperveld, Varkensland, Oostzanerveld & Twiske	1000 meter	Onderdeel Groene Hart (incl Laag- Holland)
	Kennemerland-Zuid	500 meter	
	Naardermeer	500 meter	Onderdeel Groene Hart (incl Laag- Holland)
	Noordhollands Duinreservaat	500 meter	
	Oostelijke Vechtplassen	500 meter	Onderdeel Groene Hart (incl Laag- Holland)

	Polder Westzaan	500 meter	Onderdeel Groene Hart (incl Laag-Holland)
	Schoorlse Duinen	500 meter	
	Wormer- en Jisperveld & Kalverpolder	500 meter	Onderdeel Groene Hart (incl Laag-Holland)
	Zwanenwater & Pettemerduinen	500 meter	
Zuid-Holland	Broekvelden, Vettenbroek & Polder Stein	500 meter	
	Coepelduynen	500 meter	
	Duinen Goeree & Kwade Hoek	500 meter	
	Meijendel & Berkheide	500 meter	Onderdeel Rotterdamse Haven
	Nieuwkoopse Plassen & De Haeck	1000 meter	Onderdeel Groene Hart (incl Laag-Holland)
	Solleveld & Kapittelduinen	500 meter	Onderdeel Rotterdamse Haven
	Voornes Duin	500 meter	Onderdeel Rotterdamse Haven
	Westduinpark & Wapendal	Geen zonering	Onderdeel Rotterdamse Haven
Zeeland	Canisvliet	500 meter	
	Groote Gat	500 meter	
	Kop van Schouwen	500 meter	
	Manteling van Walcheren	500 meter	
	Vogelkreek	500 meter	
	Yerseke en Kapelse Moer	500 meter	
	Zwin & Kievittepolder	500 meter	
Noord-Brabant	Biesbosch	500 meter	
	Brabantse Wal	500 meter	
	Deurnsche Peel & Mariapeel	1000 meter	Onderdeel Peel en Brainportregio
	Groote Peel	1000 meter	Onderdeel Peel en Brainportregio
	Kampina & Oisterwijkse Vennen	1000 meter	Onderdeel Brainportregio
	Kempenland-West	1000 meter	Onderdeel Brainportregio
	Langstraat	500 meter	

	Leenderbos, Groote Heide & De Plateaux	1000 meter	Onderdeel Brainportregio
	Loonse en Drunense Duinen & Leemkuilen	1000 meter	
	Oeffelter Meent	500 meter	Onderdeel Peel
	Regte Heide & Riels Laag	500 meter	
	Strabrechtse Heide & Beuven	500 meter	Onderdeel Peel en Brainportregio
	Ulvenhoutse Bos	500 meter	
	Vlijmens Ven, Moerputten & Bossche Broek	500 meter	
Limburg	Bemelerberg & Schiepersberg	500 meter	
	Boschhuizerbergen	500 meter	Onderdeel Peel
	Brunssummerheide	500 meter	
	Bunder- en Elslooërbos	500 meter	
	Geleenbeekdal	500 meter	
	Geuldal	500 meter	
	Grensmaas	500 meter	
	Kunderberg	500 meter	
	Leudal	500 meter	Onderdeel Peel
	Maasduinen	1000 meter	
	Meinweg	500 meter	
	Noorbeemden & Hoogbos	500 meter	
	Roerdal	500 meter	
	Sarsven en De Banen	500 meter	Onderdeel Peel
	Savelsbos	500 meter	
	Sint Jansberg	500 meter	
	Sint Pietersberg & Jekerdal	500 meter	
	Swalmdal	500 meter	
	Weerter- en Budelerbergen & Ringselven	1000 meter	Onderdeel Peel en Brainportregio
	Zeldersche Driessen	500 meter	
Defensie	Witterveld	500 meter	Onderdeel Hart van het Noorden

--	--	--	--

Bijlage 2 - overzicht kwetsbare watergebieden

Beekdalen			
17 beken met bufferzone 250 meter	48 beken: gebiedsspecifieke uitwerking	Grote bijdrage RWZI (8 beken)	Grote bijdrage buitenland (38 beken)
1. Beekgraaf	1. Wehlsebeek	1. Zandleij	1. Bolksbeek
2. Voordeldonkse Broekloop	2. Beekse Bergen	2. Bolscherbeek	2. Dooze
3. Sambeeksche Uitwatering	3. Hooidonksche Beek	3. Bornsebeek	3. Randwaterleiding
4. Molengoot	4. Kanalen Hunze / Veenkoloniën	4. Zijdewetering	4. Ratumsebeek-Willinkbeek
5. Peelkanalen	5. Kanalen Westerwolde	5. Gammelkerbeek	5. Schipbeek
6. Galdersche beek	6. Kanalen-DG hellend-gestuwd	6. Markgraven	6. Buurserbeek
7. Merkske	7. Leekstermeer	7. Eyserbeek	7. Zoddebeek
8. Bakelse Aa, Oude Aa en Kaweise Loop	8. Vechtstromen kanalen	8. Geleenbeek	8. Oude IJssel
9. Tochtsloot	9. Achterste Plas		9. Boven Slinge
10. Oploosche Molenbeek	10. Groenlose Slinge		10. Berkel
11. Peelse Loop	11. Beken Groesbeek		11. Ramsbeek
12. Grote Valkse Beek	12. Gender		12. Boven Dommel
13. Kleine Barneveldse Beek	13. Mark en Vliet		13. Nieuwe Leij/Pop.L/Rov.L/Voorste Stroom
14. Selzerbeek	14. Zoom en Bleekloop		14. Boven Mark
15. Tungelroysebeek	15. Chaamse beken		15. Aa of Weerij
16. Vlootbeek Bovenloop	16. Strijbeekse beek		16. Molenbeek
17. Middelsgraaf	17. Bijloop - Turfvaart		17. Beneden Dinkel
	18. Dieze		18. Boven Dinkel
	19. Halsche Beek en Hooge Raam		19. Overijsselse Vecht
	20. St Jansbeek		20. Puntbeek
	21. Tovensche Beek		21. Radewijkerbeek
	22. Aa, Eeuwselse Loop en Kievitsloop		22. Ruenbergerbeek
	23. Westerwoldse Aa Zuid / Ruiten Aa / Runde		23. Schoonebeekerdiep
	24. Aa vanaf Eeuwselse Loop tot Helmond		24. Geelebeek
	25. Bruchterbeek		25. Midden Dinkel
	26. Elsbeek		26. Eckeltsebeek
	27. Hierdensebeek		27. Gelderns Nierskanaal
	28. Voorsterbeek		28. Geul
	29. Heelsumse Beek		29. Gulp

	30. Oude Bornschebeek		30. Swalm
	31. Glanerbeek		31. Worm
	32. Hagmolenbeek		32. Haelense Beek en Uffelsebeek
	33. Hammerwetering		33. Itterbeek en Thornerbeek
	34. Aalsbeek		34. Jeker
	35. AEF-bovenloopjes Midden-Limburg		35. Lingsforterbeek
	36. AEF-bovenloopjes Noord-Limburg		36. Niers
	37. Anselderbeek		37. Roer
	38. Groote Molenbeek		38. Vecht-Zwarte Water
	39. Tielebeek		
	40. Vlootbeek Benedenloop		
	41. Keutelbeek		
	42. Kwistbeek		
	43. Oostrumsche Beek		
	44. Putbeek en Pepinusbeek		
	45. Rode Beek Brunssum		
	46. Roggelsebeek		
	47. Midden- en Beneden Dommel		
	48. Loobeek en Molenbeek		

Grondwaterbeschermingsgebieden (26)	
1. Archemerberg	
2. Beegden	
3. Bergen	
4. Bergen op Zoom	
5. Breehei	
6. Craubeek	
7. De Dommel	
8. Dinxperlo	
9. Gasselte	
10. Grubbeworst	
11. Havelterberg	
12. Heel	
13. Helvoirt	
14. Herikerberg	
15. Hoge Hexel	
16. Holten	
17. Ijzeren Kuilen	
18. Manderveen	
19. Mookerheide	
20. Nuland	

21. Roodborn
22. Roosendaal
23. Valtherbos
24. Vesseem
25. Waterval
26. Wierden

Bijlage 3: Kaartbeeld kwetsbare natuur- en watergebieden

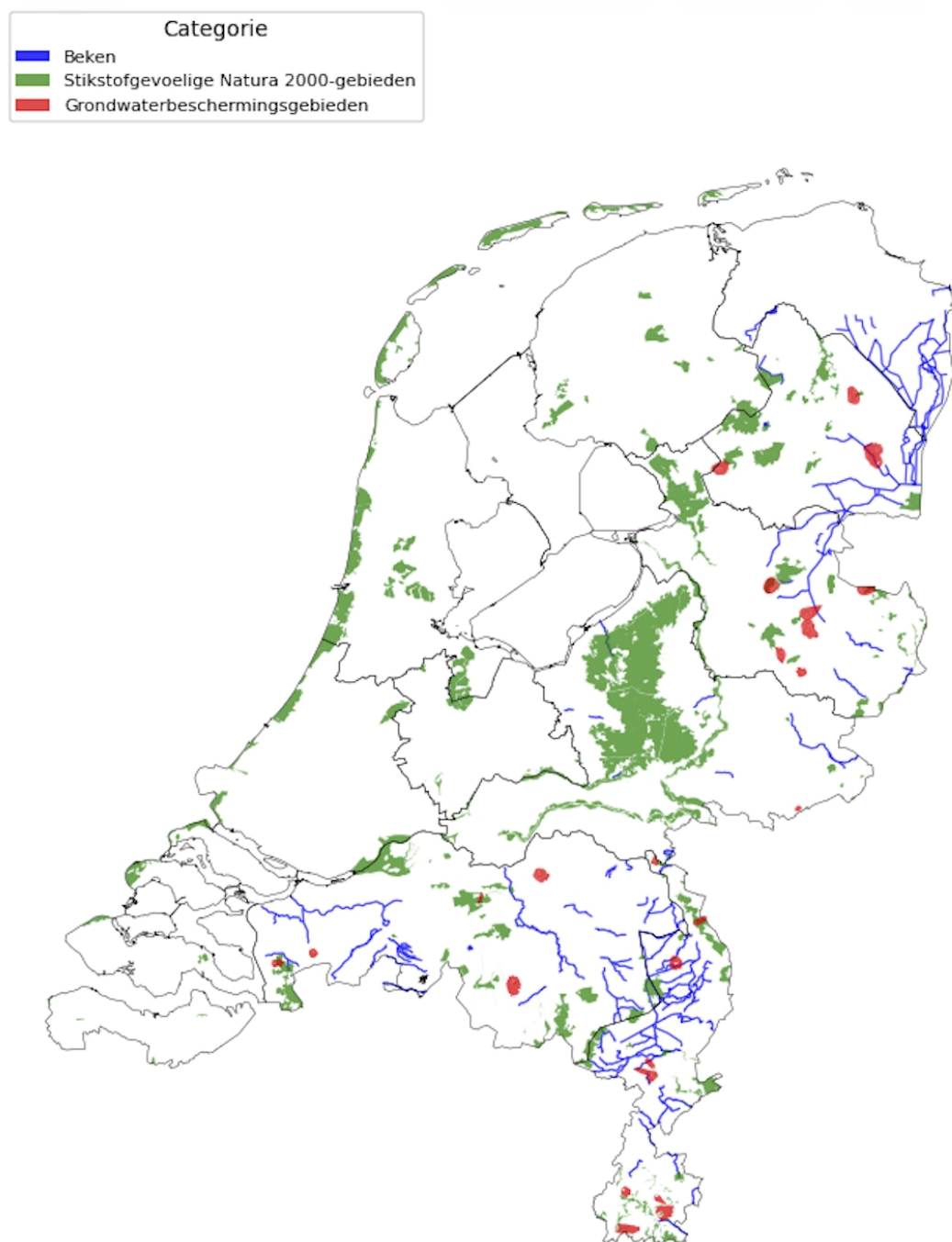


Fig. 2 Overzicht van voorlopige selectie kwetsbare gebieden waar inzet wordt geleverd. Hier zijn weergegeven de 120 stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden, 65 beken met een aan te pakken landbouwopgave en de 26 grondwaterbeschermingsgebieden met een nutriëntenopgave voor de landbouw

Verdiepingsbijlage Hoofdlijn 2 – Samen met boer, keten en regio vooruit

Versnelling actieplan Groei biologische productie en consumptie

Zoals benoemd in de brief draagt inzet op onder andere biologische landbouw in de komende jaren bij aan stikstofreductie, verbetering van de bodem- en waterkwaliteit en versterking van de biodiversiteit. Doordat de regels in de aanpak zonerings rond Natura 2000-gebieden en in beekdalen en grondwaterbeschermingsgebieden gericht worden op een extensivering van het grondgebruik en een extensieve bedrijfsvoering, waarbij biologisch een van de ontwikkelpaden is, staan boeren in deze gebieden die willen extensiveren voor een grote uitdaging. Door het stimuleren van biologische landbouw in balans met het stimuleren van de vraag naar biologische producten kan het bewezen biologische verdienmodel kansen bieden voor boeren die biologisch willen extensiveren in de zones en daar buiten en zo bijdragen aan een toekomstbestendige landbouw en een toekomstgericht voedselsysteem.

In deze bijlage wordt een versnellingsplan beschreven voor de groei van het biologische landbouwareaal en de vraag naar biologische producten. Het versnellingsplan biedt kansen voor omschakeling naar biologisch voor alle boeren in Nederland, ook in de zones rond Natura 2000-gebieden en in beekdalen en grondwaterbeschermingsgebieden, waar gestuurd wordt op extensivering van agrarisch grondgebruik. Het stimulerende instrumentarium is er op ingericht om boeren die dat willen de kans te geven om naar biologisch om te schakelen en perspectief te bieden op een goed verdienmodel. De voorgenomen maatregelen bouwen voort op de inzet vanuit het actieplan 'Groei van biologische productie en consumptie', waarvan de voortzetting is opgenomen in het coalitieakkoord. Met de maatregelen in dit versnellingsplan wordt ook een versnelling beoogd in het kader van het bereiken van de ambitie uit het actieplan: 15% van het Nederlandse landbouwareaal is in 2030 biologisch. Hiermee wordt uitvoering gegeven aan de motie Bromet.¹

De groei van het biologische landbouwareaal is ondersteunend aan het doelbereik van verschillende pijlers van de taskforce. Er wordt een bijdrage geleverd aan generieke stikstofreductie. Volgens onderzoek van de WUR is de emissie van ammoniak bij biologische melkveehouders per hectare lager dan bij gangbare melkveehouders.² Daarnaast laat een meta-analyse volgens WUR zien dat het vervangen van kunstmest door organische meststoffen leidt tot een gemiddelde reductie van stikstofuitspoeling en van totale stikstofverliezen.³ Het versnellingsplan draagt bij aan het stimuleren van extensieve landbouw, een emissiearme veehouderij en een toekomstbestendig verdienmodel in de zones rondom Natura 2000-gebieden en in beekdalen en grondwaterbeschermingsgebieden. Tegelijkertijd draagt het versnellingsplan bij aan de beoogde integrale aanpak van opgaven in de landbouw door boeren te ondersteunen bij investeringen en aanpassingen van de bedrijfsvoering en door maatregelen gericht op de keten. Eveneens draagt de beoogde inzet bij aan een beperking van de drukfactoren op natuurgebieden en doelen op het gebied van klimaat, water, gewasbeschermingsmiddelen en dierwaardigheid. Biologische productiemethoden die hiertoe leiden worden mede geborgd door het biologische keurmerk, waaraan de biologische verordening ten grondslag ligt.⁴

Maatregelen van het versnellingsplan

Het versnellingsplan betreft een samenhangend pakket voorgenomen maatregelen gericht op het vergroten van vraag, stimuleren van productie en een beter verdienmodel, ketenontwikkeling, onderzoek, data en kennisverspreiding en wet- en regelgeving. Voor alle maatregelen die in het vervolg van de tekst beschreven worden geldt dat definitieve besluitvorming over de toekenning van middelen nog moet plaatsvinden. Naast de genoemde maatregelen is er samenloop met andere maatregelen in de overige hoofdlijnen.

- Met de in te zetten grondinstrumenten wordt, waar kan, extensivering naar onder andere biologische landbouw ondersteund, waaronder bij afwaardering en pacht. Daarmee wordt een bijdrage geleverd aan het doel om het biologische landbouwareaal te laten groeien naar 15% in 2030, om biologisch gecertificeerde grond te behouden, en om biologische boeren te clusteren.
- De groei van het areaal biologische landbouw vergroot het aantal boeren dat Agrarisch Natuurbeheer (ANB) maatregelen kan uitvoeren en dit kan het verdienmodel van biologische boeren versterken.

¹ Kamerstukken II, 2025/26, 36800 XIV, nr. 32

² <https://open.overheid.nl/documenten/d0c116b5-d457-4e1a-a823-9072cfb23e1b/file>

³ <https://research.wur.nl/en/publications/organic-inputs-to-reduce-nitrogen-export-via-leaching-and-runoff/>

⁴ Verordening (EU) 2018/848

- Het Investeringsfonds Duurzame Landbouw (IDL) biedt biologische boeren mogelijkheden om te investeren in biologische bedrijfsvoering. In de helft tot twee derde van de goedgekeurde aanvragen vanuit het IDL is omschakeling naar biologische een onderdeel.
- In de ontwikkeling van het instrumentarium om biologische landbouw te stimuleren zal gekeken worden naar de samenhang met andere maatregelen die worden ingezet in het kader van extensivering en verduurzaming van de landbouw, zoals het benutten van synergie met ANB en regeneratieve- en natuur-inclusieve landbouw.

Stimuleren productie en verbetering verdienmodel

Het biologische landbouwareaal groeide als percentage van het totale landbouwareaal de afgelopen paar jaar met gemiddeld 0,4%, tot 5,7% in 2025. De groei kwam de afgelopen jaren met name uit de melkveehouderij, terwijl er in de akkerbouw nauwelijks of geen groei was. Het is belangrijk dat er balans is tussen groei van dierlijk en plantaardig bij de groei van het biologische areaal. Er is interesse in omschakeling vanuit boeren, maar zij geven vaak aan dat het verdienmodel niet aantrekkelijk genoeg is, administratieve lasten hoog zijn en er verschillende knelpunten in ketens zijn. Voor de maatregelen die gericht zijn op het stimuleren van productie en verbetering van het verdienmodel en die hieronder beschreven worden, is het kabinet voornemens middelen beschikbaar te maken. Naast deze maatregelen is de hectarepremie vanuit de Eco-regeling van het GLB van belang, omdat deze van toepassing is op biologische percelen en percelen in omschakeling.

Enmalige tegemoetkoming voor boeren die omschakelen naar biologisch. Op grond van de biologische verordening geldt per sector een minimum omschakeltermijn, over het algemeen van twee jaar. Omschakelende boeren krijgen in deze periode te maken met kostenderving, omdat zij wel de kosten maken van biologisch beheer van hun areaal, lagere opbrengsten hebben, investeringen moeten doen voor omschakeling en hun producten nog niet als gecertificeerd biologisch mogen afzetten. Momenteel krijgen biologische boeren met percelen in omschakeling ook de premie vanuit de GLB Eco-regeling. Het kabinet beoogt een hogere totale tegemoetkoming waarvoor omschakelende boeren gedurende de twee jaar wanneer zij omschakelen in aanmerking komen. Deze beoogde financiële tegemoetkoming kan samen met de premie vanuit de GLB Eco-regeling een belangrijke bijdrage leveren aan het in stand houden van het verdienmodel van omschakelende boeren.

Stimuleringsregeling omschakeling kleine boeren naar biologisch. Door kleine boeren worden de administratieve lasten nu vaak als te zwaar ervaren om gebruik te maken van ondersteuning vanuit bestaande GLB regelingen. De beoogde maatregel is een subsidieregeling vanuit het GLB met lagere administratieve lastendruk. Dit kan kleine boeren die vaak al volgens de biologische principes produceren en die dat willen helpen om naar biologisch om te schakelen. De doelgroep bestaat over heel Nederland uit 4.500 boeren met minder dan 5 hectare, met een gezamenlijk totaal areaal van ongeveer 16.500 hectare.

Gedeeltelijke tegemoetkoming certificeringskosten (voor ondernemers met omzet boven 80.000 euro). De certificeringskosten vormen voor boeren en verwerkers een belemmering om naar biologische bedrijfsvoering om te schakelen. Er is een breed gehoorde wens dat de overheid deze kosten draagt. Voor de tariefstelling van de certificeringskosten van Skal is het toetsingskader voor doorberekening van toelatings- en handhavingskosten (Rapport Maat houden 2014) leidend. Momenteel worden de jaarlijkse tarieven van Skal voor boeren en verwerkers met een omzet kleiner dan 80.000 euro per jaar al vergoed door de overheid. Met deze aanvullende voorgenomen maatregel wordt beoogd dat de overheid certificeringskosten voor ondernemers met een omzet groter dan 80.000 deels vergoedt. Op grond van de vrijstellingsverordening landbouw kan dergelijke steun staatssteun technisch voor zeven jaar verleend worden zonder notificatie. Als de steun langer verleend zou worden dan moet dat genotificeerd en onderbouwd worden. Vanwege de uitvoerbaarheid en het gelijke speelveld is het van belang dat de mogelijkheid om certificeringskosten vergoed te krijgen in heel Nederland gelijk is voor alle boeren en voor andere bedrijven in de keten en niet beperkt is tot bedrijven in specifieke gebieden.

Zaakbegeleiding omschakelaars. Aangezien omschakeling naar biologisch een andere bedrijfsvoering vraagt, boeren afhankelijk worden van een andere markt en vraag naar biologische producten als een onzekerheid wordt ervaren die omschakeling belemmert, kan deze ondersteuning van grote waarde zijn voor biologische boeren en groei van het areaal. Hiervoor wordt aangesloten bij generieke zaakbegeleiding, waarbij door kennisdeling wordt gezorgd dat kennis over biologisch meegenomen wordt bij advies aan boeren bij het maken van ondernemingsplannen. Hierbij worden onder meer digitale tools gebruikt.

Doorbraak projecten in 10 biologische ketens en regionale ketensamenwerking. Er zijn belemmeringen in specifieke biologische ketens die ervoor zorgen dat de groeipotentie momenteel niet volledig kunnen worden benut. In de biologische akkerbouw is er voor het bouwplan bijvoorbeeld geen of een onvoldoende aantrekkelijk verdienmodel. Het voorstel is om gerichte biologische ketendoorbraak projecten te ondersteunen waarin marktpartijen samen werken aan het wegnemen van belemmeringen en aan de juiste condities om te komen tot investeringen in haalbare businesscases en vervolgens marktintroductie. De overheid is hierin één van de partners, terwijl de sector zelf de afspraken draagt en het voortouw neemt in de uitvoering. In de projecten kan een sterke regionale component zitten, waardoor er een link is met de zoneringsaanpak. Hierbij heeft het ontwikkelen van een subsidieregeling de voorkeur, zodat de beste projecten in aanmerking komen voor (dezelfde) ondersteuning.

Stimuleren van vraag

In 2025 bedroeg het marktaandeel van biologische producten 4 á 5%. De vraag naar biologische landbouwproducten heeft een stevige impuls nodig naarmate het areaal verder groeit. Dit vraagt om krachtige maatregelen om groei van de vraag aan te jagen. In de brief waar dit document een bijlage van is, ben ik al ingegaan op het maken van ketenafspraken en mogelijke wettelijke maatregelen om de vraag naar biologische producten te stimuleren. Hierbij wordt zoveel mogelijk ingezet op het vergroten van de vraag naar biologische producten die in Nederland geproduceerd kunnen worden. Het is bij dergelijke afspraken en maatregelen een randvoorwaarde dat rekening wordt gehouden met uitvoerbaarheid en (internationale en Europese) wet- en regelgeving, waarbij onder meer noodzaak, effectiviteit en proportionaliteit van belang zijn.

Momenteel is de doelstelling in het Categoriekeplan Consumptieve Dienstverlening voor de inkoop van biologische producten 25%. Het kabinet heeft de ambitie om dit percentage biologische producten voor Rijkscatering op te hogen naar 50%. Dit kan door een eis op te nemen dat in elk nieuw contract tussen een rijksdeelnemer en een cateraar 50% (volume in kg's) van de inkoop ten behoeve van het assortiment het keurmerk EU-biologisch heeft (incl. EKO en Demeter). Het kabinet laat de Tweede Kamer voor het einde van 2026 weten hoe de overheid naar deze ambitie toegroeit. Ervaring met inkoop van biologisch voedsel in ziekenhuizen, verpleeghuizen en crèches in Denemarken leert dat hoge ambities (90-100%) haalbaar en betaalbaar zijn wanneer dit samen gaat met het kiezen van bijvoorbeeld meer plantaardige, lokale en seizoens-producten en door voedselverspilling aan te pakken.

Daarnaast wordt beoogd om een aantal maatregelen voort te zetten die momenteel al onderdeel zijn van het actieplan en die gericht zijn op het stimuleren van de vraag naar biologische producten, zoals het marktprogramma van RVO, de landelijke consumentencampagne van de overheid en de ondersteuning van bio-regio's en -gemeenten. Voor de subsidieregeling 'Vergroten afzet biologische landbouwproducten' (Vabiola) geldt dat een intensivering beoogd wordt. Daarnaast is het voornemen om de inzet op het vergroten van export van biologische producten uit Nederland te intensiveren.

Kennis en innovatie

Kennis is essentieel om groei van biologische productie en consumptie te realiseren. Vanuit de huidige inzet van het actieplan wordt uitvoering gegeven aan een kennisagenda en zijn er verschillende activiteiten om kennis te verspreiden. Door de voorgenomen intensivering kan meer praktijk gericht en innovatief onderzoek plaatsvinden en kan data verzameld worden over emissies op biologische bedrijven, evenals het betrekken van meer kennis- en onderwijsinstellingen en andere partijen. In aanvulling hierop loopt biologisch mee in de voorgenomen fieldlabs aanpak. Hierdoor kunnen biologische en omschakelende boeren kennis opdoen en van elkaar kunnen leren. Daarnaast loopt biologische landbouw mee in het programma 'Robots naar de boeren praktijk', wat kansen biedt voor de ontwikkeling en uitrol van innovaties. In de biologische akkerbouw zijn arbeidskosten hoog. Het gebrek aan bewezen robottechnieken en de hoge investeringskosten zijn een belemmering voor adoptie. Daarnaast ziet RVO een mogelijkheid om (elektrisch aangedreven) autonome mobiele machines die onkruid verwijderen toe te voegen aan de Milieulijst van de MIA/Vamil. Onderzoek hiernaar wordt voor het einde van dit jaar afgerond.

Wet en regelgeving

Recent onderzoek van RVO en Bionext laat zien dat boeren die willen verduurzamen, inclusief biologische boeren en boeren die omschakelen, belemmeringen in de toegankelijkheid van regelingen en hoge regeldruk ervaren. Veel belemmeringen die door deze groep boeren ervaren worden, hebben te maken met administratieve lasten, vestiging, subsidies, diergezondheid, handhaving en afzet en handel. De maatregel ziet op meer uitvoeringskracht om de toegankelijkheid van regelingen te verbeteren en de regeldruk te verminderen. Veel ligt echter vast in Europese wetten en regelingen, waardoor de nationale speelruimte beperkt is. Tegelijkertijd zijn er wel zaken die op nationaal niveau bepaald kunnen worden en van invloed kunnen zijn op het gelijke speelveld tussen lidstaten, bijvoorbeeld de nationale annexen (teeltmateriaal). Met de beoogde inzet komt er meer capaciteit om duidelijkheid te scheppen over de beperkingen en (on)mogelijkheden op nationaal niveau.

Rijkscatering

De Rijksoverheid is een belangrijke opdrachtgever en kan met haar beleid voor de catering een krachtige impuls geven aan het versterken van de afzetmarkt en het verdienvermogen van de Nederlandse landbouwsector. Daarnaast heeft het Rijk een belangrijke voorbeeldrol. Al jaren wordt er via de categorie Consumptieve Dienstverlening veel inzet gepleegd om de catering en het voedselaanbod binnen de Rijksoverheid te verduurzamen. Passend bij het gehele maatregelenpakket zet het kabinet in op scherpere ambities en doelen.

Eerder in deze bijlage is beschreven dat de Rijksoverheid haar rol in de afzetmarkt wil gebruiken en toe zal groeien naar een inkoopambitie van 50% biologische producten. Hiermee wil de overheid voorop lopen in wat van andere partijen in de keten wordt gevraagd. Voor andere duurzaamheidsindicatoren, zoals dierwaardigheid en voedselverspilling, wordt er verder ingezet op een integrale uitwerking binnen de categorie catering van het Rijk, voor een ambitieuzere inkoop. Dit draagt bij aan een 'practice what you preach' aanpak door de rijksoverheid als launching customer. Hierbij wordt als basis ingezet op het verhogen van de minimale inkoop van plantaardige eiwitten naar 60%, van alle ingekochte producten, conform de adviezen van het Voedingscentrum.⁵ Binnen de categorie catering worden tevens de afspraken van het Convenant 'Stappen naar dierwaardige veehouderij' opgenomen.

Aanvullend op de ambities voor de inkoop van biologische producten wordt ingezet op een samenwerking met ASC (duurzame aquacultuur), MSC (duurzame visserij) en het Beter Leven keurmerk (dierenwelzijn), waarmee de Rijksoverheid verkent welke stappen ze als opdrachtgever kan zetten richting grondstofcertificering. Hierbij wordt gecommitteerd aan het alleen nog maar inkopen van producten die ASC, MSC of minimaal BLK 1 ster gecertificeerd zijn. De inrichting van een monitoring van de Rijkscatering is een belangrijke randvoorwaarde om te kunnen sturen op inzet van cateraars om de afgesproken inkoopcriteria te halen.

De afgelopen jaren zijn de kosten voor de catering flink gestegen. Onder meer door de prijsverhogingen van voedsel, gestegen kosten voor energie en vervoer en CAO-verhogingen voor cateringpersoneel. De verwachting is dat dit de komende tijd nog verder zal toenemen. Voor de geschetste opties kunnen kostenstijgingen gedempt worden door bijvoorbeeld meer plantaardig aan te bieden en de voedselverspilling aan te pakken. Het is momenteel niet mogelijk en wenselijk om de kosten te compenseren met subsidies. Dit betekent dat de extra kosten doorberekend worden aan de gasten van de bedrijfsrestaurants.

Impuls aan een sociaal en economisch sterk platteland

De maatregelen voor landbouw, natuur en stikstof kunnen alleen gedragen worden als we dit moment benutten om met de regio's een nieuw economisch verhaal neer te zetten, sociale structuren te versterken en krachten van het platteland te benutten. Daarom zet het kabinet in op enerzijds een landsbreed actieprogramma Sterk Platteland en anderzijds een sociaaleconomisch investeringsprogramma voor specifieke gebieden.

Met het actieprogramma wil het kabinet de stap maken naar een samenhangender en zichtbaarder plattelandsbeleid. Dat verdient het platteland als belangrijk onderdeel van Nederland die het thuis is van vele mensen en rijk is aan tradities, cultuur en natuur. Het programma zal een aantal acties omvatten, zodat de belangen en perspectieven van het platteland beter worden meegenomen in het Rijksbeleid. Dit sluit nauw aan op bestaande beleidsinitiatieven naar aanleiding van het "Elke

⁵ <https://www.voedingscentrum.nl/professionals/gezonde-eetomgeving/de-richtlijn-gezondere-eetomgevingen/aanbestedingsadvies-voor-gezonde-duurzame-catering.aspx>

regio telt"-rapport⁶, zoals het Nationaal Programma Vitale Regio's en de stap naar een beleids- en investeringslogica die recht doet aan de regionale diversiteit van Nederland. Verder zal in het actieprogramma ingezet worden op het ondersteunen van landsbrede initiatieven die gemeenschappen, (regionale) cultuur en tradities en ondernemerschap versterken, en die nieuwe economische dragers op het platteland mogelijk maken. Daarbij zal gebruik worden gemaakt van de inzichten en adviezen uit het lopende OESO-onderzoek naar het Nederlandse plattelandsbeleid dat begin 2027 wordt opgeleverd. Voor de uitwerking wordt de samenwerking gezocht met medeoverheden, maatschappelijke partijen, belangenorganisaties (zoals P10 en de Landelijke Vereniging van Kleine Kernen) en lokale stakeholders.

Het kabinet zal doorlopend onderzoek blijven doen naar de ontwikkelingen op het platteland en mogelijke effecten van onder andere de landbouwtransitie en manieren om hierop in kunnen te spelen.⁷ Mede op basis van de inzichten uit deze onderzoeken investeert het kabinet in initiatieven vanuit de samenleving die bijdragen aan de versterking van lokale gemeenschappen. Dat kan gaan om kleinschalige initiatieven en evenementen, recreatieve voorzieningen, het ondersteunen van nieuwe economische activiteiten (voor boeren en andere ondernemers), korte ketens en streekproducten, landschaps- en natuurkwaliteit en maatschappelijke voorzieningen in kleine kernen. Daarbij wordt optimale aansluiting gezocht bij onder meer het EU-instrument LEADER en worden bestaande netwerken en overleggen benut. Het kabinet is voornemens in totaal €100 miljoen beschikbaar te stellen voor het actieprogramma en gebiedsspecifieke sociaaleconomische investeringen.

⁶ Kamerstukken 2023-2024, 29697, nr. 114.

⁷ Kamerstukken 28973 nr. 296

Verdiepingsbijlage Hoofdlĳn 1 – Emissiereductie in de landbouw, industrie en mobiliteit

Inhoudsopgave

A. Verdieping generieke landbouwmaatregelen

1. Bedrijfsspecifieke emissienormen
2. Veldemissies
3. Grondgebondenheid
4. Vrijwillige beëindiging
5. Uitbreiding van het rechtenstelsel

B. Een slimme koppeling tussen stikstof, natuur en andere opgaven

6. Klimaat
7. Dierwaardigheid

A. Verdieping generieke landbouwmaatregelen

1. Bedrijfsspecifieke emissienormen

Het kabinet zet zoals vastgelegd in het regeerprogramma in op bedrijfsspecifieke emissienormen voor stikstof en broeikasgasemissies voor de veehouderij. Door het stellen van bedrijfsspecifieke emissienormen geeft het kabinet duidelijkheid aan ondernemers waar zij aan moeten gaan voldoen en worden emissies geborgd gereduceerd omdat de normen in 2035 afrekenbaar worden. Hiermee wordt een belangrijke bijdrage aan de noodzakelijke emissiereductie geleverd die nodig is om ruimte voor vergunningverlening te realiseren. Tevens geeft doelsturing op deze manier ook ruimte aan het vakmanschap van agrarische ondernemers.

Onder sturing van bedrijfsspecifieke emissienormen wordt van agrarische ondernemers gevraagd om keuzes te maken over de toekomst van hun bedrijven. Het is daarbij cruciaal om ondernemers te ondersteunen met het maken van deze keuzes. Tevens vraagt het om een uitvoerige systeemwijziging die niet van vandaag op morgen gerealiseerd is. Hieronder kondigt het kabinet aan hoe zij de emissienormen willen gaan inrichten, welke stappen hiervoor nog gezet moeten worden en hoe ondernemers ondersteund worden bij het behalen van de normen.

Uitgangspunten bedrijfsspecifieke emissienormen

In de ontwikkeling van de bedrijfsspecifieke emissienormen heeft het kabinet een aantal uitgangspunten vastgesteld waarlangs het stelsel zal worden vormgegeven. Deze uitgangspunten komen grotendeels overeen met de uitgangspunten die eerder zijn gecommuniceerd¹):

- De hoogte van de emissienormen zullen gebaseerd worden op het technisch reductiepotentieel van stal- en managementmaatregelen (BBT). Dit betekent dat de hoogte van de norm niet wordt afgeleid van landelijke of gebiedsdoelen, maar van wat technisch mogelijk is. Voor het kabinet is het van groot belang dat de norm uitvoerbaar is op het boerenerf.
- De normen zullen generiek voor alle agrarische bedrijven gelden, conform het coalitieakkoord. Deze uniformiteit in de regels zorgt voor een gelijk speelveld, meer duidelijkheid en ook voor een betere uitvoerbaarheid. Bovendien sluit dit ook aan bij het uitgangspunt om de norm te baseren op het technisch reductiepotentieel en bij de noodzaak om overal in Nederland een geborgde reductie van stikstofemissies en broeikasgassen te bewerkstelligen.
- De normen bestaan uit een emissiegetal en dus niet uit een reductiepercentage ten opzichte van een referentiejaar. Koplopers die al stappen hebben gezet in het reduceren van hun emissies hebben hierbij een voordeel. Zo wordt voorkomen dat bedrijven die al stappen hebben gezet in het terugdringen van stikstof- en broeikasgasemissies extra worden benadeeld.
- De normen worden in 2035 afrekenbaar. De komende jaren zullen veehouders maatregelen nemen waardoor emissiereductie plaatsvindt en uiteindelijk zal in 2035 iedereen aan de norm voldoen.

Keuzes in de uitwerking worden ten behoeve van de uitvoerbaarheid, het voorkomen van complexiteit in de regelgeving en extra regeldruk voor de veehouder bezien in samenhang met de bestaande stelsels, zoals de systematiek van milieuregelgeving onder de Omgevingswet,

¹ Kamerstuk 35 334, nr. 331

waaronder de bestaande emissiegrenswaarden van ammoniak uit een dierenverblijf in het Besluit activiteiten leefomgeving.

Onderstaand worden de keuzes voor de inrichting van de normen voor de melkveehouderij (KPI-keuze en hoogte) en intensieve veehouderij (alleen KPI-keuze) beschreven. De hoogte van de normen voor de intensieve veehouderij zullen later volgen.

Bedrijfsspecifieke emissienormen melkvee

Keuze voor een KPI

Een KPI (*Kritische Prestatie Indicator*) geeft de eenheid aan waarin een norm wordt uitgedrukt. Het kabinet kiest in de melkveehouderij voor een emissienorm per fosfaatrecht. De KPI waarmee de norm wordt uitgedrukt geeft daarmee geen directe prikkel op de hoogte van de melkproductie van een bedrijf en/of de hoeveelheid grond onder een bedrijf. Hiermee beoogt het kabinet dat de specifieke kenmerken van een bedrijf, bijvoorbeeld de mate van intensiteit in melkproductie, grondsoort of hoeveelheid grond, geen nadrukkelijk voor- of nadeel is voor bedrijven om aan de norm te voldoen en het voor de diversiteit aan bedrijven in de melkveehouderij mogelijk is om aan de norm te voldoen. Het fosfaatrecht geeft daarnaast een zogeheten 'cap' op de stalemissies, omdat er een maximaal aantal fosfaatrechten in Nederland bestaat. Dit aantal – en daarmee de emissies – neemt niet toe. Een voordeel van de koppeling aan fosfaatrechten is tevens dat er verhandelbaarheid ontstaat en daarmee extra handelingsperspectief voor melkveehouders, omdat ondernemers zo emissieruimte kunnen verwerven en uitruilen. In de uitwerking moet worden bezien of en zo ja hoe voorkomen moet worden dat rechten zich verplaatsen naar gebieden waar dit niet gewenst is.

Naast de voorgenoemde uitwerking vraagt het vastleggen van de emissienormen per fosfaatrecht om aanpassing van wet- en regelgeving. De betreffende ontwerpregelgeving zal het kabinet voorbereiden en voorleggen aan de Tweede Kamer. Het fosfaatrechtenstelsel is daarnaast een door de Europese Commissie goedgekeurde staatsteunmaatregel. Ik ben in gesprek met de Europese Commissie over deze maatregel in verband met het te volgen staatssteuntraject over de benodigde aanpassing van het bestaande productierechtenstelsel.

De bedrijfsspecifieke emissienorm richt zich op de stal- en opslagemissies voor ammoniak en de stal-, opslag- en dieremissies voor broeikasgassen. Ik zal daarnaast blijven sturen op emissies van het veld, bijvoorbeeld door emissiearme aanwendtechnieken (zie verderop in deze verdieping).

Hoogte van de norm

Er zijn in de praktijk grote verschillen in hoe melkveehouders nu scoren op de emissie per fosfaatrecht. Er zijn bedrijven die al goed scoren, maar op veel bedrijven is er nog een groot potentieel om zowel via stal- als managementmaatregelen emissies op het bedrijf te reduceren. Afhankelijk van de bedrijfssituatie kunnen boeren een keuzes maken in de variatie tussen bijvoorbeeld weidegang, optimalisatie van voerrantsoen en inzet van emissiearme technieken. Niet elke boer zal hierin dezelfde keuzes maken. Reeds gedane inspanningen, vakmanschap en specifieke bedrijfskenmerken zijn medebepalend. Om dit goed in kaart te krijgen is in beeld gebracht wat op basis van bekende maatregelen het technisch reductiepotentieel is. Hiervoor is door de WUR het rapport 'Technisch reductiepotentieel voor ammoniak, methaan en lachgas in de melkveehouderij' opgesteld waarover de Tweede Kamer al eerder is geïnformeerd.²

Het kabinet ziet een ambitieuze norm als noodzakelijk om bij te dragen aan de beoogde emissiereductie die nodig is in de landbouw. Het kabinet kiest daarom voor een norm waarmee van de meeste melkveehouders wordt verwacht dat zij zowel managementmaatregelen nemen als hun stal vergaand aanpassen. Bij het bepalen van de norm is echter niet enkel uitgegaan van alles wat theoretisch mogelijk zou moeten zijn. Het theoretisch technische reductiepotentieel zal in de praktijk niet altijd haalbaar zijn vanwege onder andere het feit dat meerdere opgaven zoals dierwaardigheid samenkomen op het boeren erf en de variatie in uitvoerbaarheid en implementatiebeperkingen van maatregelen op individuele bedrijven en in de keten.

Een te hoge norm, waarbij alle bedrijven elke denkbare maatregel zouden moeten toepassen, zou geen ruimte over laten voor diversiteit in de sector. Dat acht het kabinet onwenselijk. Daarbij is het vanzelfsprekend ook belangrijk om te kijken naar economische impact. Om boeren te helpen bij de emissienormen heeft het kabinet ook tot een ondersteunend pakket besloten en daar

² [Technisch reductiepotentieel voor ammoniak, methaan en lachgas in de melkveehouderij - Research Portal - Wageningen University & Research](#)

middelen voor vrijgemaakt. Die ondersteuning is nodig om ervoor te zorgen dat boeren aan een ambitieuze norm kunnen voldoen (zie verder ook kopje ondersteuning).

Op basis hiervan stelt het kabinet voor om de bedrijfsspecifieke emissienormen vast te leggen op 0,164 NH₃ per fosfaatrecht per jaar en 92 kg CO₂-eq. per fosfaatrecht per jaar voor stal- en opslagmissies. De norm voor broeikasgassen is daarmee *relatief* wat minder strikt dan de stikstofnorm. Dit heeft als voornaamste reden dat er meer drempels gezien worden om de broeikasgasemissies te reduceren: het handelingsperspectief is minder ontwikkeld dan voor de reductie van ammoniakemissies (beperkte beschikbaarheid huidige technieken).

Met dit voorstel geeft het kabinet inzicht aan melkveehouders wat er van hen verwacht wordt. Dat is een belangrijke stap, omdat het kabinet verwacht dat deze normen voor agrarische ondernemers aanleiding zijn om naar hun bedrijfsvoering te kijken en in beeld te brengen wat deze normen voor hun bedrijf betekenen, en wat er op hun bedrijf voor nodig is om aan de normen te voldoen. Dat levert waardevolle inzichten op over de consequenties, haalbaarheid en uitvoerbaarheid van de normen. Het kabinet vindt het belangrijk om de komende periode het gesprek te blijven voeren over de vraag wat deze normen betekenen voor de praktijk van de ondernemer en de benodigde ondersteuning van de overheid. Hierover zal het kabinet actief het gesprek faciliteren met bijeenkomsten en gesprekken. Dat is input voor het vastleggen van de normen in wet- en regelgeving en geeft ook uitvoering aan de motie Wiersma/Vermeer (Kamerstuk 30252, nr. 218) om inzichtelijk te maken of de normen technisch haalbaar, betaalbaar en uitvoerbaar zijn. Daarbij blijven we ook in gesprek met wetenschappelijke instellingen.

Potentiële handelingsopties

Gangbaar & intensieve melkveebedrijven: er is weinig verschil in de Ausgangssituatie tussen intensief en gangbaar. Hoe intensiever het bedrijf, des te meer de focus ligt op stal- en opslagmissies. Intensieve bedrijven kunnen daarnaast goed sturen via rantsoen. Bij deze bedrijven hebben stalmaatregelen veel potentie, zeker als deze gecombineerd worden met het verwerken van de mest. Dat geeft ook economische kansen, zeker als het aansluit aan bij de ontwikkelingen rondom Renure, waarbij het vanaf 12 juni 2026 mogelijk om onder voorwaarden enkele Renure-meststoffen tot maximaal 80 kg N/ha/jaar aan te wenden bovenop de in de Meststoffenwet opgenomen stikstofgebruiksnorm van 170 kg N/ha/jaar voor dierlijke mest.

De combinatie van emissiereducerende maatregelen in de stal door bijvoorbeeld dagontmesting, met monomestvergisting en vervolgens verdere verwerking van het digestaat tot Renure-meststoffen draagt verder bij aan de ketenreductie van ammoniakemissies. Mestvergisting levert daarnaast een bijdrage aan de reductie van methaanemissies en een onafhankelijke energievoorziening, die minder gevoelig is voor geopolitieke ontwikkelingen.

Biologisch & extensieve melkveebedrijven: voor biologische en extensieve melkveebedrijven ligt het handelingsperspectief met name op het toepassen van meer weidegang (afhankelijke van de huiskavel) en het verlagen van het ruw-eiwit gehalte. Als biologische bedrijven veel weiden, dan zouden ze hiermee al dicht bij de norm kunnen komen. Daarnaast is er de mogelijkheid om te sturen via ruweiwit-gehalte van rantsoen door bemesting aan te passen en andere keuzes te maken bij het rantsoen. Het effect hiervan is wel beperkt. Ten slotte liggen de mogelijkheden in de reductie via managementmaatregelen, zoals spoelen met water en ventilatie in de stal beperken.

Hoe maatregelen daadwerkelijk uitpakken zal per bedrijf verschillen omdat de specifieke kenmerken van een individueel bedrijf bepalend zijn voor hoe maatregelen toegepast kunnen worden en welke interactie tussen maatregelen plaatsvindt.

Het kabinet kijkt ook nadrukkelijk naar de gevolgen voor biologische, biodynamische, natuurinclusieve en/of productie-extensieve melkveehouderijen. Juist omdat deze bedrijven met hun bedrijfsvoering al een integrale positieve bijdrage leveren aan natuur en waterkwaliteit. Mogelijk dat de systematiek van KPI en stikstofnorm voor deze bedrijven onvoldoende aansluit bij hun bedrijfsvoering, omdat maatregelen zoals mestvergisting en mestverwerking of het gebruik van additieven in veevoer binnen extensieve en biologische systemen minder voor de hand liggen, of niet mogelijk zijn vanuit de Europese biologische verordening. Het kabinet beziet of dit moet leiden tot een aanpassing van de emissienormen voor deze categorie bedrijven, of in de

gehanteerde rekenmethoden ook voldoende rekening wordt gehouden met de bedrijfsvoering van extensieve veehouderij en of extra (financiële) ondersteuning noodzakelijk is. Als het gaat om de norm voor broeikasgasemissies is het voornemen van het kabinet om een uitzondering te maken voor biologische bedrijven omdat juist maatregelen die zorgen voor reductie van broeikasgassen (zoals additieven) niet passen in de biologische bedrijfsvoering. De komende periode werkt het kabinet dit verder uit in gesprek met de biologische sector en de wetenschap, om te komen tot handelingsperspectief voor dergelijke bedrijven om emissies te reduceren en de al grote bijdrage aan maatschappelijke opgaven verder te versterken.

Inzet tot 2030 en ondersteuning

Vanwege de urgentie van de opgaven wil het kabinet boeren en de sector zo veel mogelijk in beweging brengen om al richting 2030 emissies zo ver als mogelijk te reduceren. Vanuit natuurherstel, economische ontwikkeling en handelingsperspectief voor bedrijven hebben sector en overheid daarin een gezamenlijk belang.

Daarvoor is het belangrijk dat ondernemers op korte termijn inzicht hebben in wat de normen in de praktijk voor hun bedrijf betekenen, en hoe zij stappen kunnen zetten in het behalen van de normen. Melkveehouders kunnen voor een eerste indicatie waar zij staan ten opzichte van de normen vrijblijvend de Kringloopwijzer raadplegen. Daarnaast wordt er een gebruiksvriendelijke tool ontwikkeld waarmee ondernemers kunnen simuleren wat het effect zou zijn van het nemen van bepaalde maatregelen op hun bedrijf. Ook praktijkvoorbeelden kunnen ondernemers helpen in het maken van plannen om invulling te geven aan de benodigde emissiereductie. Bovendien leveren ervaringen zoals in bestaande praktijknetwerken ook relevante kennis op die ook voor andere ondernemers relevant zijn.

In het coalitieakkoord is vastgesteld dat er voor de landbouw op sectorniveau een streefwaarde van 23–25% ammoniakemissiereductie komt voor 2030 ten opzichte van 2019. Net zoals voor 2035 stelt het kabinet op basis hiervan voor 2030 een nationaal emissieplafond voor ammoniak vast en emissieplafonds per dierlijke sector. Een geborgde afrekenbare doelsturingssystematiek op bedrijfsniveau acht het kabinet in 2030 nog niet mogelijk. Op basis van de emissieplafonds zal het kabinet daarom voor de melkveehouderij een richt- of streefwaarde voor de bedrijfsemissie van ammoniak in 2030 publiceren. Die kan ook als basis dienen voor publiek-privaat stimulerings- en beloningsbeleid.

Vervolgstep is dat het kabinet samenwerking zal zoeken met het zuivelbedrijfsleven en andere relevante partijen een plan van aanpak opstelt. Dit plan heeft als doel om het voor melkveehouders interessant te maken om al ruim voor 2035, namelijk zo veel mogelijk richting 2030, maatregelen te nemen, hen daarbij te ondersteunen en onzekerheden zo veel mogelijk weg te nemen. Hierbij is een belangrijk uitgangspunt dat wie aan de slag gaat (of reeds is gegaan) beloond wordt en dat wachten met aanpassingen tot het allerlaatste moment onaantrekkelijk is.

Dit plan is uiterlijk in Q4 van 2026 gereed. Elementen in het plan van aanpak zijn onder andere:

- Het opstellen van bedrijfsplannen die gericht zijn op het ten minste realiseren van de richtwaarde voor de bedrijfsemissie van ammoniak in 2030 en met een doorkijk naar de maatregelen die nodig zijn voor het realiseren van de afrekenbare bedrijfsemissienorm in 2035. Deze bedrijfsplannen moeten worden gemaakt door boeren die – afgezet tegen de sector benchmark – nog niet op schema liggen om de doelen te halen. Een bedrijfsplan geeft de boer inzicht in welke stappen gezet moeten worden. Het kabinet wil de ervaring en het netwerk van de zuivelketen benutten voor het opzetten van heldere benchmarks op stikstof en klimaat. Dit kan bijvoorbeeld op basis van de Kringloopwijzer en de bestaande infrastructuur en dashboard van de zuivelketen, waar melkveehouders al geruime tijd ervaring mee hebben. Het kabinet wil in gesprek met de sector over hun rol om melkveehouders te ondersteunen en begeleiden bij effectieve invulling van de bedrijfsplannen.
- Het uitwerken van structurele private en publieke stimuleringsmaatregelen en instrumenten voor kennisontwikkeling en -verspreiding voor melkveehouders door onafhankelijke bedrijfsadviseurs en praktijknetwerken. Het kabinet faciliteert de zuivelsector door het beschikbaar stellen van een breed ondersteuningspakket voor managementmaatregelen, innovatie en kennisinstrumenten. Hiervoor is tot 2035 € 2 miljard in totaal gereserveerd voor de melkveehouderij en intensieve veehouderij. Om tot 2030 geborgde emissiereductie te bereiken wordt vanuit het ministerie van LNV vooral ingezet op het stimuleren van managementmaatregelen, bijvoorbeeld via een keuzelijst met maatregelen of het belonen van een richtwaarde (KPI) voor emissiereductie per bedrijf. Dergelijke maatregelen zijn over het algemeen eenvoudiger en zonder grote investeringen toe te passen in de bedrijfsvoering.

Hiervoor wordt de Stimuleringsregeling Managementmaatregelen Veehouderij ontwikkeld. De verwachting is dat ketenpartijen dit ook de komende jaren een onderdeel van hun beloningssystematiek (blijven) maken. Daarbij zal ook de koppeling tussen ammoniakemissiereductie en klimaatmaatregelen worden gezocht. Voor grotere investeringen, bijvoorbeeld toepassing van stalsystemen, wordt een pakket aan investeringssubsidies uitgewerkt, gericht op integraal duurzame stalsystemen.

- De uitwerking van de wijze waarop (management)maatregelen worden geborgd, ondersteund met publiek-private afspraken.

Jaarlijks wordt de emissiereductie van ammoniak en broeikasgassen via NEMA en Emissieregistratie.nl gemonitord. Jaarlijks bespreekt het kabinet met het zuivelbedrijfsleven en andere relevante partijen de voortgang en stuurt het kabinet bij indien dat nodig wordt geacht. Daar wordt vanaf 2027 mee gestart. Hierbij geldt ten minste dat als uit de voortgangsmonitoring blijkt dat het streefdoel van ammoniakemissiereductie 2030 niet gehaald is, er volgens het coalitieakkoord in overleg met relevante partijen aanvullende maatregelen getroffen worden. Ten aanzien van het 2035 doel wordt in het coalitieakkoord als ultieme remedie het korten op dier- of fosfaatrechten genoemd. Vanwege de grote impact van zo'n dergelijke maatregel, zie ik juist het belang om stevig in te zetten op stal- en managementmaatregelen. Bovenstaand plan kan daar een aanjagende rol in spelen, juist door dit samen met de sector en keten op te pakken.

Emissienormen intensieve sectoren

Voor de intensieve sectoren (varkens-, pluimvee- en kalverhouderij) worden er ook bedrijfsspecifieke emissienormen geïntroduceerd. Voor deze sectoren zijn er ten opzichte van de KPI-keuze melkvee een aantal overeenkomsten, maar ook verschillen met betrekking tot welke overwegingen relevant zijn. Het grootste verschil is dat in de intensieve sectoren vooral maatregelen in en aan de stal bijdragen aan emissiereductie. Managementmaatregelen hebben hier minder effect dan bij de melkveehouderij.

In de intensieve sectoren kiest het kabinet daarom om te sturen op een KPI per dierplaats (kilogram ammoniak/CO₂-eq per dierplaats per jaar). Hierbij wordt zoveel mogelijk aangesloten op de reeds bestaande systematiek van de milieuregelgeving in het stelsel van de Omgevingswet, waaronder de bestaande emissiegrenswaarden van ammoniak uit een stal in het Besluit activiteiten leefomgeving. Daarbij is het belangrijk om ook zo veel mogelijk handelingsperspectief te hebben. Momenteel worden managementmaatregelen niet als separate emissiereducerende maatregel meegenomen in het stelsel van de Omgevingswet. Het integreren van managementmaatregelen in de stalbeoordelingssystematiek voor milieubelastende activiteiten wordt gezamenlijk door de ministeries IenW en LNV uitgewerkt in het Programma Vernieuwing Stalbeoordeling.

Om de hoogte van de normen voor stikstof en klimaat vast te stellen voor de intensieve sectoren is het nodig om inzicht te krijgen in het technisch reductiepotentieel in deze sectoren. Onderzoek hiernaar wordt op dit moment door de WUR uitgevoerd. Het kabinet vindt het belangrijk om de resultaten van dit onderzoek af te wachten alvorens de normen vast te stellen. Zeker ook in deze sectoren is het daarbij relevant te leren van ervaringen van provincies zoals rondom de Veluwe en het recent gestarte netwerk praktijk bedrijven varkenshouderij. Met de pluimveehouderijsector loopt ook een gesprek over het opstellen van emissiereductieplannen om de beweging naar emissiereductie op gang te brengen en daarmee ook meer zicht te krijgen op de praktische mogelijkheden. Het streven is de normen op basis van technisch reductiepotentieel (BBT) in Q1 2027 aan te kondigen.

Verouderde stallen

In het coalitieakkoord is vastgelegd dat een aparte regeling wordt opgesteld voor het versneld uitfasen van verouderde bedrijven. Het kabinet geeft hier invulling aan door de bestaande milieuregelgeving in de Omgevingswet te benutten om verouderde stallen te verduurzamen. Hiermee wordt rekening gehouden met het advies van het PBL³ om deze systematiek van stalnormering te benutten en daarmee de druk op de nog te ontwikkelen systematiek van doelsturing te verminderen. De realisatie wordt hiermee ondersteund.

Het is staatssteun-technisch niet mogelijk gebleken om met een beëindigingsregeling gericht te sturen op het uitfasen van verouderde bedrijven. Er kan namelijk geen objectief selectie criterium worden vastgesteld dat past bij het doel van de beëindiging (stikstofreductie) en dat onderscheid

³ <https://www.pbl.nl/system/files/document/2025-08/pbl-2025-Reflectie-op-MCEN-maatregelenpakket-spoor-2-PBL-WUR-Deltares-RIVM-5923.pdf>

maakt tussen verouderde en niet-verouderde bedrijven. Het uitfasen van verouderde stallen kan zoals hiervoor aangegeven wel geïnstrumenteerd worden door de bestaande milieuregelgeving in de Omgevingswet te benutten om verouderde stallen te verduurzamen. Het kabinet werkt dit voornemen de komende tijd verder uit en beziet dit in samenhang met de uitwerking van bedrijfsspecifieke emissienormen.

Borging van de bedrijfsspecifieke emissienormen

Om in 2035 te kunnen bepalen of een ondernemer aan de emissienorm voldoet en daarop ook te kunnen afrekenen, moet er een juridisch houdbaar systeem worden ontwikkeld, inclusief een methodiek voor het vaststellen van emissies. Daarvoor is het cruciaal dat de emissies per bedrijf betrouwbaar en transparant kunnen worden vastgesteld. Zolang dat niet het geval is, blijven middelvoorschriften en andere vormen van normering noodzakelijk. Voor afrekenbare bedrijfsspecifieke emissienormen moet de data beschikbaar en van voldoende kwaliteit zijn. Het kabinet kijkt daarom met partijen hoe het systeem daartoe in te richten. Daarnaast wordt gewerkt aan de herziening van de systematiek van stalbeoordeling door de staatssecretaris van IenW en de minister van LNV.

Voor het berekenen van emissies op bedrijfsniveau zijn in de Integrale KPI-kernset Duurzame Landbouw voor melkveehouderij en akkerbouw verschillende detailniveaus beschreven voor het bepalen van KPI's, variërend van eenvoudigere, betrouwbare rekenmethodes tot een uitgebreidere, betrouwbare rekenmethode (bijvoorbeeld een systeem zoals de Kringloopwijzer), meten of een combinatie. De komende tijd worden meerdere methodes voor het vaststellen van emissies op bedrijfsniveau uitgewerkt. Daarbij wordt gekeken in de tijd wat voldoende zekerheid en betrouwbaarheid geeft voor afrekenbare emissiecijfers en wat er voor elke sector haalbaar, wenselijk en logisch is en voor de bevoegde instanties uitvoerbaar is en bijdraagt aan de handhaafbaarheid. Daarnaast zal verder met de sector worden gesproken om ook publiek-privaat een gedetailleerde methode gezamenlijk (door) te ontwikkelen.

Er leven zorgen over de openbaarmaking van gegevens die in het kader van doelsturing zullen worden verwerkt. Zoals aangegeven in de beantwoording van de Kamervragen van het lid Van der Plas (BBB)⁴ heeft het kabinet hier aandacht voor in de vormgeving van doelsturing.

Vervolgstappen

Met bovengenoemde wordt een belangrijke stap gezet in de ontwikkeling van de bedrijfsspecifieke emissienormen. Tegelijk realiseert het kabinet zich dat er op verschillende aspecten nog verdere uitwerking nodig is voordat de normen definitief in wet- en regelgeving vastgelegd kunnen worden. Het gaat hierbij onder andere om:

- Het doorlopen van een staatssteuntraject met de Europese Commissie ten behoeve van de koppeling van de melkvee-norm aan fosfaat-rechten;
- Uitwerken van stimuleringsregelingen voor ondernemers;
- Bepalen streefwaarde melkveehouderij 2030 met plan van aanpak, streven is Q4 2026;
- Een nadere wetenschappelijke validatie van de normen en het verder inzichtelijk maken van de impact op verschillende bedrijfstypen (zoals biologische bedrijven) en eventuele afwentelingseffecten, streven is Q1 2027;
- Het bepalen van de hoogte van de norm voor de intensieve sectoren, streven is Q1 2027;
- Verder toewerken naar borging van de normen;
- Uitwerken van ontwerp-regelgeving en deze in consultatie brengen, streven is Q3 2027.

Hier gaat het kabinet de komende periode intensief mee aan de slag met betrokken maatschappelijke partijen en medeoverheden.

2. Veldemissies

Sinds de jaren negentig van de vorige eeuw zijn er verplichtingen doorgevoerd die ervoor hebben gezorgd dat ammoniakemissies zijn gedaald. De veldemissie van ammoniak (weidegang en het uitrijden van mest) bedraagt echter nog circa 40 procent van de totale ammoniakemissie in de landbouw. Het kabinet kiest ervoor om voor het terugdringen van de veldemissies van ammoniak geen systeem van doelsturing in te voeren omdat de keuzemogelijkheden ten opzichte van de bestaande middelvoorschriften beperkt zijn. Ten opzichte van het referentiejaar 2019 zijn de uitrijemissies van dierlijke mest verminderd door het vervallen van de derogatie, waardoor minder dierlijke mest per hectare mag worden uitgereden. Met een systeem van dagontmesting,

⁴ Kamerstuk 2026Z06401

mestvergisting en strippen van melkveemest kan daarnaast verdergaande emissiereductie worden bereikt bij het uitrijden van deze dierlijke mest (binnen de dierlijke mestgebruiksnorm). Het kabinet zet in op het verder aanscherpen van de voorschriften voor emissiearm aanwenden van meststoffen. Onlangs is de internetconsultatie gestart (openstelling 15 juni tot en met 12 juli) met emissiearme voorschriften voor meststoffen, waaronder ureumhoudende minerale meststoffen. Daarnaast wordt ten aanzien van emissiearm aanwenden van dierlijke mest ingezet op innovatieve aanwendingstechnieken en het vergroten van kennis en bewustzijn. Ook wordt onderzocht hoe op termijn met voorschriften voor mestaanwending de ammoniakemissies bij aanwending verder kunnen worden beperkt.

3. Grondgebondenheid

Voor een toekomstbestendige melkveehouderij die in balans met de leefomgeving en een bijdrage levert aan de verbetering van de waterkwaliteit, klimaatmitigatie, weidegang en biodiversiteit kiest het kabinet voor de invoering van een eenvoudige grondgebondenheidsnorm. Het kabinet zal een grondgebondenheidsnorm in de melkveehouderij invoeren en een wetvoorstel daarvoor in uw Kamer voorleggen. Voor wat betreft de invoeringstermijn wordt een ingroeipad met tussenstappen (in 2030 een eerste stap en een tweede stap in 2032) en een eindnorm in 2035 gehanteerd. Een eerste stap in 2030 zal voor de zeer intensieve melkveebedrijven al een forse inspanning vragen.

Het kabinet kiest voor een grondgebondenheidsnorm van 2,6 gve per hectare. Om aan die norm te voldoen, kunnen melkveehouders gebruik maken van samenwerkingsovereenkomsten met akkerbouwers binnen een straal van 25 kilometer. Voor melkveehouders in uitspoelingsgevoelige gebieden, te weten zand- en lössgronden, geldt een grasland/rustgewassenverplichting van 85% van het areaal waarmee wordt voldaan aan de gve per hectare norm. In de nadere uitwerking zal het kabinet rekening houden met de bijzondere eisen die in de biologische landbouw gelden ten aanzien van het gebruik van mest van biologische oorsprong, bijvoorbeeld door voor de biologische sector een ruimer afstandscriterium voor samenwerkingsovereenkomsten vast te leggen.

Het kabinet heeft in de verdere uitwerking oog voor de impact van deze maatregel, waaronder ruimtelijke en sociaal-maatschappelijke effecten, en zal daarbij ook een pakket flankerende maatregelen onderzoeken en uitwerken. Het kabinet is voornemens hiervoor €215 miljoen in te zetten. De grondgebondenheidsnorm heeft het meest impact in veedichte gebieden. Hier zal bij de besteding van de middelen rekening mee worden gehouden. Het komende halfjaar werkt het kabinet het voorstel verder uit en wordt een wetsvoorstel voorbereid. Het streven is het wetsvoorstel eind 2026 ter internetconsultatie voor te leggen, zodat het in 2027 kan worden ingediend bij de Tweede Kamer. Met de introductie van een grondgebondenheidsnorm doet het kabinet de verplichting die Nederland (in februari 2022) in het kader van het addendum 7e actieprogramma Nitraatrichtlijn is aangegaan, gestand. Deze maatregel zal, conform toezegging aan de Europese Commissie, worden opgenomen in het 8e actieprogramma Nitraatrichtlijn.

4. Vrijwillige beëindiging

Het kabinet ziet ondersteuning bij vrijwillige beëindiging van veehouderijlocaties als onderdeel van het totale pakket. Met dit pakket krijgen ondernemers meer duidelijkheid over de maatregelen die op hen afkomen en kunnen zij zich hierop voorbereiden. Het kabinet vindt het belangrijk dat ondernemers die gegeven de aangekondigde maatregelen en in combinatie met bijvoorbeeld marktomstandigheden of het ontbreken van een opvolger willen stoppen, de mogelijkheid krijgen om dit op een financieel verantwoorde wijze te doen. Om die reden zet het kabinet in op voortzetting van vrijwillige beëindigingsregelingen. Met de deelname aan dergelijke regelingen leveren deze veehouders op vrijwillige basis een belangrijke bijdrage aan de noodzakelijk stikstofreductie. Voor vrijwillige beëindiging van veehouderijlocaties heeft het kabinet € 2,75 miljard beschikbaar.

Bij de uitwerking van de toekomstige vrijwillige beëindigingsregelingen zal in de vormgeving rekening worden gehouden met de effecten van het totaalpakket. Zo zal vrijwillige beëindiging onderdeel zijn van het flankerend beleid ten aanzien van de grondgebondenheidsnorm in de melkveehouderij en het versneld uitschakelen van verouderde stallen.

Beëindigingsregelingen kennen ook mogelijke onbedoelde neveneffecten, één daarvan is veranderend grondgebruik na beëindiging van veehouderijlocaties. Met name de mogelijke omzetting van grasland in bouwland voor teelten met grotere risico's op uitspoeling van nutriënten en waarbij relatief veel gewasbeschermingsmiddelen worden gebruikt. Binnen de regeling is dit lastig te ondervangen. In de eerste plaats vanwege de steunkaders voor sluiting van

productiecapaciteit die bij opname van grond in de regeling vereisen dat deze voor tenminste 20 jaar worden omgezet in bos of natuur. In de tweede plaats vanwege het grote budgettaire beslag van het uit productie nemen van grond. En in de laatste plaats vanwege het verwachte negatieve effect op de deelnamebereidheid. Het opleggen van gebruiksvoorwaarden (bijvoorbeeld middels een kwalitatieve verplichting) valt onder andere steunkaders en kan daarom niet worden gekoppeld aan een beëindigingsregeling. Omzetting van grasland naar bouwland kan ook andere oorzaken kennen, zoals het verlies van de derogatie en (veranderende) marktomstandigheden. Dit maakt dat het van belang is om in te zetten op instrumenten die in den brede toezien op het beperken van onwenselijke ontwikkelingen in grondgebruik. Rijk, provincies en gemeenten hebben hier ieder hun eigen rol en taak in.

De eerste vrijwillige beëindigingsregeling die het kabinet zal openstellen is de Vrijwillige beëindigingsregeling veehouderijlocaties (Vbr). Deze regeling kent een subsidieplafond van € 715 miljoen. Bij volledige benutting van dit budget wordt de opbrengst ingeschat op 1,2 tot 1,5 kiloton ammoniakemissiereductie. De regeling is zo opgesteld dat locaties binnen een strook van 1000 meter rondom overbelaste en voor stikstof gevoelige Natura 2000-gebieden met voorrang in aanmerking komen voor subsidie. Toekenning van de subsidie zal voor deze groep volgens het principe van 'first come, first serve' plaatsvinden. Als het subsidieplafond na de eerste ronde nog niet is bereikt, dan komen veehouders met een veehouderijlocatie buiten de strook van 1.000 meter rondom overbelaste en voor stikstof gevoelige Natura 2000-gebieden in aanmerking voor een subsidie. Voor deze groep geldt dat de toekenning van de subsidie plaatsvindt op basis van een rangschikking op doelmatigheid (tender). Hiermee geeft het kabinet tevens invulling aan de motie Koorevaar (Kamerstuk 28 973 nr. 295) die het kabinet oproept de regeling zodanig vorm te geven dat bij de toekenning van middelen nadrukkelijk wordt gestuurd op maximale stikstofreductie en natuurwinst door prioriteit te geven aan bedrijven die een relatief grote bijdrage leveren aan stikstofdepositie op overbelaste Natura 2000-gebieden.

De Vbr ligt momenteel ter notificatie bij De Europese Commissie. Na goedkeuring zal het kabinet zo snel mogelijk besluiten over de publicatie en openstelling in samenhang met de overige onderdelen van het pakket.

5. Verbreden van het productierechtenstelsel

Het huidige stelsel van productierechten is gericht op het reguleren van de mestproductie met het oog op de waterkwaliteit en gekoppeld aan de mestproductieplafonds in de Meststoffenwet. Op dit moment is ingrijpen op het totaal aantal rechten in de varkens-, pluimvee- of melkveesector alleen mogelijk als het mestproductieplafond voor de betreffende sector overschreden wordt. Dit gebeurt door een deel van de rechten bij verhandeling af te romen om (verdere) overschrijding te voorkomen of, wanneer dat onvoldoende effect heeft en andere maatregelen onvoldoende effect hebben, door te korten op rechten. Op basis van de 2^e kwartaalcijfers 2026 van het CBS in augustus over de mestproductie zal het kabinet besluiten over het opnieuw introduceren van afroming van varkensrechten die buiten familieverband worden verhandeld. Afroming is aan de orde als uit die cijfers naar voren komt dat het sectorale mestproductieplafond voor de varkenshouderij in 2026 naar verwachting wordt overschreden. Afgaande op de 1^e kwartaalcijfers van het CBS lijkt herintroductie van afroming in de pluimveesector niet aan de orde.

De Meststoffenwet biedt op dit moment geen mogelijkheid om via de productierechten ook te sturen op de ammoniakemissies in de veehouderij. Om het stikstofdoel voor de landbouw in 2035 te kunnen borgen wordt het bestaande stelsel van productierechten aangepast en de juridische basis verbreed.

Het kabinet wil met het verbreden van het stelsel zo dicht mogelijk bij het bestaande stelsel van productierechten blijven. De in het coalitieakkoord aangekondigde "verbreding van een al bestaande juridische grondslag die is gekoppeld aan de mestproductieplafonds" bestaat uit het instellen van nieuwe nationale en sectorale emissieplafonds voor ammoniak, naast de al bestaande nationale en sectorale mestproductieplafonds. Hierbij wordt het stikstofreductiedoel voor de landbouw in 2035 (42-46% reductie ten opzichte van 2019) vertaald naar een nationaal ammoniakemissieplafond in 2035. Dit nationale ammoniakemissieplafond wordt vervolgens vertaald naar emissieplafonds per dierlijke sector, zodat het voor deze sectoren duidelijk is wat de opgave is. Het kabinet verkent een sectorale verdeling evenredig aan de sectorale bijdrage aan de totale ammoniakemissie in 2019. Daarbij wordt afgewogen of technisch reductiepotentieel, dat verschilt per sector, meeweegt. Over dat technisch reductiepotentieel in de verschillende veehouderijsectoren verwacht het kabinet in het eerste kwartaal van 2027 een robuust beeld te hebben.

Voor het geval dat de emissieopgave voor de landbouw (42-46%) in 2035 niet wordt gehaald, consulteert het kabinet provincies en maatschappelijke partijen met als doel om een borgingsinstrument vast te leggen in het programma bij de spoedwet vervangen omgevingswaarde stikstof. Indien daarbij geen consensus wordt bereikt, kiest het kabinet als ultieme remedie voor een korting op productierechten in 2035. Het is de inzet van het kabinet om – als er aanleiding is om deze ultieme maatregel in te zetten – dat alleen te doen bij bedrijven in sectoren die hun sectorale emissieplafond overschrijden. Het kabinet kijkt bij de uitwerking naar de mogelijkheid om te differentiëren, bijvoorbeeld een korting die rekening houdt met koplopers op dat moment met betrekking tot bedrijfsspecifieke emissienormen voor 2035.

Met de nieuwe nationale en sectorale emissieplafonds voor ammoniak voor 2035 kan, wanneer dat nodig mocht zijn, worden gestuurd met behulp van productierechten op vergelijkbare wijze als nu in het stelsel van productierechten mogelijk is voor de mestproductie. Daarmee wordt het mogelijk om ook bij (dreigende) overschrijding van deze plafonds te sturen op de hoeveelheid productierechten (via afoming of als ultieme remedie een korting) en daarmee op het aantal gehouden dieren. Een dergelijk stelsel zal op deze wijze, zodra het ingevoerd is, een extra middel geven om geborgd te kunnen sturen op het stikstofreductiedoel voor de landbouw in 2035.

De juridische houdbaarheid van deze denkbare vergt nader uitzoekwerk, net zoals de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid. Belangrijk aandachtspunt is dat het ingrijpen goed gemotiveerd moet kunnen worden. Overwegingen op het gebied van staatssteun worden hierbij meegenomen. Daarbij speelt onder andere mee of het stelsel meer doet voor het milieu dan al wettelijk vereist is (bovenwettelijk doel), dat rechtenstelsels complex zijn vanuit staatssteunoptiek en dat de schaarste en daarmee waarde die wordt gecreëerd mogelijk ook een knelpunt is. Het kabinet onderzoekt ook hoe de proportionaliteit van het invoeren van productierechten voor de sectoren geiten en kalveren vanuit de doelen voor het stikstofbeleid onderbouwd kan worden.

Gezien het belang van de verbreding van de juridische basis van het bestaande productierechtenstelsel om als borging te kunnen dienen van het totaalpakket, is spoedige uitwerking gewenst. Daar waar het mogelijk is om versnelling te bereiken in de uitwerking van deze (zeer complexe) maatregel zal dat gedaan worden, bijvoorbeeld door de Kamer bij het indienen van de wetswijziging te vragen deze met voorrang te behandelen. Het gaat hier om een maatregel met potentieel ingrijpende gevolgen en vergt een zorgvuldige voorbereiding. Er worden hoge eisen gesteld aan de onderbouwing van de bijdrage van deze maatregel aan het te bereiken doel en aan de rechtvaardigheid en uitvoerbaarheid van de maatregel. Daarnaast zal een traject met de Europese Commissie moeten worden doorlopen om de staatssteunrechtelijke aspecten van deze maatregel te beoordelen.

B. Een slimme koppeling tussen stikstof, natuur en andere opgaven

6. Klimaat

De gevolgen van klimaatverandering wereldwijd en ook in ons eigen land worden steeds zichtbaarder door langdurige periodes van droogte, natuurbranden, extreme neerslag en overstromingen. Het kabinet zet in op een klimaatbestendige landbouw en landgebruik en het behalen van de klimaatdoelen voor 2030 en daarna. Met het versterken van een integrale aanpak wordt een eenduidig perspectief geboden aan de boer op het gebied van zowel de stikstof-, natuur- als klimaatopgave. Hierdoor worden de boeren zo veel mogelijk in samenhang benaderd met een integraal pakket aan maatregelen in plaats van vanuit verschillende perspectieven. De effecten voor klimaat gaat het kabinet vanuit het oogpunt van synergie betrekken bij de afwegingen over de instrumentering en maatvoering van de stikstof- en natuurmaatregelen die nu voorliggen als onderdeel van het totaalpakket. Via diverse voorliggende maatregelen die primair gericht zijn op stikstofreductie en natuurherstel, zoals de bedrijfsnormen, vrijwillige beëindigingsregelingen en zonering, wordt ook een bijdrage geleverd aan de reductie van broeikasgasemissies. Daarnaast wordt gekeken naar de mogelijkheden voor de inzet van methaanremmers binnen de veehouderij.

7. Dierwaardigheid

De stappen naar dierwaardige veehouderij landen op het boeren erf samen met de andere opgaven op het gebied van milieu en klimaat, waar onder de opgave voor gezonde leefomgeving die gericht is op het verbeteren van de luchtkwaliteit, volgens uit de EU-richtlijn luchtkwaliteit en het verminderen van geurhinder van veehouderijen. Dit maakt dat in de verdere uitwerking dan ook steeds naar de integraliteit van de opgaven wordt gekeken zodat boeren weten waar ze aan toe

zijn en verantwoorde investeringsbeslissingen kunnen nemen voor integraal duurzame stallen. Zo wordt het risico op lock-in effecten beperkt en wordt voorkomen dat maatregelen die worden getroffen in het kader van de ene opgave worden afgewenteld op andere opgave. Tegelijkertijd met deze brief informeert de staatssecretaris het parlement over de stand van zaken en planning van de aanpak dierwaardige veehouderij in samenhang met de gehele aanpak.

Ministerie van Landbouw, Visserij,
Voedselzekerheid en Natuur

> Retouradres Postbus 20401 2500 EK Den Haag

De Voorzitter van de Eerste Kamer
der Staten-Generaal
Kazernestraat 52
2514 CV Den Haag

Betreft Kabinetsreactie op het rapport 'De stikstofcrisis: van verwarring naar
verbinding'

Geachte voorzitter,

Met deze brief, die eveneens aan de Tweede Kamer is gezonden, geef ik een reactie op het rapport 'De stikstofcrisis: van verwarring naar verbinding' (hierna: het rapport). Met deze brief ga ik in op het verzoek van de Tweede Kamer commissie voor Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur¹. Het rapport stuur ik als bijlage mee bij deze brief. Verder treft u bij deze brief het advies aan dat ik heb uitgevraagd bij de landsadvocaat over de juridische houdbaarheid van een aantal van de voorstellen uit het rapport. Daarmee geef ik ook invulling aan een verzoek van de Tweede Kamer commissie.²

Tegelijk met deze brief stuur ik de brief over het maatregelpakket voor landbouw, natuur en stikstof aan de Eerste en Tweede Kamer. Zoals uit die brief blijkt, komen veel elementen uit het rapport terug in de aanpak van het kabinet.

¹Verzoek om reactie op het rapport 'De Nederlandse stikstofcrisis. Van verwarring naar verbinding' 26 maart 2026. Kenmerk: 2026Z05779/2026D14035

²Verzoek om het advies van de Landsadvocaat over de aanbevelingen in het rapport 'De Nederlandse stikstofcrisis. Van verwarring naar verbinding' aan de Kamer te doen toekomen. Kenmerk: 2026Z10897/2026D27025

**Directoraat Generaal
Landelijk Gebied en Stikstof**

Bezoekadres

Bezuidenhoutseweg 73
2594 AC Den Haag

Postadres

Postbus 20401
2500 EK Den Haag

Overheidsidentificatienr

00000001858272854000

T 070 379 8911 (algemeen)

F 070 378 6100 (algemeen)

www.rijksoverheid.nl/lvvn

Behandeld door

Y. van der Hoek

T 070 378 4864

y.vanderhoek@minlnv.nl

Ons kenmerk

DGLGS / 107219239

Uw kenmerk

Bijlage(n)

1. Ros et al. (2026) "De Nederlandse stikstofcrisis: Van verwarring naar verbinding"
2. Position paper Ros et al.
3. Position paper Erisman.
4. Advies landsadvocaat.
5. Addendum advies landsadvocaat.

Hieronder licht ik dat toe aan de hand van de verschillende onderdelen van het rapport.

Inhoud rapport

Probleemanalyse van de stikstofproblematiek

De onderzoekers stellen dat de stikstofproblematiek de afgelopen jaren is uitgegroeid tot één van de belangrijkste problemen in de ruimtelijke ontwikkeling van Nederland. Daarbij onderscheiden zij drie typen onderliggende oorzaken: milieukundige, ecologische en juridisch-beleidsmatige.

Allereerst is er volgens de auteurs sprake van een milieukundig probleem. Er zijn duidelijke doelen gesteld voor de bescherming en de verbetering van milieu, natuur, water en klimaat. Doelrealisatie vereist onvermijdelijk een structurele daling van de uitstoot van stikstof.

Daarnaast is er sprake van een ecologisch probleem. In veel natuurgebieden is sprake van natuurschade, veroorzaakt door decennialange stikstofdepositie, klimaatverandering, verdroging en achterstallig beheer. Dit probleem vraagt om gerichte ecologische herstelmaatregelen: zowel maatregelen die op korte termijn de negatieve effecten van stikstof neutraliseren als maatregelen die op langere termijn werken aan systeemherstel.

Tot slot kent de problematiek een juridisch-beleidsmatig aspect. De onderzoekers stellen dat een gebrekkige aanpak van het milieukundige en het ecologische probleem ertoe leidt dat het voorzorgbeginsel een zware wissel trekt op de bewijslast van plannen en projecten om te beoordelen of het 'er wel bij past' gegeven de gevolgen van stikstofdepositie op een Natura 2000-gebied. De onderzoekers stellen dat het additionaliteitsvereiste is verworden tot een complexe en bijna onmogelijke bewijsopdracht, en halen aan dat zelfs projecten die stikstofemissies vergaand reduceren moeilijk kunnen worden vergund.

Oplossingsrichtingen

In het rapport doen de onderzoekers een aantal voorstellen om deze diverse aspecten van de problematiek te adresseren. Allereerst een inzet op stikstofemissiereductie door middel van doelsturing op landelijk, regionaal en lokaal niveau. Daarnaast een inzet op natuurherstel in Natura 2000-gebieden door instandhoudingsmaatregelen en passende maatregelen tegen verslechtering vast te leggen in nieuwe beheerplannen voor elk Natura 2000-gebied. Vergunningverlening kan volgens de onderzoekers weer mogelijk worden door op een andere wijze te voldoen aan het additionaliteitsvereiste, de invoering van een rekenkundige ondergrens en het verlenen van een generaal pardon aan alle PAS-melders, interimmers en andere bedrijven die buiten hun schuld geen volledig passende vergunning hebben buiten de bufferzones van 500 meter.

Appreciatie

Het stikstofdossier is één van de opgaven waar het kabinet een doorbraak wil realiseren. Dat vraagt om heldere keuzes en het opbouwen van vertrouwen. In de afgelopen maanden is met die uitgangspunten gewerkt aan een aanpak. Daarbij is dankbaar voortgebouwd op onder meer dit rapport. In de brief over het maatregelpakket voor landbouw, natuur en stikstof, die tegelijk met deze brief aan beide Kamers wordt gezonden, staat deze aanpak toegelicht.

Stikstofemissiereductie

De contouren van de aanpak uit het rapport voor emissiereductie komen op hoofdlijnen overeen met de inzet van het kabinet. Een robuust en deels

gebiedsgericht emissiereductiebeleid is ook onderdeel van de aanpak van het kabinet. Net zoals in het rapport wordt voorgesteld, zet het kabinet in op een aanpak gericht op zones rondom Natura 2000-gebieden.

Daarnaast zet het kabinet ook in op doelsturing. Het kabinet zet op dat vlak nu een belangrijke stap naar een stelsel van afrekenbare emissienormen voor 2035 op bedrijfsniveau. Dat biedt duidelijkheid en richting. Met verschillende instrumenten krijgen boeren ondersteuning om op bedrijfsniveau te sturen op geborgde emissiereductie of vrijwillig te beëindigen. Het maatregelenpakket van het kabinet is erop gericht om de emissiedoelen voor 2035 te halen, maar voorziet ook in het treffen van aanvullende maatregelen voor als toch blijkt dat de sectorale emissiedoelen niet worden gehaald. Voor de landbouw wordt, zoals aangekondigd in het coalitieakkoord, wettelijk vastgelegd dat, als het emissiedoel voor 2035 niet wordt gehaald, als ultieme remedie kan worden gestuurd op het aantal dieren dat gehouden kan worden.

Overeenkomsten zie ik ook waar het gaat om de rollen van Rijk en provincies. In het rapport wordt de nadruk gelegd op het provinciale beheerplan en het bevoegd gezag van de provincies. Ik pak de uitwerking van de stikstofaanpak ook samen met provincies op en voorzie in een gedeelde verantwoordelijkheid te komen tot de zonering en de bijbehorende doelen en maatregelen van de meest kwetsbare gebieden.

De in het rapport voorgestelde aanpak leunt sterk op emissiereductie in bufferzones en op doelsturing op emissies. Hierbij wordt 'op maat' een geborgde daling in stikstofemissie gerealiseerd via landelijk geldende normen, dan wel specifiekere regels voor hotspots en bufferzones. De auteurs maken niet inzichtelijk of dit bij elkaar voldoende optelt om aan de natuuropgave (artikel 6, lid 1 en 2, Habitatrichtlijn) te voldoen en of een dergelijke aanpak voldoende uitvoerbaar is. Het rapport biedt vooral een denkwijze voor een aanpak, maar nog geen uitwerking met betrekking tot de reductie die op gebiedsniveau nodig is, de maatregelen die daarvoor nodig zijn en de resterende opgave die via emissieplafonds per landbouwbedrijf op gebiedsniveau moet worden gerealiseerd. Het vormgeven van een gebiedsplafond moet worden afgeleid van wat nodig is voor de instandhoudingsdoelstellingen van de Natura 2000-gebieden. Om die instandhoudingsdoelstellingen te bereiken, zijn hoe dan ook ingrijpende maatregelen nodig. Het WUR-rapport doet daar niet aan af.

Natuurbehoud en -herstel

Het kabinet zet net als de auteurs van dit rapport behoud en herstel van de kwaliteit van de natuur in Natura 2000-gebieden centraal. Beheerplannen voor betrokken Natura 2000-gebieden kunnen hierbij in de aanpak op gebiedsniveau het een en ander bij elkaar brengen en sturen. In het rapport wordt gesteld dat natuurherstel proactief moet plaatsvinden door middel van gericht beheer. Om een achterstand in natuurherstel ongedaan te maken is het daarbij volgens de opstellers van het rapport van belang dat de grote terreinbeherende organisaties een duidelijke, meerjarige opdracht krijgen met concrete doelstellingen, stabiele financiering, en heldere prioriteiten in de maatregelen. In de *position papers*^{3,4} en de technische briefing voor de Tweede Kamercommissie Landbouw naar aanleiding

³Position paper J. Erisman t.b.v. technische briefing over het rapport 'De Nederlandse stikstofcrisis. Van verwarring naar verbinding' d.d. 13 mei 2026

⁴Position paper G. Ros t.b.v. technische briefing over het rapport 'De Nederlandse stikstofcrisis. Van verwarring naar verbinding' d.d. 13 mei 2026

van dit onderzoeksrapport werd de verbinding met de kwaliteit van de natuur nog nadrukkelijker gelegd.

Ons kenmerk
DGLGS / documentId

Het kabinet zal extra inzetten op effectief natuurbeheer, als belangrijke bijdrage aan de natuurdoelen. Het beheer is mede door de hoge stikstofdepositie intensief en duur. Zoals opgenomen in het coalitieakkoord stelt het kabinet hiervoor daarom structureel middelen beschikbaar. Over de wijze waarop deze investering vorm krijgt, ben ik in gesprek met de provincies en natuurbeheerders. Naast natuurbeheer investeert het kabinet ook structureel in agrarisch natuurbeheer, natuurherstel (onder meer ter uitvoering van de Natuurherstelverordening) en areaaluitbreiding (het zo snel mogelijk afmaken van het Natuurnetwerk Nederland).

Het verbeteren van verslechterde natuurgebieden vereist een brede aanpak, met een aanzienlijke beperking van diverse drukfactoren. Naast de voorgestelde beheersmaatregelen binnen Natura 2000-gebieden zullen er ook maatregelen nodig zijn om andere drukfactoren in de omgeving van natuurgebieden te beperken, en daarmee (dreigende) verslechtering van de natuur te voorkomen en instandhoudingsdoelstellingen te bereiken. Zo zijn herstel van watersystemen, het tegengaan van versnippering en het meenemen van natuuropgaven in de ruimtelijke puzzel belangrijke onderdelen van de aanpak van het kabinet om onze natuur duurzaam te herstellen en om invulling te geven aan de Vogel- en Habitatrichtlijn en aan de Natuurherstelverordening.

Vergunningverlening en aanpassen wettelijke doelen

Ook in de aanpak van het kabinet zijn vergunningverleningsinstrumenten een integraal onderdeel. Belangrijk is om deze instrumenten juridisch houdbaar in te richten op basis van een gebleken en geborgd reductiepakket. Het kabinet zet daarbij in op verduurzaming ten gunste van stikstofreductie, een concreet maatwerkprogramma om PAS-melders aan een oplossing te helpen en, na vaststelling van een voldoende en geborgd pakket met aanvullende specifieke beheersmaatregelen, de invoering van een rekenkundige ondergrens en het vervangen van de op de kritische depositiewaarde (KDW) gebaseerde stikstofdoelen door sectorale emissiereductiedoelen.

Ik heb de landsadvocaat gevraagd in te gaan op de juridische houdbaarheid van de in het rapport voorgestelde aanpak en de verdere duiding die daarop door de auteurs middels hun *position paper* is gegeven. Hierbij heb ik de landsadvocaat gevraagd specifieke aandacht te besteden aan de voorgestelde wijze van voldoen aan het additionaliteitsvereiste, een generaal pardon voor PAS-melders, en het invoeren van een rekenkundige ondergrens van minimaal 1 mol. Tenslotte heb ik ook gevraagd in te gaan op de *position paper* die professor Erisman, als niet bij het rapport betrokken deskundige, daartoe uitgenodigd voor de technische briefing heeft ingediend.

Uit de beantwoording van de landsadvocaat blijkt dat de aanpak uit het rapport tegemoetkomt aan de kern van de rechtspraak van de bestuursrechter. Daarbij is volgens de landsadvocaat wel elementair dat per Natura 2000-gebied inzichtelijk wordt gemaakt met welke maatregelen uitvoering wordt gegeven aan de noodzakelijke emissiedaling binnen afzienbare termijn, om (dreigende) verslechtering van beschermde habitats te voorkomen. Deze uitwerking moet nog plaatsvinden in de Natura 2000-beheerplannen. Ik concludeer zodoende dat het rapport belangrijke richting geeft maar ook dat er nog nadere concretisering van invulling en maatvoering nodig is. In de voorstellen van het kabinet hebben we hier een stap in gezet.

De landsadvocaat kan de benadering van het additionaliteitsvereiste in het rapport in grote lijnen volgen, hoewel er nog het nodige moet worden uitgewerkt voordat deze benadering daadwerkelijk de vergunningverlening weer op gang kan brengen. Zo moet (i) de koppeling tussen de emissieruimtes en de effecten op de Natura 2000-gebieden nog in de beheerplannen worden uitgewerkt; (ii) per Natura 2000-gebied inzichtelijk worden gemaakt met welke maatregelen uitvoering wordt gegeven aan de noodzakelijke emissiedaling binnen afzienbare termijn; en (iii) per gebied nog tot een verdeling van de totale emissieruimte worden gekomen, wat volgens de landsadvocaat een complexe exercitie zal zijn.

De landsadvocaat merkt op dat het nog ontbreekt aan een inhoudelijke wetenschappelijke onderbouwing voor een rekenkundige ondergrens van minimaal 1 mol. De landsadvocaat geeft in het advies ook aan dat in de praktijk nog niet aan de eisen uit de rechtspraak voor een generaal pardon voor PAS-melders kan worden voldaan, en dat de auteurs van het rapport hier geen oplossing voor geven. In het bijbehorende addendum heeft de landsadvocaat toegelicht wat ervoor nodig is om binnen de aanpak van de WUR perspectief te bieden aan PAS-melders. Een goede uitwerking en uitvoering van de aanpak in de praktijk is daarbij van belang. In de periode tot eind dit jaar zullen we samen met de provincies, enkele auteurs van het WUR-rapport en de agrarische partijen (o.a. LTO en NAJK) verkennen voor welke gebieden de aanpak vanuit het WUR-rapport praktisch uitvoerbaar zou kunnen zijn (inclusief het idee van een nieuwe referentiesituatie). Onderzocht wordt of, en zo ja hoe, door aanpassing van beleidsregels voor vergunningverlening een permanente vergunningsoplossing voor PAS-melders en interimers zou kunnen worden geboden. Uiterlijk eind dit jaar zal het kabinet de resultaten van deze verkenning aan de Kamer presenteren.

De analyse van prof. Erisman geeft volgens de landsadvocaat geen aanleiding om de bovenstaande conclusies aan te vullen. Wel steunt het pleidooi van prof. Erisman voor substantiële aanpassingen op het huidige landbouwsysteem mij om een samenhangende aanpak verder in te zetten en uit te werken, met daarbij aandacht voor alle belangrijke landbouwthema's.

De uitwerking om Nederland van het slot te krijgen

Het is zeer waardevol dat onderzoekers met diverse achtergronden en visies betrokken zijn bij de stikstofproblematiek en dat zij voorstellen doen die kunnen bijdragen aan de realisatie van maatschappelijke opgaven. Bij de uitwerking van het beleid hebben we de voorgestelde oplossingsrichtingen dankbaar benut, evenals voorstellen die door andere maatschappelijke partijen zijn gedaan^{5,6,7}. Ook heb ik de presentaties in de technische briefing betrokken en zijn er verschillende gesprekken met de auteurs geweest. Ik verken ook de mogelijkheden om een aantal wetenschappers, zoals bijvoorbeeld betrokkenen bij het WUR-rapport, via een expertpool actief te blijven betrekken bij de vervolguutwerking, om reflecties op te halen, de aanpak te toetsen en waar mogelijk aan te scherpen met goede ideeën. Vanuit diezelfde optiek zal het kabinet ook de landsadvocaat betrekken bij de verdere uitwerking.

5 IPO, LTO, UVW, NAJK, VNG. 2025. Bouwstenendocument emissiereductie landbouw Vergunningverlening in Nederland weer in beweging
6 Natuur & Milieu, VNO-NCW, Natuurmonumenten, Bouwend Nederland. 2026. Een stabiele route uit de stikstofcrisis.

7 LandschappenNL, Natuurmonumenten, UvB, FPG, IPO, VNG, UvW. 2025. Bouwsteendocument Natuur: Met geborgd natuurherstel, vergunningverlening Nederland weer in beweging.

**Directoraat Generaal
Landelijk Gebied en Stikstof**

Hoogachtend,

Jaimi van Essen
Minister van Landbouw, Visserij, Voedselkwaliteit en Natuur

Ons kenmerk
DGLGS / documentId

Uitvoeringsrapportage

Maatregelen stikstofreductie

Rapportage 2026, 1

Inhoud

Inhoud.....	1
-------------	---

Inleiding.....	2
Dashboard.....	3
Voortgang.....	11
Bijlage.....	15
Omschrijving maatregelen.....	16

Inleiding

Rijk en medeoverheden hebben maatregelen genomen en aangekondigd om stikstofdepositie en stikstofemissie te reduceren. De uitvoeringsrapportage geeft een overzicht van deze maatregelen.

In de uitvoeringsrapportage worden de procesmatige ontwikkelingen ten opzichte van de vastgelegde politieke-, bestuurlijke- en samenwerkingsafspraken toegelicht, als ook de inhoudelijke

ontwikkelingen van de stikstofreductiemaatregelen binnen de sectoren landbouw, mobiliteit, bouw en industrie. Verder worden de belangrijkste ontwikkelingen van de maatregelpakketten behandeld.

Deze rapportage bevat enkel de oorspronkelijke bedragen die een maatregel heeft gekregen en geen financiële voortgangscijfers, die informatie is onderdeel van de reguliere begrotingscyclus van het Rijk. Meer informatie over het doelbereik van de maatregelen is te vinden in monitoringsrapportages van het kennisconsortium. Indien relevant wordt er in deze rapportage verwezen naar gepubliceerde onderzoeken. De rapportage wordt in 2026 twee keer gepubliceerd.

Dashboard

Onderstaande tabel geeft inzicht in de mijlpalen van de verschillende maatregelen.

Maatregel	Fase	Mijlpalen						
		Q4 2025	Q1 2026	Q2 2026	Q3 2026	Q4 2026	Q1 2027	Q2 2027 en verder
Landbouw								
Beëindigings-, verplaatsings- en extensiveringsmaatregelen								
Maatregel Gerichte Aankoop en Maatregel Gerichte Beëindiging	Uitvoering							Veehouders krijgen tot uiterlijk 31 december 2027 subsidie om hun veehouderijlocatie (geheel of gedeeltelijk) te beëindigen. De provincie geeft de specifieke uitkering uiterlijk 31 december 2031 helemaal uit.
Landelijke beëindigingsregeling veehouderijlocaties (Lbv)	Uitvoering				Start met uitvoering van het door de EC goedgekeurde Evaluatieplan.			
Lbv plus	Uitvoering				Start met uitvoering van het door de EC goedgekeurde Evaluatieplan.			
Lbv kleinere sectoren	Uitvoering							
Landelijke verplaatsingsregeling veehouderijlocaties met piekbelasting	Uitvoering							

Subsidieregeling sanering varkenshouderijen	Afgerond							
Vrijwillige beëindigingsregeling veehouderijlocaties	Ontwerp	Akkoord MR op start internetconsultatie	Internetconsultatie van 12 januari t/m 9 februari 2026. Regeling voor pre-notificatie aangeboden aan de EC. Adviesaanvraag ingediend bij het Adviescollege Toetsing Regeldruk en ontvangen.	Akkoord MR op start notificatieprocedure				
Subsidieregeling extensivering melkveehouderij	Ontwerp/uitvoering		Regeling voor notificatie aangeboden aan de Europese Commissie	Regeling goedgekeurd door de EC. Kamerbrief op 14-04-2026 ¹ . Start openstelling (vanaf 1 juni).	Einde openstelling (tot en met 29 juli)			
<i>Managementmaatregelen</i>								
Verlagen ruw eiwitgehalte	Uitvoering		Publicatie CBS-monitor ²	Kamerbrief.		Overleg met de partners van het convenant voerspoor over reductiedoelen 2027 en eventueel daarna.		
Verdunnen mest	Afgerond							
Weidegang	Afgerond							

¹ Kamerstuk: 28973-298

² Kamerstuk: 33037-642

Ontwikkeling nieuwe doelsturingssystematiek	Ontwerp		Oplevering wetenschappelijke onderbouwing KPI-kernset ³	Nadere informatie over de ontwikkeling van de doelsturingssystematiek en over besluitvorming rond bedrijfsspecifieke emissienormen voor stikstof en klimaat volgt voor de zomer in het kader van de Ministeriële Taskforce Landbouw, Natuur en Stikstof. Voor doelsturing waterkwaliteit wordt conform de motie Grinwis de systeemontwikkeling van doelsturing de aankomende tijd voortgezet. De inzet is om te zorgen dat er in het najaar van 2026 kan worden gestart met het grootschalig meten van N-mineraal op landbouwpercelen.				
Uitbreiding agrarisch natuurbeheer	Ontwerp/uitvoering	Afspraken met provincies over uitbreiden ANLb Afgerond, en openstelling extra ANLb. Extra middelen voor versterken organisaties beschikt.		Pilotregeling ANB gesloten, aangevraagd budget €40 mln. Afspraken met provincies uitbreiding ANLb 2027 afgerond. Besluitvorming extra investeringen afgerond.	Pilotregeling beschikt. Kamerbrief structurele invulling ANB. Aanpassing GLB/NSP extra budget ANLb.	Koersdocument ANB opgesteld, inclusief invulling langjarige contracten, ter besluitvorming BO. Extra middelen versterken organisaties beschikt. Openstelling extra ANLb 2027. Kamerbrief nadere invulling ANB.	Start implementatie verbeterd ANB, en verwerking ANB in GLB/NRPP. Plan versterken monitoring afgerond. Plan ANLb in gebiedsprocessen afgerond.	Vaststellen doelenkader ANLb, vanaf 2029, aanpassen regelgeving en natuurbeheerplan aanpassen zodat deze langjarige contracten bevat en de aanpassingen in het doelenkader.
<i>Innovatiemaatregelen</i>								
Stalmaatregelen	Ontwikkeling							
Subsidie voor investeringen in verduurzaming voor veehouderijlocaties met piekbelasting	Uitvoering							
Omschakelprogramma	Uitvoering							

³ <https://edepot.wur.nl/711205>

Mestverwerking	Uitvoering		Beoordeling aanvragen HMV-2025 afgerond		Openstelling HMV-2026			
<i>Natuur</i>								
Natuurherstelverordening				Opstellen concept Ontwerp Natuurplan	Indienen Ontwerp Natuurplan bij Europese Commissie			
Extra natuurherstelmaatregelen	Ontwerp		Middelen natuurpakket TF 2026 beschikbaar gesteld tbv revitalisatie, bestrijding exoten, extra beheer en natuurherstelmaatregelen		Uitwerking natuurherstelmaatregelen tbv zonering			Nieuwe regeling tbv natuurherstelmaatregelen
Verbeteren natuurmonitoring	Ontwerp /Uitvoering	21 uniforme maatlatten voor Habitattypen gereed	Vaststellingprogramma plan. Verbeterprogramma VHR Monitoring 2026 Vaststelling handreiking monitoring omgevingscondities 3.0	Oplevering onderzoeksrapport bodemmonitoring, start vervolgonderzoek bodemmonitoring, Start intensivering monitoring omgevingscondities (extra middelen beschikbaar voor provincies in 2026 via DU)		Maken afspraken over uitvoering monitoring die volgt uit VVM in BO Natuur.	Vaststelling programma plan VVM 2027 Evaluatie monitoring omgevingscondities 2026 Opschalen uitvoering monitoring die volgt uit VVM	Oplevering producten VVM en afronding programma in 2030 Inrichting toekomstig beheer VVM producten Verdere opschaling uitvoering monitoring en gebruik data voor relevante processen en trajecten (NHV, NDA's, beheerplannen)
Gebiedsgerichte aanpak								
Aanpak prioritaire gebieden Veluwe en Peel	Uitvoering /ontwerp							
Mobiliteit								

Verduurzaming binnenvaart	Afgerond			Evaluatie	Evaluatie	Evaluatie		
Elektrisch taxiën	Ontwerp							Beschikking
Gerichte handhaving Adblue	Ontwerp			Na akkoord van bewindslieden IenW wordt de gewijzigde regeling voertuigen per 1 mei gepubliceerd.	Op 1 juli 2026 treedt de gewijzigde regeling voertuigen in werking.	ILT communiceert via stakeholders ⁴ naar transportsector over handhavingsaanpak	De ILT start met handhaving, hiermee is de bronmaatregel in uitvoering ⁵ .	
Walstroom Rijksligplaatsen	Ontwerp			formele start van fase I van het walstroom rijksligplaatsen project door RWS. In fase I ligt de focus op 'innoveren en uniformeren' waarbij kaders en richtlijnen worden ontwikkeld t.b.v. een uniforme uitrol. Tevens worden in kaart gebrachte pilotprojecten verder uitgewerkt t.b.v. start realisatie.				

⁴ Zoals brancheorganisaties, transportbedrijven en voertuigfabrikanten.

⁵ De uitvoering van de bronmaatregel hangt af van goedkeuring van het ILT bestedingsplan 2027 e.v. en de beschikbaarstelling van middelen via de Ontwerpbegroting 2027

Pilots scheepvaart en zeehavens: Varen op Waterstof (VOW) Batterij elektrisch varen zeehavens (BEVZ) Subsidieregeling elektrisch havenmaterieel (SEH)	Ontwerp		BEVZ: Internet consultatie afgerond SEH: Sector sessies afgerond, Regelingstekst op 80 en TAN-sessies afgerond.	VOW: Sector sessie BEVZ: Regeling wordt gepubliceerd. SEH: internetconsultatie	VOW: Internet consultatie afgerond en Regeling wordt gepubliceerd BEVZ: Openstelling en sluiting regeling.	VOW: Openstelling regeling. BEVZ: Beoordeling eerste call en Subsidies beschikken. SEH: Publicatie regeling.	VWS: Subsidies beschikken. SEH: Subsidie beschikkingen verlenen	VOW: Vaststellen subsidies. BEVZ: Opening 2 ^e call en Vaststellen subsidies SEH: Subsidies vaststellen
Walstroom zeevaart	Uitvoering	Ontvangen subsidie uit de tender 2025.		In juni opent de tender 2026.				Opening tender 2027 (laatste)
Bouw								
Pilots verduurzaming bouw	Afgerond							
Schoon en Emissieloos Bouwen	Uitvoering	Afgeronde eerste evaluatie SEB	Opening Subsidie SEB en SPUK SEB.					
Industrie								
Aanpak piekbelasters industrie	Ontwerp	Ontwikkeling bestedingsplan regeling "beperking ammoniakemissie industrie (BAI)"	Reservering van €18 mln. in VJB2026 voor maatwerksubsidie Cosun voor ammoniak reductieproject.	Besluitvorming middelen coalitieakkoord mobiliteit en industrie.	Uitvoeren maatwerksubsidie Cosun voor ammoniak reductieproject.			
		BAIP subsidiemodule ammoniak						(eind) vaststelling subsidiebeschikking
		Maatwerkafspraken met Rockwool en Yara voor reductie			(eind)Vaststelling Yara			(eind) vaststelling Yara (2) en Rockwool

		ammoniak emissie						
Effect subsidiestop ISDE	Afgerond							
VEKI regeling	Afgerond							
BBT	Afgerond							
Overige maatregelen								
RPAV	Afgerond							

Voortgang

Hieronder volgt de voortgang van de pakketten en de maatregelen. In de mijlpalen wordt een overzicht gegeven van de besluitvormingsmomenten voor alle maatregelen. Maatregelen die afwijken ten opzichte van de vorige rapportage of belangrijke ontwikkelingen hebben meegemaakt zullen verder worden toegelicht.

Algemene voortgang

Ministeriële Taskforce Landbouw, Natuur en Stikstof

De coördinerend minister van LNV en de ministers van Financiën, I&W, EZK, KGG en BZK en de staatssecretarissen van LNV en KGG werken gezamenlijk aan een aanpak voor voldoende en zekere stikstofreductie in de sectoren landbouw, mobiliteit en industrie, in combinatie met aanvullende gebiedsgerichte emissiereductie en natuurverbetering gericht op alle drukfactoren zodat vergunningverlening stapsgewijs weer op gang komt en de natuur kan herstellen. Het kabinet werkt aan een pakket generieke maatregelen om boeren duidelijkheid te geven en een vitale landbouwsector vorm te geven. Onderdeel daarvan is het behalen van de beoogde emissiereductie van ammoniak van 23% – 25% in 2030 en benodigde 42% – 46% reductie in 2035 ten opzichte van 2019. Voor de industrie zet het kabinet in op een reductie van ammoniakemissies van 50% in 2035, en voor de mobiliteit van 50% emissiereductie van stikstofoxiden in 2035, beide ten opzichte van 2019. De komende periode werkt het kabinet aan de verdere invulling van de inzet die nodig is om deze emissiedoelen te bereiken.

Ministeriële commissie Economie en Natuurherstel

De Ministeriële commissie Economie en Natuurherstel is afgerond. De maatregelen uit het startpakket zijn in ontwikkeling of in uitvoering.

Bronmaatregelen structurele aanpak Rutte IV

De implementatie van het bronmaatregelenpakket, als onderdeel van de structurele aanpak voor het realiseren van de wettelijke omgevingswaarden, is in volle gang. De meeste maatregelen zijn in uitvoering of afgerond. Op 12 maart 2026 heeft het consortium de tweejaarlijkse rapportage over de Monitoring en Evaluatie Stikstofreductie en Natuurverbetering gepubliceerd. Deze rapportage gaat over de voortgang van de stikstofbronmaatregelen en de te verwachte reductie effecten in 2030. De verwachting is dat de (voornamelijk) generieke maatregelen binnen en buiten het Psn in 2030 tot een stikstofreductie van 43-64 mol/ha/jaar zullen leiden. De bronmaatregelen hebben dus effect, maar de daling is onvoldoende om de stikstofdoelen uit de wet te realiseren.

Voortgang per maatregel

Landbouwmaatregelen

Maatregel gerichte aankoop en maatregel gerichte beëindiging

De MGA-1 is in uitvoering en zit in afrondende fase. Van het beschikbare budget (€ 228 mln.) is €105 mln. besteed voor het sluiten van 50 veehouderijen.

Voor de MGB is het totale budget €140 mln. Na de eerste openstelling (€110 mln.) begin 2025 heeft de tweede openstelling (€30 mln.) voor provincies plaatsgevonden van 6 oktober 2025 tot en met 14 november 2025. Alle 12 provincies hebben daarmee het maximale bedrag aangevraagd en is als voorschot uitgekeerd (in totaal €140 mln.). Handreiking toestemmingverlening voor de resterende activiteit bij deelname aan verschillende beëindigingsregelingen is uitgebreid met toepassing binnen de MGB-regeling.

Stand van zaken per provincie:

- Drenthe: eerste openstelling gesloten
- Gelderland: open
- Limburg: eerste openstelling gesloten

- Zuid-Holland: open van 19 januari 2026 t/m 1 april 2026
- Noord-Brabant: vooraanmeldfase van 1 december 2025 t/m 13 februari 2026
- Utrecht: Belangstellingsregistratie jan/feb 2026 en openstelling mei 2026.
- Zeeland: De belangstellingsregistratie was open vanaf 15 oktober tot en met 31 december. De subsidieregeling gaat open vanaf 1 april tot en met 30 september 2026.
- Overijssel: opengesteld voor aanvragen van 1 april t/m 17 april 2026.
- De overige provincies zullen naar verwachting in Q2-Q4 2026 hun regeling openstellen.

Oplevering tweede halfjaarlijkse monitoringsrapportage Rpgb door RVO.

Verlagen ruw eiwit

Er zijn in 2024 nieuwe streefwaardes voor 2026 afgesproken met de sector in het convenant voerspoor⁶. De laatste CBS monitor⁷ laat zien dat de sector in 2025 het doelbereik voor dat jaar van 160 gram ruw eiwit heeft gehaald. In 2026 vindt er overleg plaats met de convenantpartners over nieuwe streefwaardes richting de toekomst.

De onderzoeken Koe en Eiwit en "Langdurig laag eiwit voeren" worden naar verwachting voor het zomerreces afgerond. Momenteel wordt bezien of de kamerbrief met appreciatie ter aanbieding van deze rapporten nog voor het zomerreces aan uw Kamer kan worden toegezonden.

Vergroten aantal uren weidegang

De afspraken die met de sector gemaakt zijn ten aanzien van deze maatregel zouden in 2025 behaald moeten zijn. Dit is echter niet gelukt. Het gemiddeld aantal uren weidegang is de afgelopen jaren, ondanks de inspanningen vanuit zowel het Rijk als de sector zelf, gedaald. De maatregel is wat betreft de stikstofmiddelen afgerond. Op dit moment werken het Rijk en een breed scala aan ketenpartijen aan een strategische heroriëntatie van weidegang, met als doel het ombuigen van de negatieve trend.

Subsidieregeling extensivering melkveehouderij (Sem)

Op 14 april heeft de Europese Commissie bekendgemaakt goedkeuring te geven op de Subsidieregeling extensivering melkveehouderij (Sem). In totaal is voor de Sem een budget beschikbaar van € 627 miljoen. Daarvan is € 615,7 miljoen beschikbaar voor het verstrekken van subsidie en is € 11,3 miljoen gereserveerd voor de uitvoering van de Sem door de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO). De Sem wordt op korte termijn gepubliceerd in de Staatscourant en zal vervolgens worden opengesteld van 1 juni tot en met 29 juli 2026. Die periode biedt melkveehouders zowel de mogelijkheid om al op korte termijn met gebruikmaking van de regeling hun bedrijf te extensiveren als om die afweging ook nog te kunnen maken in de bredere context van de kabinetsplannen voor landbouw, natuur en stikstof.

Stalmaatregelen

De maatregel is gewijzigd. Verdere uitwerking in samenhang met de bedrijfsspecifieke emissienorm stikstof.

Mestverwerking

De subsidieregeling Hoogwaardige mestverwerking (HMV) verloopt volgens planning. In het kader van de HMV-2025 zijn zes aanvragen toegewezen en twee aanvragen afgewezen. Van de toegewezen aanvragen heeft een aanvraag betrekking op het realiseren van een nieuwe mestverwerkingsinstallatie en vijf aanvragen zien op het aanpassen/uitbreiden van een bestaande installatie.

Verbeteren natuurmonitoring

Het Verbeterprogramma VHR monitoring (VVM) verloopt grotendeels volgens planning. In 2025 zijn een aantal producten (verbeterde monitoringmethodieken) opgeleverd, zoals de matlatten voor 21 habitattypen. Begin dit jaar is het VVM programmaplan voor 2026 vastgesteld in de Stuurgroep

⁶ <https://zuivel-nl.files.svdcdn.com/production/images/Convenant-verlagen-ruw-eiwit-in-rantsoenen-melkveebedrijven.pdf?dm=1740684180>

⁷ Kamerstuk: 33037-642

Natuurmonitoring en Informatievoorziening (LVVN, RWS, Defensie, provincies). Volgens planning is in Q1 dit jaar de handreiking monitoring omgevingscondities 3.0 vastgesteld. In Q2 zullen provincies starten met de intensivering van de uitvoering van de monitoring van omgevingscondities. Een groot aantal overige producten uit het VVM zal volgens planning eind dit jaar opgeleverd worden (zie tabel). LVVN, RWS, Defensie en provincies werken aan de voorbereiding van bestuurlijke afspraken over de uitvoering van de monitoring die volgt uit het VVM in het BO Natuur van november 2026.

Oplevering (VVM):

- Alle maatlatten en beoordelingskaders habitattypen
- Verbeterd vegetatieprotocol en methodiekendocument
- Systematiek voor leefgebieden soorten
- Online omgeving gebiedsdata
- Centraal registratiesysteem maatregelen

Het onderzoek van de WUR m.b.t. bodemmonitoring, inclusief pilots in 3 gebieden, wordt in Q2 dit jaar opgeleverd. De resultaten zullen geïntegreerd worden in de volgende versie van de handreiking monitoring omgevingscondities, en het plan voor de toekomstige uitvoering van de monitoring van omgevingscondities door voortouwnemers. In Q2 dit jaar start ook het vervolgonderzoek van de WUR met een verdere verdieping op de samenhang tussen vegetatie, bodemeigenschappen en standplaatscondities.

Opgemerkt moet worden dat met de 12,5M middelen die beschikbaar zijn uit het MCEN-startpakket, de monitoring die volgt uit het VVM gedeeltelijk uitgevoerd kan worden. Voor volledige uitvoering, in lijn met het scenario 'VHR compleet' dat eerder in het Bestuurlijk Overleg Natuur (21 dec 2022, olv M-N&S, met rijkspartners en gedeputeerden) overeen is gekomen, zullen additionele middelen nodig zijn.

Aanpak prioritaire gebieden Veluwe en Peel

De prioritaire gebieden Veluwe en de Peel hebben een impuls van 600 miljoen euro ontvangen voor een regionale maatwerk aanpak. Op dit moment is de begroting LVVN nog niet aangenomen in de Eerste Kamer. Op het moment dat dit wel het geval is, kan op korte termijn tot uitvoering komen. Beide gebieden hebben hiervoor een samenwerkingsovereenkomst opgesteld en een uitvoeringsplan. Het is voorzien dat deze voor de zomer getekend worden waarna dit najaar de middelen uitgekeerd kunnen worden ende uitvoering kan starten.

Mobiliteitsmaatregelen

Verduurzaming binnenvaart

De tijdelijke subsidieregeling verduurzaming binnenvaartschepen is afgerond. De tijdelijke regeling wordt dit jaar formeel geëvalueerd. Er is nog circa € 30 miljoen aan stikstofmiddelen beschikbaar voor verduurzaming van binnenvaartschepen in de jaren 2026-2030. Op dit moment wordt bekeken hoe deze middelen het beste ingezet kunnen worden. In een Kamerbrief is aangekondigd dat met de stikstofmiddelen, mede op verzoek van de sector, binnen de nieuwe tijdelijke subsidieregeling Vroege Opschaling Energietransitie Binnenvaartschepen (2026-2030) een eerste stap wordt gezet om ook hybride aandrijflijnen voor kleine schepen te stimuleren⁸

Gerichte handhaving Adblue

IenW start communicatie richting stakeholders over de recent gepubliceerde wijziging van de Regeling voertuigen⁹ en het doel en opzet van de bronmaatregel. Tegelijkertijd bereidt de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) samen met de Rijksdienst voor het wegverkeer (RDW) de handhaving voor, onder andere met een onderzoek naar de meest geschikte en efficiënte meetapparatuur langs de weg, een nulmeting en opstellen van het bestedingsplan 2027 en verder. Vanaf 1 juli 2026 is het voor de ILT en de politie mogelijk om handhavend op te treden tegen voertuigen met een defect of gemanipuleerd emissiebeheersingssysteem, zoals een Selective

⁸ Kamerbrief 31 409 nr. 498

⁹ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2026-14085.html>

Catalytic Reduction (SCR-)systeem, of bij onjuist gebruik van een verbruiksreagens zoals AdBlue. De politie doet dit binnen bestaande controles. De ILT start met een nulmeting en werkt toe naar risicogerichte handhaving, waarover zij communiceert met de sector. Maatregelen door de ILT volgen naar verwachting circa een half jaar na inwerkingtreding, zodat de transportsector eerst verder over de handhavingsaanpak wordt geïnformeerd en zich kan voorbereiden, waardoor onnodige lasten worden beperkt.

Pilots scheepvaart en zeehavens

De tijdelijke subsidieregeling batterij elektrisch varen zeehavens (BEVZ) zal 19 mei 2026 opengaan voor een eerste subsidieronde, sluiting is 10 september. De concept regelingstekst van de andere twee pilots zullen later in 2026 gepubliceerd worden voor internetconsultatie.

Walstroom zeevaart

Twee projecten hebben voor in totaal €0,75 mln. subsidie ontvangen uit de tender 2025. Netcongestie wordt een steeds grotere belemmering om de benodigde netaansluiting voor walstroom te kunnen krijgen. Om te stimuleren dat als mitigerende maatregel hiervoor eigen hernieuwbare stroomopwekking en batterijen worden ingezet, worden de kosten hiervan ook subsidiabel gemaakt in de tenders van 2026 en 2027.

Bouwmaatregelen

Schoon en Emissieloos Bouwen (SEB)

Eind 2025 is de eerste evaluatie voor SEB afgerond. De resultaten zijn met de Tweede Kamer gedeeld. De stikstofambitie van 60% reductie ten opzichte van 2019 ligt nog niet binnen bereik (prognose TNO 48-52% reductie). Er wordt gewerkt aan een uitvoeringsagenda SEB 2026-2027 met de, inmiddels ruim 160, convenantpartners. Deze wordt naar verwachting in Q2 met de Tweede Kamer gedeeld.

Industriemaatregelen

Aanpak piekbelasters industrie

Regeling Beperking Ammoniakemissie Industriële Piekbelasters (BAIP) en maatwerksubsidies voor Yara en Rockwool zijn in 2024/2025 uitgevoerd.

Maatwerksubsidie Cosun: In de voorjaarsbesluitvorming is €18 mln. gereserveerd voor een project van Cosun dat ammoniakemissie reduceert.

Bijlage

Omschrijving maatregelen

Hieronder volgt een omschrijving van de maatregelen en welke middelen oorspronkelijk zijn toegekend aan de maatregel en uit welk pakket.

Landbouwmaatregelen:

Maatregel gerichte aankoop en maatregel gerichte beëindiging

Toegekende middelen: € 350. mln (structurele aanpak Rutte IV)

Omschrijving: Het doel van de MGA en de MGB is om via een gebiedsgerichte aanpak doelstellingen te realiseren op het gebied van: Reductie stikstof; en/of Realisatie van doelen m.b.t. natuur, klimaat en water; KRW, VR, HR en Realisatie van de provinciale gebiedsprocessen.

Het is een SPUK-regeling die de voorwaarden vastlegt voor provinciale overheidssteun voor het geheel of gedeeltelijk sluiten van productiecapaciteit (beëindiging van veehouderijlocaties). Provincies stellen eigen regelingen open op basis van de MGB en kunnen een nadere begrenzing aanbrengen voor de gebieden waarvoor ze de regeling openstellen.

Gebieden: veenweiden, (hoge) zandgronden, beekdalen en overgangszones rond Natura2000-gebieden.

Het is voor provincies mogelijk om PAS-melders vrijwillig te laten beëindigen via de staatssteunnotificatie van de MGB. Provincies bepalen zelf of en hoeveel budget zij hiervoor inzetten.

Landelijke beëindigingsregeling veehouderijlocaties

Toegekende middelen: € 1102. Mln. (structurele aanpak Rutte IV)

Omschrijving: De Landelijke beëindigingsregeling veehouderijlocaties heeft als doel het verminderen van depositie van stikstof op overbelaste Natura2000-gebieden door een subsidie te verlenen voor het definitief en onherroepelijk sluiten van veehouderijlocaties.

Landelijke beëindigingsregeling veehouderijlocaties plus

Toegekende middelen: € 1.820. mln.

Omschrijving: De Landelijke beëindigingsregeling veehouderijlocaties met piekbelasting (Lbv-plus) heeft als doel het verminderen van depositie van stikstof op overbelaste Natura 2000-gebieden door een subsidie te verlenen voor het definitief en onherroepelijk sluiten van veehouderijlocaties. De Lbv-plus heeft hogere vergoedingen dan de Lbv. Dat komt doordat de Lbv-plus is ingericht voor piekbelasters. Dit zijn de circa 2.800 melkvee-, varkens-, pluimvee- en vleeskalverhouderijlocaties uit de doelgroep van circa 3.000 piekbelasters (waaronder ook industrie en andere dia categorieën) die de meeste stikstofneerslag op Natura 2000-gebieden veroorzaken.

Verhogen budget Subsidieregeling sanering varkenshouderijen

Toegekende middelen: € 275 mln. (structurele aanpak Rutte IV)

Omschrijving: Het doel van de subsidieregeling sanering varkenshouderijen (Srv) is primair gericht op het op korte termijn verminderen van de meest urgente situaties van geuroverlast in veedichte gebieden. Dit wordt bereikt door op varkenshouderijlocaties die geuroverlast veroorzaken en die zich aanmelden voor de subsidieregeling, de bestaande productie van varkens en de productiecapaciteit definitief en onherroepelijk te beëindigen. Met de tweede verhoging (vanuit de structurele aanpak stikstof) van de Srv is deze regeling ook een stikstofmaatregel geworden. De reductie van de stikstofemissie die met deze twee verhogingen van het oorspronkelijke subsidieplafond wordt bewerkstelligd wordt ingezet voor vergunningverlening en de structurele aanpak bronmaatregelen.

Vrijwillige beëindigingsregeling veehouderijlocaties

Toegekende middelen: €750 mln. inclusief uitvoering (startpakket MCEN)

Omschrijving: De Vrijwillige beëindigingsregeling veehouderijlocaties heeft tot doel om de emissie van ammoniak van veehouderijlocaties in heel Nederland blijvend te reduceren en hiermee natuurherstel te bevorderen. Veehouders kunnen op grond van de regeling een subsidie krijgen voor het definitief en onherroepelijk beëindigen van de productie en de productiecapaciteit op een veehouderijlocatie. Veehouderijlocaties gelegen binnen 1.000 meter van overbelaste stikstofgevoelige Natura2000-gebied kunnen met voorrang aanspraak maken op subsidie.

Verlagen ruw eiwit

Toegekende middelen: € 73 mln. (structurele aanpak Rutte IV)

Omschrijving: Stikstofreductie door aanpassing van het veevoer. Voor de jaren na 2020 zal worden ingezet op een met de sector overeen te komen afsprakenkader, gericht op voermanagementmaatregelen ter verdunning van de stikstofdeken. Voor de implementatie van veevoermaatregelen is € 73 mln. beschikbaar. Een aanzienlijk deel van dat geld zal worden ingezet voor coaches. Deze coaches werken integraal en zullen naast veevoer ook ondersteuning bieden bij implementatie van andere bronmaatregelen.

Verdunnen mest

Toegekende middelen: € 105 mln. (structurele aanpak Rutte IV)

Omschrijving: Het toedienen van drijfmest aan grasland op zandgrond vindt voor het grootste deel plaats met de zodenbemester. Hiermee wordt, vergeleken met oppervlakkige toediening, al een belangrijke reductie van de ammoniakemissie bereikt. De verwachting was dat verdere reductie mogelijk was door de mest beperkt te verdunnen in de verhouding van 1 deel water op 2 delen mest. Inmiddels is gebleken dat deze maatregel niet de gewenste effecten beoogt en er is daarom besloten deze maatregel voortijdig te stoppen.

Vergroten aantal uren weidegang

Toegekende middelen: € 3 mln. (structurele aanpak Rutte IV)

Omschrijving: Het vergroten van weidegang is een brede maatschappelijke wens en levert een bijdrage aan de reductie van ammoniakemissie. Meer weidegang is alleen mogelijk bij een gezamenlijke inzet van bedrijfsleven en overheid. De inzet is gericht op uitbreiding van het gemiddelde aantal uren weidegang per jaar. In dit kader zijn verschillende kennisontwikkelings- en verspreidingsactiviteiten gefinancierd.

Subsidieregeling extensivering melkveehouderij (Sem)

Toegekende middelen: €627 mln. (startpakket MCEN)

Omschrijving: Het doel van de Subsidieregeling extensivering melkveehouderij (Sem) is het structureel verminderen van broeikasgas- en ammoniakemissies, waarbij als neveneffect de mestproductie zal verlagen. Ingezet wordt op een driejarige looptijd van de Sem, waarbij melkveehouders kunnen kiezen om tijdelijk tussen de 10-20% minder melk- en kalfkoeien te houden. Het fosfaatrecht dat hoort bij het aantal melk- en kalfkoeien dat minder wordt gehouden, moet volledig worden doorgehaald. Daarnaast mag het aantal overige graasdieren op het melkveebedrijf gedurende de looptijd van de regeling niet toenemen en het aantal hectare grasland mag niet afnemen.

Ontwikkeling nieuwe doelsturingssystematiek

Toegekende middelen: €200 mln. (startpakket MCEN)

Omschrijving: Bedrijfsgerichte doelsturing geeft boeren ruimte om via eigen keuzes doelen te realiseren. Om de doelen te halen kunnen boeren zelf bepalen welke maatregelen zij inzetten, zoals management- of stalmaatregelen. Het kabinet werkt in het kader van de Taskforce diverse ondersteunende maatregelen uit. Een belangrijke voorwaarde is dat er een juridisch en technisch houdbare doelsturingssystematiek wordt ontwikkeld waardoor ondernemers kunnen aantonen dat ze aan de norm kunnen voldoen.

Uitbreiding agrarisch natuurbeheer

Toegekende middelen: €200 mln en €13 mln voor monitoren, MCEN. Structurele aanpak Rutte IV startpakket MCEN en €120 mln per jaar GLB en provincies.

Omschrijving: Het programma Agrarisch Natuurbeheer bevat een set van regelingen waarvan het Agrarisch natuur- en landschapsbeheer de belangrijkste is. De overige regelingen zijn hier, met name in een transitieperiode, ondersteunend aan.

Agrarisch natuur- en landschapsbeheer (ANLb). Het ANLb is nu een 6-jarige subsidieregeling die wordt uitgevoerd door provincies en deel uitmaakt van het GLB. Met de regeling worden agrarische collectieven structureel vergoed voor het actief bijdragen aan het verbeteren van natuurwaarden op landbouwgrond. Met de € 200 miljoen extra structureel voor agrarisch natuurbeheer zal het areaal voor het ANLb fors toenemen. Daarnaast worden de vergoedingen concurrerend gemaakt, langjarige contracten mogelijk gemaakt en wordt het aandeel zwaar beheer uitgebreid.

Investeringspakket ten behoeve van agrarische ondernemers. Hierbij gaat het om investeringen die vooraf gaan en ondersteunend zijn aan langjarig agrarisch natuurbeheer. Bij het uitbreiden van het areaal ANLb is het niet alleen van belang om meer hectares te realiseren, maar ook om het beheer te verzwaren om de ecologische meerwaarde te vergroten.

Daarnaast zijn er middelen om de toegankelijkheid tot en gebruik van agrarische grond te bevorderen. Het gaat hier om vergoedingen voor eenmalige permanente aanpassing in het grondgebruik. Primair voor gruttokerngebieden. Ook wordt, in afstemming met provincies, ingezet op structuurverbetering door het bij elkaar brengen van vraag en aanbod van grond en het tegengaan van versnippering, de inzet van de Nationale Grondbank, kavelruil of pacht. Er zijn ook middelen voor versterking van de uitvoerende organisaties, voor kennisontwikkeling (pilotregelingen) en monitoring.

Voor de uitwerking van de volledige ambitie met het Agrarisch Natuurbeheer, die gelden voor het huidige en toekomstige beheer zijn adviezen van de ecologische evaluatie van het Agrarisch natuur- en landschapsbeheer (ANLb), de beleidsbrief Agrarisch Natuurbeheer van het Planbureau voor de Leefomgeving, leidend.

Stalmaatregelen / Subsidie voor investeringen in verduurzaming voor veehouderijlocaties met piekbelasting

Toegekende middelen: € 280 mln. (structurele aanpak Rutte IV)

Omschrijving: De komende periode zullen de Subsidiemodules brongerichte verduurzaming stal- en managementmaatregelen (Sbv) ondersteuning bieden aan innovatie en eerste investeringen in nieuwe staltechnieken. Op basis van een sectoranalyse van de perspectieven van bestaande en nieuwe innovatieve technieken uit de Sbv kunnen dan uiterlijk eind 2023 per diergroep aangescherpte emissienormen voor ammoniak uit nieuwe stallen en geplande renovaties worden gesteld. Deze eisen zullen uiterlijk in 2025 voor alle relevante diergroepen ingaan. Voor bestaande stallen gaat dan een nader te bepalen overgangsperiode gelden, waarbij rekening wordt gehouden met de mogelijkheden van boeren. Boeren worden via subsidie ondersteund bij het doorvoeren van de benodigde aanpassingen.

Omschakelprogramma

Toegekende middelen: € 175 mln. (structurele aanpak Rutte IV)

Omschrijving: Het Omschakelprogramma (voorheen Omschakelfonds) richt zich op agrarische ondernemers die aan de bron een systeemverandering willen doorvoeren die leidt tot stikstofarmere, meer extensieve en meer duurzame bedrijfsvoering waardoor de stikstofuitstoot vermindert. Het Omschakelprogramma bestaat uit vier instrumenten: Investeringsfonds Duurzame Landbouw (NGF) (pilot), Subsidieregeling Bedrijfsplan voor omschakeling, Regeling Demonstratiebedrijven en Werkkapitaalregeling.

Mestverwerking

Toegekende middelen: € 15 mln. (structurele aanpak Rutte IV)

Omschrijving: Centrale mestverwerking kan een route zijn om ammoniakemissies naar de lucht te beperken. Mest wordt op een centrale locatie, waar emissies worden afgevangen, verwerkt tot hoogwaardige meststoffen. Deze meststoffen kunnen lokaal als kunstmestvervanger dienen en worden dan emissiearm toegediend, of worden geëxporteerd. Hiermee zal de emissie van ammoniak uit dierlijke mest in Nederland worden beperkt. Daarnaast is mestverwerking noodzakelijk als de primaire sector toe wil naar veehouderijsystemen waar de mest snel van het primaire bedrijf wordt afgevoerd, waardoor minder ammoniak kan ontstaan.

Extra natuurherstelmaatregelen

Toegekende middelen: €100 mln. (startpakket MCEN)

Omschrijving:

Verbeteren natuurmonitoring

Toegekende middelen: €12,5 mln. (startpakket MCEN)

Omschrijving: Een verbetering en intensivering van de natuurmonitoring is noodzakelijk om beter te kunnen sturen op de realisatie van de natuuropgave, voor de borging van de MCEN pakketten, en voor het aantonen van additionaliteit. Daarnaast draagt verbeterde monitoring bij aan de monitoringsvereisten van de Europese Natuurherstelverordening. Met het meerjarige Verbeterprogramma VHR monitoring (VVM) werkt LVVN samen met provincies en andere ketenpartners aan betere, meer uniforme en gebiedsgerichte data binnen en buiten natuurgebieden, met meer inzicht in systeemherstel en effectiviteit van maatregelen.

Mobiliteitsmaatregelen:

Verduurzaming binnenvaart

Toegekende middelen: In totaal is er tussen 2021 – 2030 circa €123 miljoen aan stikstofmiddelen beschikbaar gesteld voor de verduurzaming van de binnenvaart. (structurele aanpak Rutte IV)

De maatregel Verduurzaming Binnenvaart bestond uit een tijdelijke subsidieregeling die liep van 2021 tot en met 2025 (Tijdelijke Subsidieregeling Verduurzaming Binnenvaart). Via de subsidieregeling was het mogelijk om subsidie te vragen voor retrofit of voor motorvervanging. Het gaat om het vervangen met een minimaal Stage V motor of om het plaatsen van SCR-katalysatoren (met roetfilter) op bestaande motoren van binnenvaartschepen om aan de Stage V norm te voldoen. Afhankelijk van het type van motor die vervangen wordt, kan met een motorvervanging of retrofit per schip 70% tot 85% stikstofemissie gereduceerd worden. Wel moet hierbij de kanttkening worden gemaakt dat de katalysator en roetfilter in de praktijk goed gebruikt en onderhouden moeten worden om die reductieniveaus te halen.

Tussen 2021 en 2025 is er €92 naar deze SVB-regeling gegaan. Daarvan zijn in totaal ca. 630 subsidie aanvragen toegekend, waarvan het grootste deel aan Stage V motoren. De regel wordt nog formeel geëvalueerd.

Elektrisch taxiën

Toegekende middelen: € 10 mln. (structurele aanpak Rutte IV)

Omschrijving: Vliegtuigen gebruiken de eigen motoren voor de verplaatsing van de gate naar de startbaan en van de landingsbaan naar de gate. Als gebruik wordt gemaakt van elektrisch taxiën, bijvoorbeeld door een extern voertuig "Taxitowvoertuig", dat het vliegtuig verplaatst tussen de gate en de banen, hoeven de vliegtuigen de eigen motoren niet te gebruiken voor de voortstuwing en wordt er dus geen kerosine gebruikt voor die verplaatsingen. Hierdoor wordt er minder stikstof uitgestoten. Om deze innovatie te stimuleren is € 10 mln. gereserveerd voor het vormgeven van een innovatiesubsidie.

Gerichte handhaving Adblue

Toegekende middelen: € 20 mln. (structurele aanpak Rutte IV)

Omschrijving: Moderne vrachtwagens zijn voorzien van een AdBlue systeem met SCR-katalysator om de uitstoot van stikstofoxiden in de uitlaatgassen terug te dringen. Er zijn aanwijzingen dat bij 5% tot mogelijk 10% van de moderne vrachtwagens het AdBlue systeem niet meer goed werkt of is gemanipuleerd. Manipulatie wordt gedaan om de kosten voor AdBlue en vooral ook van onderhoud en reparatie van het AdBlue systeem uit te sparen en/of stilvallen van voertuigen als gevolg van uitval van het AdBlue-systeem te voorkomen.

Het is in EU-verband (verordening (EG) 595/2009) verboden voor marktdeelnemers, waaronder fabrikanten, om emissiebeheersingssystemen te manipuleren. De bepalingen uit deze verordening zijn niet van toepassing op voertuigeneigenaren, houders, of bestuurders van voertuigen. Het is wel gewenst om juist ook tegen deze groep handhavend te kunnen optreden. Dit is namelijk de groep die voertuigen daadwerkelijk gebruikt op de weg en verantwoordelijk is voor de goede werking van een emissiebeheersingssysteem in een voertuig.

Op 1 mei 2026 wordt de wijziging van de Regeling voertuigen gepubliceerd in de Staatscourant zodat deze 1 juli 2026 in werking treedt. Deze wijziging maakt uitvoering van deze maatregel mogelijk via handhaving door de ILT en de politie, zonder strengere regels toe te voegen. Partijen die voorheen voordeel uit manipulatie haalden, worden nu beboet, terwijl nalevende partijen risicogericht worden gecontroleerd om onnodige lasten te voorkomen.

Walstroom rijksligplaatsen

Toegekende middelen: € 19 mln. (bijsturing structurele aanpak Rutte IV)

Omschrijving: Om de realisatie van walstroom-voorzieningen te stimuleren is toegezegd om alle Rijksligplaatsen (waar relevant) te voorzien van walstroom. Daarvoor is het oorspronkelijke IenW budget van het Mobiliteitsfonds van € 16 mln. opgehoogd met ca. € 19 mln. vanuit stikstofmiddelen. Zo kan gestart worden met de aanpak van die ligplaatsen waar de meeste stikstofreductie op nabijgelegen natuur wordt bereikt. Deze middelen komen vanuit de resterende middelen van de bronmaatregel walstroom zeevaart. Op basis van een bijsturingsplan is besloten dat de hier resterende middelen voor 50% worden ingezet voor verlenging van de regeling en voor 50% voor walstroom rijksligplaatsen voor binnenvaart.

Pilots scheepvaart en zeehavens

Toegekende middelen: € 46 mln. (bijsturing structurele aanpak Rutte IV)

Omschrijving: In het kader van stikstofmaatregelen voor zeescheepvaart en zeehavens worden er drie pilots uitgevoerd. Naast stikstofuitstoot wordt hierdoor ook broeikasgas- en geluidemissies teruggedrongen. Twee van de drie pilots zijn gericht op zeeschepen (pilots zeeschepen): het betreft een stimuleringsregeling voor batterij-elektrisch varen in havengebieden en een regeling voor waterstof aangedreven zeegaande bouwvaartuigen. De derde (pilot zeehavens) is de pilot elektrificatie van havenmaterieel.

Walstroom zeevaart

Toegekende middelen: € 64 mln. (structurele aanpak Rutte IV)

Omschrijving: Walstroom is elektriciteit die afkomstig is van het elektriciteitsnetwerk aan land en die wordt geleverd aan schepen aan de kade. Deze voorziening maakt het mogelijk dat hulpmotoren aan boord van het schip na het aanleggen kunnen worden uitgezet. Hiermee wordt een aantoonbare bijdrage geleverd aan het verbeteren van de leefomgeving (minder luchtvervuilende emissies, minder geluidsoverlast) en het streven naar een meer efficiënt energiegebruik. Op deze manier kan walstroom een bijdrage leveren aan het behalen van de klimaatdoelen voor de scheepvaart en een bijdrage leveren aan de structurele stikstofaanpak. Om de realisatie van walstroom-voorzieningen te stimuleren is het oorspronkelijke budget van € 12 mln. inmiddels opgehoogd tot € 64 mln. vanuit stikstofmiddelen. Op basis van een bijsturingsplan is besloten dat de resterende middelen voor 50% worden ingezet voor verlenging van de regeling en voor 50% voor walstroom voor rijksligplaatsen. De regeling heeft een looptijd van eind 2024-2027 met 4 tenders met een budget van € 4,7 mln. per tender.

Bouwmaatregelen

Pilots verduurzaming bouw

Toegekende middelen: € 25 mln. (structurele aanpak Rutte IV)

Omschrijving: Deze maatregel is afgerond en zag toe op pilots in 2020-2023 op het gebied van emissieloze mobiele werktuigen. De pilots werden ingezet bij bouwprojecten, waaronder woningbouw, utiliteitsbouw en GWW-projecten. Voor deze maatregel werkten IenW, RWS, ProRail, BZK en het Rijksvastgoedbedrijf samen aan de opzet voor een gebiedsgerichte pilotregeling. De resultaten van de pilots zijn gebruikt voor de ontwikkeling van het programma Schoon en Emissieloos Bouwen (SEB).

Schoon en Emissieloos Bouwen (SEB)

Toegekende middelen: € 950 mln.

Omschrijving: Om de stikstofuitstoot in de bouw aan te pakken is de ambitie gesteld om de stikstofuitstoot van deze sector met 60% te reduceren in 2030. Om dit mogelijk te maken is € 950 mln. vrijgemaakt uit de stikstofmiddelen, voor een pakket aan maatregelen waarmee de emissies als gevolg van werk-, voer- en vaartuigen in de bouw worden gereduceerd. De maatregelen bouw bestaan uit: 1. de routekaart SEB met bijbehorend convenant. 2. een subsidieregeling voor de aanschaf van en ombouw naar emissieloos materieel, zoals bouwmachines. 3. middelen voor de Rijksdiensten om steeds schoner en emissie-lozer aan te besteden. 4. een Kennis- Opschaling- en Praktijkprogramma (KOP). 5. een Specifieke Uitkering (SPUK) en ondersteuningsprogramma voor medeoverheden en waterschappen.

Industriemaatregelen

Aanpak piekbelasters industrie

Toegekende middelen: BAIP-regeling €54 mln. (reeds uitgevoerd). Cosun maatwerksubsidie €18 mln. (VJB2026). Omschrijving: Met de aanpak piekbelasters industrie (API) beoogt het kabinet de depositie van de industrie op stikstofgevoelige en overbelaste N2000-gebieden versneld en/of meer te doen reduceren. Deze aanpak is gestart met een focus op industriële piekbelasters, maar richt zich nu ook op andere bedrijfslocaties waar kansen liggen om stikstofneerslag op de Natura 2000-gebieden te verminderen. Vanuit deze aanpak zijn 'Incidentele maatwerksubsidies voor bovenwettelijke ammoniakreductie in de industrie' en 'Een subsidieregeling gericht op beperking ammoniakemissies industriële piekbelasters' voortgekomen.

Effect subsidiestop ISDE

VEKI-regeling

Toegekende middelen: € 20 mln.

Omschrijving: De Versnelde klimaatinvesteringen industrie (VEKI) maatregel (voorheen: Maatregel Piekbelasters) richt zich indirect op het reduceren van de emissie van stikstofoxiden (NOx) door energiebesparende en CO2-uitstoot reducerende maatregelen aantrekkelijker te maken door de terugverdientijd te verkorten tot vijf jaar waar deze zonder subsidie langer dan vijf jaar zou zijn. Deze maatregel is afgerond.

BBT

Toegekende middelen:

Omschrijving: De wettelijk verplichte BBT-aanpak is de afgelopen decennia de basis geweest voor de emissiereducties in de industrie en draagt substantieel bij aan stikstofemissiereductie. Deze maatregel is afgerond. Er is gekeken naar mogelijkheden tot aanscherping van zowel de algemeen geldende regels voor o.a. vergunningverlening als binnen de vergunningverlening door de bevoegde gezagen zelf om tot nog verdere reductie te komen.

Overige maatregelen

RPAV

Toegekende middelen: 250 mln.

Omschrijving: Het kabinet heeft € 250 mln. naar voren gehaald uit de Lbv om de provincies in staat te stellen maatwerk te leveren en de meldingen versneld te legaliseren.

Regionale maatwerkaanpak rondom de Veluwe en de Peel

Toegekende middelen: €600 mln.

Omschrijving: Het kabinet kiest ervoor om te starten met een regionale aanpak op de Veluwe en in de Peel. Hierbij wordt gedacht aan het instellen van een strook van 250 meter rond overbelaste hexagonen, met maatwerk per gebied. De opgave voor deze stroken geldt alleen voor (delen van) percelen of gebouwen binnen die stroken. De precieze invulling wordt de komende tijd zorgvuldig samen met provincies uitgewerkt, inclusief de reductieopgave.

Wetgevingsagenda LVVN samenhangende aanpak landbouw, natuur en stikstof

Deze wetgevingsagenda bevat wetgevingsvoornemens (wetsvoorstellen en AMvB's¹) op het terrein van LVVN die voortvloeien uit de samenhangende aanpak landbouw, natuur en stikstof. Deze is gebaseerd op de '**wetgevingsagenda beleidsprioriteiten LVVN**' die door de Minister en Staatssecretaris van LVVN op 24 april 2026 als bijlage bij de Beleidsbrief LVVN aan de Tweede Kamer is gezonden.²

Daarnaast zullen er diverse ministeriële regelingen worden vastgesteld, zoals subsidie-, investerings- en vrijwillige beëindigingsregelingen. De planning daarvan is onder meer afhankelijk van de beschikbare budgetten en zal de komende tijd nader worden uitgewerkt.

Onderwerp	Strekking wet- en regelgeving	Planning internetconsultatie en aanbieding TK ³
Wetsvoorstellen		
Een landbouw voor de toekomst		
Bedrijfsspecifieke emissienormen	Bedrijfsspecifieke emissienormen ammoniak en broeikasgassen in 2035. Via andere vormen van doelsturing, zoals informeren en stimuleren, wordt toegewerkt naar de bedrijfsspecifieke emissienormen in 2035 - Wijzigingswet	2026 – Beleidsmatig vaststellen en communiceren bedrijfsspecifieke emissienormen ammoniak en broeikasgassen. 2027 – Internetconsultatie en indienen wetsvoorstel.
Grondgebondenheid	Het invoeren van een 'eenvoudige grondgebondenheidsnorm' - Wijziging van de Meststoffenwet	2026 – Internetconsultatie. 2027 – Indienen wetsvoorstel.
Aan de slag met natuurherstel		
Uitvoering Natuurherstelverordening (NHV)	- Wijziging Omgevingswet (uitvoering Natuurherstelverordening)	2026 – Internetconsultatie. 2027 – Indienen wetsvoorstel.
Effectief pakket		

¹ Dit betreft algemene maatregelen van bestuur (AMvB's) waarop een zgn. voorhangprocedure van toepassing is (waarbij het ontwerp van de AMvB aan de Eerste en de Tweede Kamer wordt gezonden voordat het ontwerp voor advies wordt voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State).

² Kamerstukken II 2025/26, 36800-XIV, nr. 84.

³ De precieze planningen zijn afhankelijk van (nadere) beleids- en politieke keuzes over de verdere uitwerking en het vervolgproces. Bij de verdere uitwerking zal ook worden gezien welke periode nodig is voor een goede in- en uitvoering.

Wettelijk vastleggen emissiedoelen (per sector), vervangen omgevingswaarde stikstof	Wettelijk vastleggen emissiedoelen per sector in 2035, vervangen bestaande omgevingswaarden voor stikstof op grond van de kritische depositiewaarde (KDW) - Wijziging Omgevingswet (Spoedwet vervangen omgevingswaarde stikstof)	2026 – Verwerking advies Raad van State ⁴ en indienen wetsvoorstel.
Mestproductie-rechten	Verbreden en uitbreiden stelsel van productierechten en een korting op dier- en fosfaatrechten als borging (als 'ultieme remedie') voor het behalen van de stikstofdoelen in 2035 - Wijzigingswet	2027 – Internetconsultatie. 2027 – Indienen wetsvoorstel.

Onderwerp	Strekking	Planning internetconsultatie en aanbieding TK ⁵
AMvB's		
Een landbouw voor de toekomst		
Bedrijfsspecifieke emissienormen	Bedrijfsspecifieke emissienormen voor ammoniak en broeikasgassen in 2035. Via andere vormen van doelsturing, zoals informeren en stimuleren, wordt toegewerkt naar de bedrijfsspecifieke emissienormen in 2035. - Wijziging AMvB's	2026-2027 – Beleidsmatig vaststellen en communiceren bedrijfsspecifieke emissienormen voor ammoniak en broeikasgassen. 2027 – Internetconsultatie, en voorhang bij Tweede Kamer en Eerste Kamer.
Mestproductie-Rechten (afoming)	Afoming productierechten bij overdracht (indien er sprake is van een dreigende overschrijding van de productieplafonds, voor 2026 te bepalen aan de hand van de tweede kwartaalrapportage van het CBS) - Wijziging Uitvoeringsbesluit Meststoffenwet	2026 – Internetconsultatie. 2026 – Voorhang bij Tweede Kamer en Eerste Kamer.
Dierwaardigheid	- AMvB dierwaardige veehouderij	2026 – Voorhang bij Tweede Kamer en Eerste Kamer.

⁴ De Raad van State heeft al geadviseerd over een eerder ontwerp van het wetsvoorstel.

⁵ De precieze planningen zijn afhankelijk van (nadere) beleids- en politieke keuzes over de verdere uitwerking en het vervolgproces. Bij de verdere uitwerking zal ook worden gezien welke periode nodig is voor een goede in- en uitvoering.

Extensievere landbouw in en rond kwetsbare natuur- en watergebieden		
Zonering	Regels van Rijk en provincies voor zones rond Natura 2000-gebieden en kwetsbare watergebieden - Wijziging AMvB's Omgevingswet	2027 – Internetconsultatie. 2027 – Voorhang bij Tweede Kamer en Eerste Kamer.
Aan de slag met natuurherstel		
Uitvoering Natuurherstelverordening (NHV)	- Wijziging AMvB's Omgevingswet	2026 – Internetconsultatie. 2027 – Voorhang bij Tweede Kamer en Eerste Kamer.
Effectief pakket		
Wettelijk vastleggen emissiedoelen (per sector)	Uitwerking wettelijke doelen, landelijke aanpak via programma en monitoring - Wijziging AMvB's Omgevingswet	2026-2027 – Internetconsultatie, en voorhang bij Tweede Kamer en Eerste Kamer.

Ministeriële regelingen

Daarnaast zullen er diverse ministeriële regelingen worden vastgesteld, zoals subsidie- en investeringsregelingen. Zo is in 2026 de Subsidieregeling extensivering melkveehouderij vastgesteld en zal de Vrijwillige beëindigingsregeling veehouderijlocaties worden vastgesteld. Daarnaast zullen regelingen worden voorbereid met het oog op: Agrarisch natuurbeheer (ANB), het Investeringsfonds Duurzame Landbouw (IDL), het Gemeenschappelijk Landbouw Beleid (GLB) zoals de eco-regeling, sociaal economische begeleiding, en versnelling biologische productie. De planning daarvan is onder meer afhankelijk van de beschikbare budgetten en zal de komende tijd nader worden uitgewerkt.

Bijlage I - Overzicht belangrijkste vervolgstappen

Onderstaande tabel bevat de belangrijkste mijlpalen en vervolgstappen per hoofdlijn (H) in de tijd. Een uitgebreider en meer gedetailleerd overzicht van de vervolgstappen zijn te vinden in de wetgevingsagenda in bijlage II en in de uitvoeringsrapportage in bijlage III.

Hoofdlijn	Onderdeel	Wanneer	Vervolgstappen
Overkoepelend	Vervangen KDW-doelen voor emissiedoelen	Okt. 2026	Wetsvoorstel met emissiedoelen en ontwerpprogramma naar de Tweede Kamer, ter vervanging van omgevingswaarden op basis van de KDW.
H1	Bedrijfsspecifieke emissienormen	Q4 van 2026	Bepalen bedrijfsspecifieke streefwaarde melkveehouderij 2030 en plan van aanpak.
		Q1 van 2027	Nadere wetenschappelijke validatie van de normen en het verder inzichtelijk maken van de impact op verschillende bedrijfstypen (zoals biologische bedrijven) en eventuele afwentelingseffecten.
		Q1 van 2027	Het bepalen van de hoogte van de norm voor de intensieve sectoren.
		Q3 van 2027	In consultatie brengen van ontwerpregelgeving ten behoeve van wettelijk vastleggen van de emissienormen.
	Verouderde stallen	Q1 van 2027	Uitwerking aanscherping regels voor emissies uit stallen, ten behoeve van het uitfasen van verouderde stallen.
	Grondgebondenheid	Q4 2026	In consultatie brengen van wetsvoorstel ten behoeve van wettelijk vastleggen van grondgebondenheidsnorm.
	Afroming bij verhandeling	Sept. 2026	Beluit over het mogelijk opnieuw introduceren van afroming van varkensrechten bij verhandeling buiten familieverband (op basis van 2 ^e kwartaalcijfers CBS).
H2	Ondersteuning managementmaatregelen melkvee	Q4 van 2026	De structurele private en publieke stimuleringsmaatregelen en instrumenten voor kennisontwikkeling en -verspreiding zijn uitgewerkt.
	Biologisch	Vóór 1 april 2027	Harde afspraken met ketenpartijen.
		1 jan. 2029	Wettelijke maatregelen, bij ontbreken van afspraken met ketenpartijen.
		2030	15% van het landbouwareaal in Nederland is biologisch.
	Sterk platteland	Medio 2027	Publicatie plattelandsonderzoek OESO, vaststelling Actieprogramma Sterk Platteland en sociaaleconomisch investeringsprogramma.
H3	Zonering	2 ^{de} helft 2026	Vormgeving samenwerking met medeoverheden.
		Begin 2027	Opstellen instructieregels voor provincies, en eventueel algemene regels.

		Zomer 2027	Internetconsultatie en voorhangprocedure beide Kamers afgerond.
		Vanaf 2e helft 2027	Stapsgewijs beschikbaar komen van ondersteunende en faciliterende instrumenten en regelingen, advisering door Raad van State en vaststelling AMvB.
		Medio 2028	Stapsgewijze inwerkingtreding normen en regels.
	Aanpak kwetsbare watergebieden	2026-2027	Uitwerking aanpak in samenwerking met medeoverheden
	Prioritaire gebieden en economische clusters	Uiterlijk eind 2026	Interbestuurlijke uitvoeringsplannen en samenwerkingsovereenkomsten opgesteld.
H4	Natuurbeheer	Q3 van 2026	Uitwerking voorstellen agrarisch natuurbeheer. Afspraken met provincies over financiering natuurbeheer op de korte termijn.
	Natuurherstel	Q2-Q3 van 2026	Start uitvoering natuurherstel o.b.v. additionele middelen uit Voorjaarsnota.
		Uiterlijk 1 sept. 2026	Ontwerp-Natuurplan indienen bij EC.
		Q4 van 2026	Afspraken langjarige herstelmaatregelen met onder meer provincies
		Uiterlijk 1 sept. 2027	Definitieve Natuurplan indienen bij EC.
H5	Programma PAS-melders	26 juni 2026	Start programma PAS-melders (deels voortbouwend op reeds bestaande regelingen).
	Reflectie PBL	Eind 2026	Reflectie door het PBL op het maatregelpakket.
	Invoering RKO	Begin 2028	Invoering van een juridisch houdbare rekenkundige ondergrens uiterlijk in het vierde kwartaal van 2027.

> Retouradres Postbus 20401 2500 EK Den Haag

De Voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Prinses Irenestraat 6
2595 BD DEN HAAG

**Directoraat Generaal
Landelijk Gebied en Stikstof**

Bezoekadres
Bezuidenhoutseweg 73
2594 AC Den Haag

Postadres
Postbus 20401
2500 EK Den Haag

Overheidsidentificatienr
00000001858272854000

T 070 379 8911 (algemeen)
F 070 378 6100 (algemeen)
www.rijksoverheid.nl/lvvn

Datum 26 juni 2026
Betreft Weer ruimte voor boer, natuur en bouw: maatregelpakket voor
landbouw, natuur en stikstof

Ons kenmerk
DGLGS / 106578599

Geachte voorzitter,

Nederland wil *vooruit*. Daarom presenteert het kabinet een maatregelpakket om Nederland weer in beweging te brengen. Zodat boeren duidelijkheid krijgen, de natuur zich herstelt, bouwers weer kunnen bouwen en we weer vergunningen kunnen verlenen. Want ons land zit op slot. Plannen en vergunningverlening lopen vast, en iedereen verlangt naar een doorbraak.

Direct vanaf mijn aantreden als minister ben ik gaan praten met allerlei partijen, door heel het land. Met boeren, natuurbeheerders, maar ook bijvoorbeeld met mensen in de Rotterdamse haven. Waar ik ook kom, proef ik één ding: urgentie.

Stuk voor stuk willen mensen de mouwen opstropen en aanpakken. Na jaren stilstand eindelijk weer in beweging. Die bereidheid om samen de schouders eronder te zetten heeft Nederland ver gebracht: zó groeide onze landbouw tijdens de wederopbouw uit tot de absolute wereldtop.

Ik besef dat de keuzes in deze brief veel vragen van boeren en andere ondernemers. Tegelijk ben ik ervan overtuigd dat de keuzes noodzakelijk zijn. Als één samenhangend geheel werkt dit pakket aan vergunningverlening en natuurherstel, zo komt er weer perspectief voor boeren, natuur en bouw. Het kabinet legt dit pakket met volle overtuiging aan uw Kamer voor en roept u op om constructief en in gezamenlijkheid snel de noodzakelijke stappen te zetten om tot uitvoering te komen.

Nederland verdient weer ruimte. Want Nederland wil vooruit.

Van stilstand naar beweging

Boeren, maatschappelijke partijen en medeoverheden hebben de afgelopen jaren hun nek uitgestoken om plannen te maken om meer stikstof te reduceren, de natuur te herstellen en de vergunningverlening weer op gang te krijgen. Denk daarbij onder andere aan het Versnellingsakkoord¹ en de bouwstenen², en aan alle gebiedsprocessen. Het kabinet erkent deze inspanningen en concrete initiatieven,

¹ VNO-NCW, Natuur&Milieu, Natuurmonumenten en Bouwend Nederland.

² De bouwstenen 'Emissiereductie Landbouw' (medeoverheden, LTO en NAJK), 'Natuur' (medeoverheden, LandschappenNL, Natuurmonumenten, Unie van Bosgroepen, FPG), en 'Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer' (medeoverheden met boeren natuur).

en presenteert een stevige aanpak die daarop voortbouwt. Om al die inspanningen van het land te ondersteunen en de vergunningverlening weer los te krijgen.³

Ons kenmerk
DGLGS / 106578599

Met een ambitieus pakket, ontwikkeld met de inbreng van medeoverheden en maatschappelijke partners, gaat de stikstofuitstoot omlaag en worden andere drukfactoren, zoals verdroging, aangepakt. Dit biedt een basis voor additionaliteit. De natuur krijgt kans zich te herstellen, waardoor weer ruimte voor vergunningverlening voor heel Nederland ontstaat, en wordt toegewerkt naar een sterke en robuuste natuur en een toekomstbestendige landbouw. Via gebiedsprocessen kan een aanpak tot stand gebracht worden om de drukfactoren op het nabijgelegen Natura 2000-gebied substantieel weg te nemen en toe te werken naar een goede staat van instandhouding. Er kan concreet gewerkt worden aan de verduurzaming van de industrie en mobiliteit, aan infrastructuur en nieuwe woningbouw en aan projecten voor onze nationale veiligheid. Boeren kunnen naar duidelijke doelen toewerken met ondersteuning van de overheid. Jonge ondernemers kunnen met meer vertrouwen naar de toekomst van hun bedrijf kijken en het kabinet zet alles op alles om een oplossing te vinden voor PAS-melders en interimers. En via natuurherstel stellen we onze unieke Nederlandse flora en fauna veilig voor toekomstige generaties. Al dit jaar zetten we de eerste betekenisvolle stap om die beweging in te zetten.

Wanneer gaat Nederland van het slot?

Het kabinet trekt met dit maatregelpakket de vergunningverlening los:

- In oktober 2026 dient het kabinet een spoedwet in met een programma van maatregelen waarmee handhavings- en intrekkingsverzoeken kunnen worden voorkomen.
- In januari 2027 komt het kabinet met instructieregels met voorschriften die gaan gelden in de zoneringsgebieden en komt er structureel geld vrij voor natuurbeheer. Deze stappen zijn van belang voor het stoppen van verslechtering van de natuur.
- Zo snel mogelijk, en uiterlijk in het vierde kwartaal van 2027, wil het kabinet een juridisch houdbare rekenkundige ondergrens invoeren waarmee overal activiteiten met kleine deposities mogelijk worden.

De provincies kunnen per direct per gebied starten met het opstellen van een plan waarmee zij additionaliteit kunnen onderbouwen. Als wordt aangetoond dat de natuur niet verslechtert en behoud wordt geborgd, kan – bij deze gebieden – intern en extern worden gesaldeerd en komt vergunningverlening los.

Eén samenhangend pakket voor vergunningverlening

De aanpak van het kabinet creëert weer ruimte voor vergunningverlening: op steeds meer plekken wordt verlening van vergunningen weer mogelijk. Het pakket bestaat uit generieke maatregelen, een gebiedsgerichte inzet, maatwerk waarmee wordt ingespeeld op kenmerken van een gebied, en natuurherstel. Deze combinatie van maatregelen is cruciaal om vergunningverlening weer mogelijk te

³ Hiermee beschouw ik de motie Bromet die gericht is op het Versnellingsakkoord als afgedaan. Kamerstukken II, 2025/26, 36 800 XIV, nr. 33.

maken en de natuur te herstellen. Met duidelijke doelen en normen wordt helder waar agrarisch ondernemers, overheden en andere sectoren en betrokkenen op moeten sturen. Het kabinet biedt in oktober van dit jaar het wetvoorstel aan om de huidige op de kritische depositiewaarde (KDW) gebaseerde doelen te vervangen door wettelijke emissiedoelen. En uiterlijk in het vierde kwartaal van 2027, en zo mogelijk sneller, voert het kabinet een juridisch houdbare en wetenschappelijk onderbouwde rekenkundige ondergrens (RKO) in; dat helpt veel PAS-melders en interimers, de woningbouw en andere projecten met een stikstofdepositiebijdrage onder de RKO.

Essentieel onderdeel van de aanpak is de ondersteuning van boerenbedrijven bij het nemen van maatregelen. Het gaat om brede ondersteuning bij innoveren, extensiveren, omschakelen, verplaatsen en vrijwillig beëindigen ('trappetje van Remkes'⁴). Ook investeert het kabinet extra in het platteland.

Wil de aanpak slagen, dan moet iedereen bijdragen. Naast de agrarische sector leveren ook de industrie en mobiliteit door fors minder stikstof uit te stoten. Overheden staan naast de boerenbedrijven en helpen bij het innoveren, om te schakelen, vrijwillig te verplaatsen of te stoppen. Supermarkten en andere partijen in de keten pakken hun verantwoordelijkheid door boerenbedrijven te helpen verduurzamen en samen op te trekken. Natuurorganisaties zorgen dat onze natuur goed beheerd wordt en werken aan herstel. Rijk, provincies, waterschappen, gemeenten, sectorpartijen en andere partners slaan ook de handen ineen. En alle Nederlanders kunnen helpen door vaker te kiezen voor lokaal en duurzaam geproduceerde boodschappen.

Het is van groot belang de balans in dit pakket te behouden. Zo werken de bedrijfsspecifieke emissienormen in de landbouw alleen met genoeg ondersteunende maatregelen. De zoneringsaanpak rond Natura 2000-gebieden werkt alleen als extensivering ook mogelijk wordt gemaakt. De stap naar extensivering en verduurzaming is alleen mogelijk als dat economisch loont, en als ook de hele keten meedoet. En ruimte voor vergunningverlening ontstaat alleen als de natuur op orde komt. Delen van het pakket kunnen dus niet zonder consequenties worden afgezwakt of weggelaten. Met de balans tussen de verschillende onderdelen van dit pakket beschouw ik de motie Goudzwaard⁵ als afgedaan.

De aanpak in vogelvlucht

I. Vervangen KDW-doelen door emissiereductiedoelen stikstof

- De stikstofuitstoot wordt structureel en geborgd verlaagd: 42-46% (NH₃) in de landbouw, 50% (NO_x) in de mobiliteit, en 50% (NH₃) in de industrie in 2035 ten opzichte van 2019.
- Het kabinet gaat er vanuit dat deze emissiedoelen voor 2035 met het pakket worden gehaald.
- Het kabinet presenteert eind oktober 2026 een wetsvoorstel en programma met maatregelen om de op KDW gebaseerde omgevingswaarden te vervangen door sectorale emissiereductiedoelen.

II. Maatregelen

- Het kabinet gaat met doelsturing via afrekenbare emissienormen in 2035 per bedrijf sturen op de emissies in de melkveehouderij en de intensieve

⁴ Remkes, J. (2022). *Wat wel kan: Uit de impasse en een aanzet voor perspectief*.

⁵ Kamerstukken II, 2025/26, 36 800 XIV, nr. 54.

Ons kenmerk
DGLGS / 106578599

veehouderij. Voor de melkveehouderij stelt het kabinet deze vast op basis van wat technisch mogelijk is met stal- en managementmaatregelen. Voor de intensieve veehouderijsectoren worden de normen in het eerste kwartaal van 2027 vastgesteld. Het kabinet ondersteunt met financiële middelen boeren bij investeringen of aanpassingen in stallen en bedrijfsvoering.

- Veldemissies worden teruggedrongen door aanscherping van middelvoorschriften.
- Niet de hele landbouwopgave kan via het verlagen van emissies op bedrijven worden gerealiseerd. Het kabinet vult de restopgave in met extensivering, vrijwillige beëindiging en afroeping van dier- en fosfaatrechten bij overdracht buiten familieverband.
- Het kabinet introduceert een norm voor grondgebondenheid in de melkveehouderij. Daarmee doet het kabinet de verplichting gestand die Nederland is aangegaan in het kader van het addendum 7e actieprogramma Nitratrichtlijn.
- In zones rond kwetsbare, overbelaste Natura 2000-gebieden zet het kabinet in op verdere extensivering van de landbouw, reductie van stikstofdepositie, systeemherstel en de aanpak van andere drukfactoren. Het kabinet ondersteunt boeren bij aanpassing van hun bedrijf.
- Voor de aanpak van kwetsbare watergebieden komt het kabinet met medeoverheden tot de selectie van gebieden en de te nemen maatregelen.
- Voor industrie en mobiliteit zet het kabinet in op bovenwettelijke ammoniakreductie in industrie, verduurzaming van scheepvaart, bouwmaterieel en wegverkeer.
- Het kabinet investeert de komende jaren in herstel en beheer van natuur. De eerste concrete acties en projecten gaan dit jaar al van start.
- In het Ontwerp-Natuurplan is uitgewerkt hoe de natuur kan worden hersteld in het kader van de Natuurherstelverordening. Het definitieve plan wordt uiterlijk 1 september 2027 ingediend bij de Europese Commissie.

III. Financiën

- Voor de inzet op landbouw, natuur en stikstof is €20 miljard (cumulatief tot en met 2035) en €435 miljoen structureel gereserveerd (zie tabel 1).⁶ Het kabinet werkt de maatregelen verder uit en beziet aan de hand van de uitwerking of deze invulling nog aanpassingen behoeft. Zo kan bijvoorbeeld de verdere uitwerking van stal- en managementmaatregelen ertoe leiden dat de beschikbare €2 miljard anders verdeeld wordt.
- Het kabinet zal bij de Miljoenennota 2027 en Voorjaarsnota 2027 al vervolgstappen zetten, op basis van het maatregelpakket. Het kabinet doet dit uiteraard samen met medeoverheden, natuurorganisaties en sectorpartijen.⁷
- De beschikbare middelen moeten ook daadwerkelijk leiden tot doelbereik in de vorm van stikstofemissiereductie, natuurherstel en het op gang komen van de vergunningverlening. Periodieke adviezen en oordelen van PBL en kennisinstellingen zijn een belangrijke toetssteen bij verdere uitwerking van maatregelen en overhevelingen van middelen naar het bestedingsartikel. Ook is van belang dat relevante borgende wetgeving draagvlak krijgt in het parlement.

⁶ Het kabinet zal daarvoor in de ontwerpbegroting 2027 een stikstoffonds oprichten binnen de LNVN-begroting met twee begrotingsartikelen: een fondsartikel en een bestedingsartikel. De coalitieakkoordmiddelen worden in de eerste plaats geboekt op het fondsartikel, waarbij het kabinet vasthoudt aan de verdeling op hoofdlijnen uit het coalitieakkoord.

⁷ Zodra specifiekere maatregelen concreet zijn uitgewerkt zullen middelen voor deze maatregelen op de reguliere begrotingsmomenten worden overgeheveld naar het bestedingsartikel. Daarbij zullen de voorstellen ook inhoudelijk aan uw Kamer worden toegelicht conform artikel 3.1 van de Comptabiliteitswet.

IV. Borging aanpak

- Voor de borging van het effect van het pakket consulteert het kabinet provincies en maatschappelijke partijen met als doel om een borgingsinstrument vast te leggen in het programma bij de 'Spoedwet vervangen omgevingswaarde stikstof'. Indien daarbij geen consensus wordt bereikt, kiest het kabinet als ultieme remedie voor een korting op productierechten in 2035.
- Voor de landbouw geldt voor 2030 een sectorale streefwaarde van 23-25% (NH₃). Indien deze niet wordt gehaald, worden aanvullende maatregelen getroffen. Een eerste moment van monitoring vindt plaats in 2027/2028. Het kabinet verkent mogelijkheden voor een passend borgingsmechanisme in 2030.
- Met terreinbeherende organisaties, provincies en Rijkswaterstaat worden afspraken gemaakt over heldere verantwoording en verplichtingen, bijvoorbeeld op kwaliteit van beheer, doelmatigheid en type maatregelen. Voor het uitvoeren van natuurherstelmaatregelen maakt het kabinet bindende afspraken met medeoverheden.
- De emissiereductie in de industrie en mobiliteit wordt geborgd via bestaand klimaat- en milieubeleid; bij onvoldoende voortgang worden tijdig aanvullende maatregelen getroffen.
- Met deze aanpak geeft het kabinet voor zover mogelijk in dit tijdpad maximaal uitvoering aan het Greenpeace-vonnis, rekening houdend met de uitvoerbaarheid, benodigde zorgvuldigheid en maatschappelijke draagkracht.

V. Vergunningverlening

- Het kabinet voert zo snel mogelijk, uiterlijk in het vierde kwartaal van 2027, een juridisch houdbare rekenkundige ondergrens in. Dit kan alleen met een voldoende en geborgd pakket met aanvullende specifieke beheersmaatregelen. Het komende jaar werkt het kabinet, samen met provincies, deze maatregelen verder uit.
- Het kabinet heeft het Programma Maatwerk PAS-melders vastgesteld om de komende jaren alle PAS-melders naar een oplossing te helpen. Verder verkent het kabinet hoe andere ondernemers ('interimmers') zonder toereikende vergunning in een legale situatie kunnen komen.
- Met dit brede pakket aan generieke en gebiedsgerichte maatregelen trekt het kabinet de vergunningverlening weer los.
 - Met dit pakket kunnen handhavings- en intrekkingverzoeken (bij onder andere PAS-melders) worden voorkomen.
 - Provincies kunnen per direct per gebied starten met een plan opstellen waarmee zij additionaliteit onderbouwen. Als wordt aangetoond dat de natuur niet verslechtert en behoud wordt geborgd, kan bij deze gebieden intern en extern worden gesaldeerd. Soms is al meer mogelijk, bijvoorbeeld met ecologische onderbouwing.
 - Vergunningverlening wordt mogelijk voor emissiereductie (verduurzaming) bijvoorbeeld via een passende maatregel.
- Ook zet het kabinet zich op Europees niveau in om verduurzaming gericht op stikstofemissiereductie te vergemakkelijken

VI. Uitvoering en sterk platteland

- Het kabinet heeft incidenteel €100 miljoen gereserveerd voor het versterken van uitvoeringskracht in het kader van de gebiedsgerichte

aanpak. Daarnaast voorziet het budget voor maatregelen ook in uitvoeringskosten. • In prioritaire gebieden werken overheden met de uitvoering en levert het Rijk samen met de Rijksuitvoeringsorganisaties extra capaciteit. • Het kabinet maakt middelen vrij voor de sociaaleconomische ondersteuning op het boeren erf en breder op het platteland, om de vitaliteit van het platteland te behouden en zo mogelijk te versterken.
--

Ons kenmerk
DGLGS / 106578599

Tabel 1: indicatieve verdeling stikstoffonds

Totaaloverzicht (bedragen x € 1 mln.)	Incidentee 2026-2035	Structuree vanaf 2036
Managementmaatregelen en innovatie	2.000	
Stalmaatregelen	1.200	
Managementmaatregelen ⁸	500	
Doelsturing	300	
Gebiedsgerichte aanpak/zonering	9.000	
Zonering ⁹	8.258	
Impulsbudget prioritaire gebieden	500	
Grondfaciliteit ¹⁰	142	
Versterken uitvoeringskracht	100	
Vrijwillige beëindigingsregeling	2.750	
Natuurherstel¹¹	2.200	200
Agrarisch Natuurbeheer	1.200	165
KRW/Water	1.250	
Extensivering beekdalen en grondwaterbeschermingsgebieden	1.000	
Gewasbescherming	250	
Flankerend beleid en overig	1.350	70
PAS-melders	350	
Sterk platteland	100	
Opvolging jonge boeren	170	
Grondgebondenheid flankerende maatregelen	215	
Investeringsfonds Duurzame Landbouw	43	
Biologische landbouw (<i>aanvullend op ondersteuning in de zones</i>)	43	
9e actieprogramma Nitraatrichtlijn	35	
Fieldlabs	50	

⁸ O.a. subsidies stalmaatregelen, vergroten aantal uren weidegang, verlagen ruw eiwitgehalte voer en bedrijfsplanvouchers.

⁹ O.a. compensatie herwaarderend grond, biologische landbouw, zaakbegeleiding, inrichtingsmaatregelen hydrologie en natuur t.b.v. natuurherstel.

¹⁰ O.a. verplaatsing en extensivering.

¹¹ O.a. natuurherstel, beheersubsidies SNL en monitoring.

Veenweide en bossenstrategie	50	70
Overige	294	
Industrie en mobiliteit	250	
Industrie ¹²	125	
Mobiliteit ¹³	125	
Totaal	20.000	435

Ons kenmerk
DGLGS / 106578599

Een robuust pakket: 5 hoofdlijnen

Per hoofdlijn wordt geschetst wat het doel is, welke besluiten en maatregelen het kabinet neemt, en wat de vervolgstappen zijn. Voor hoofdlijn 1 tot en met 4 is een verdieping van de besluiten en maatregelen bijgevoegd ('verdiepingsbijlagen hoofdlijn 1 t/m 4'). De belangrijkste vervolgstappen en mijlpalen per hoofdlijn zijn te vinden in bijlage I ('Overzicht belangrijkste vervolgstappen') en bijlage II ('Wetgevingsagenda voor landbouw, natuur en stikstof').

HOOFDLIJN 1 – Emissiereductie in de landbouw, industrie en mobiliteit

De boer aan zet met bedrijfsspecifieke emissienormen

Met doelsturing zijn agrarische ondernemers weer aan zet. Met bedrijfsspecifieke emissienormen krijgen ondernemers duidelijkheid over wat er van hen wordt verwacht. Daarmee wordt ook invulling gegeven aan de motie Van Campen en Van der Plas¹⁴. Deze normen zijn gebaseerd op wat technisch haalbaar is op basis van BBT (Beste Beschikbare Technieken). Dit vraagt in de aanpassing van de bedrijfsvoering wel veel, maar niet het onmogelijke. De verdiepingsbijlage hoofdlijn 1 geeft invulling aan de motie Wiersma en Vermeer die betrekking heeft op de maatvoering van de bedrijfsspecifieke emissienormen.¹⁵ De normen bepalen hoeveel emissie nog is toegestaan in 2035. Bedrijven die al stappen hebben gezet naar een duurzame bedrijfsvoering hoeven zich minder in te spannen om aan deze normen te voldoen, hetgeen in lijn is met motie Flach en Van Campen¹⁶. Voor de melkveehouderij stelt het kabinet een norm per fosfaatrecht voor. Het kabinet onderzoekt aan welke voorwaarden het functioneren van de fosfaatrechtenmarkt moet voldoen. Het kabinet ondersteunt agrarische ondernemers bij toepassing van managementmaatregelen en bij investeringen in integraal duurzame stallen uit de hiervoor gereserveerde middelen van €2 miljard. Daarmee ontstaat de komende jaren al beweging.

¹² BAIP en zoneringsmaatregelen industrie.

¹³ Versnellingsimpuls voor stikstofreductie in de binnenvaart, stimulering elektrificatie van havenmaterieel en kleine schepen in de havens, intensivering van het programma Schoon en Emissieloos Bouwen, het wettelijk mogelijk maken van een milieuzone voor oudere dieselpersonenauto's met compensatie.

¹⁴ Kamerstukken II, 2024/25, 35 334, nr. 383.

¹⁵ Kamerstukken II, 2025/26, 30 252, nr. 218.

¹⁶ Kamerstukken II, 2024/25, 30 252, nr. 185.

Bedrijfsspecifieke emissienormen in het kort

Het kabinet stelt een bedrijfsspecifieke emissienorm voor van 0,164 kg NH₃ en 92 kg CO₂-eq uit stallen en mestopslag per fosfaatrecht voor de melkveehouderij in 2035. De intensieve sectoren krijgen emissienormen per dierplaats. De hoogte van deze normen wordt in het eerste kwartaal van 2027 vastgesteld op basis van inzichten in het technisch reductiepotentieel (Beste Beschikbare Technieken). Bij de uitwerking zal het kabinet de ervaringen die worden opgedaan in de aanpak Veluwe betrekken.

Ons kenmerk
DGLGS / 106578599

Het kabinet zal de bestaande milieuregelgeving onder de Omgevingswet benutten om verouderde stallen te verduurzamen. De verdere uitwerking volgt de komende tijd, in samenhang met de uitwerking van bedrijfsspecifieke emissienormen. Hierbij is het streven een generieke aanpak en eenduidigheid. Hierover voert het kabinet het gesprek met sectorpartijen en met provincies, die al stappen vooruit hebben gezet, zoals Gelderland en Noord-Brabant.

De bedrijfsspecifieke emissienormen sturen op emissiereductie uit stallen en opslagen, maar niet op emissiereductie bij het aanwenden van mest. Hiervoor scherpt het kabinet voorschriften voor het emissiearm aanwenden aan.

Aanvullende reductie in de landbouw

De reductieopgave kan niet volledig worden gerealiseerd met de hiervoor beschreven emissiereducerende maatregelen. Voor de aanvullende reductie reserveert het kabinet €2,75 miljard voor regelingen gericht op vrijwillige bedrijfsbeëindiging. Op basis van de 2^e kwartaalcijfers 2026 van het CBS in augustus over de mestproductie zal het kabinet ook besluiten over het opnieuw introduceren van afroaming van varkensrechten die buiten familieverband worden verhandeld. Dit is aan de orde als blijkt dat het sectorale mestproductieplafond voor de varkenshouderij in 2026 naar verwachting wordt overschreden. Afgaande op de 1^e kwartaalcijfers van het CBS lijkt herintroductie van afroaming in de pluimveesector niet aan de orde.

In de wet waarin de bedrijfsspecifieke emissienormen worden vastgelegd, komt een passend en proportioneel sanctioneringsregime voor bedrijven die in 2035 niet aan deze bedrijfsspecifieke emissienormen voldoen. Daarmee is het doelbereik van doelsturing als onderdeel van de totale opgave (42-46%) geborgd.

Het kabinet acht het reëel dat met het voorliggende pakket de emissiereductie van 42-46% in 2035 ten opzichte van 2019 wordt gehaald. Voor de borging van het effect van het totale pakket consulteert het kabinet provincies en maatschappelijke partijen met als doel om een borgingsinstrument vast te leggen in het programma bij de spoedwet vervangen omgevingswaarde stikstof. Indien daarbij geen consensus wordt bereikt, kiest het kabinet als ultieme remedie voor een korting op productierechten in 2035. Dit voorstel stuur ik eind oktober naar uw Kamer. Het kabinet verbreedt de juridische basis van de huidige stelsels van productierechten. Zo kan er in de toekomst ook op productierechten worden gestuurd door verbrede toepassing van het afroemen van productierechten bij verhandeling.

Het kabinet legt een nationaal emissieplafond voor ammoniak en emissieplafonds per dierlijke sector vast. Uitgangspunt is evenredigheid, met oog voor het reductiepotentieel in de verschillende sectoren.

**Directoraat Generaal
Landelijk Gebied en Stikstof**

Ons kenmerk
DGLGS / 106578599

Een slimme koppeling tussen stikstof, natuur, water en andere opgaven

In de uitwerking zal steeds naar de integraliteit van de opgaven worden gekeken zodat boeren weten waar ze aan toe zijn en verantwoorde investeringsbeslissingen nemen, waaronder voor integraal duurzame stallen. Het kabinet zoekt in de aanpak naar synergie met andere opgaven, zoals klimaat, gewasbescherming, dierwaardigheid, gezonde leefomgeving en de verplichtingen op het gebied van waterkwaliteit (KRW). Dit is ook in lijn met de motie Ouwehand¹⁷ waarin wordt verzocht om dierwaardigheid bij de aanpak te betrekken.

Ons kenmerk
DGLGS / 106578599

Invoering van grondgebondenheidsnorm

Voor een toekomstbestendige melkveehouderij die in balans is met de leefomgeving en een bijdrage levert aan de verbetering van de waterkwaliteit, klimaatmitigatie, weidegang en biodiversiteit kiest het kabinet voor de invoering van een eenvoudige grondgebondenheidsnorm. Hiervoor hanteert het kabinet een ingroeipad met tussenstappen (in 2030 een eerste stap en een tweede stap in 2032) en een eindnorm in 2035.

Dit gaat gepaard met een pakket flankerende maatregelen, gezien de impact van deze maatregel, waaronder ruimtelijke en sociaal-maatschappelijke effecten. Hiervoor is €215 miljoen beschikbaar. De grondgebondenheidsnorm heeft het meest impact in veedichte gebieden. Hier zal bij de besteding van de middelen rekening mee worden gehouden. Het komende halfjaar werkt het kabinet het voorstel voor grondgebondenheid verder uit en wordt een wetsvoorstel voorbereid. Het streven is het wetsvoorstel eind 2026 ter internetconsultatie voor te leggen, zodat het in 2027 kan worden ingediend bij de Tweede Kamer.

Grondgebondenheid

Het kabinet voert een grondgebondenheidsnorm in de melkveehouderij van 2,6 gve per hectare als eindnorm in 2035. Om aan die norm te voldoen, kunnen melkveehouders gebruikmaken van samenwerkingsovereenkomsten met akkerbouwers binnen een straal van 25 kilometer. Voor melkveehouders in uitspoelingsgevoelige gebieden, te weten zand- en lössgronden, geldt een grasland/rustgewassenverplichting van 85%.

Waterkwaliteit (KRW) en 8^e actieprogramma Nitraatrichtlijn

Om te voldoen aan de doelen van de KRW zijn extra inspanningen nodig. Dit raakt het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen en nutriënten afkomstig van de landbouw. Het kabinet maakt in het convenant gewasbeschermingsmiddelen met partijen afspraken om het gebruik van schadelijke gewasbeschermingsmiddelen fors terug te dringen (op basis van onder andere milieubelastingpunten). Het kabinet reserveert hiervoor €250 miljoen. Afhankelijk van het afgesproken ambitieniveau in het convenant en de bijdrage daarvan aan de KRW kan het beschikbare bedrag hoger of lager uitvallen. Het kabinet informeert de Kamer voor de zomer over de uitkomsten van het convenant op hoofdlijnen, dit zal in het najaar van 2026 worden uitgewerkt in deelconvenanten.

De maatregelen in dit pakket, zoals de grondgebondenheidsnorm, dragen ook bij aan het verbeteren van de waterkwaliteit. Hierdoor is er samenhang met de (aanvullend) te nemen maatregelen in het 8^e actieprogramma Nitraatrichtlijn, voor

¹⁷ Kamerstukken II, 2025/26, 36 800 XIV, nr. 34.

zover het nutriënten afkomstig van de landbouw betreft. Het tijdpad van het 8^e actieprogramma Nitraatrichtlijn is daarom aangesloten op de planning van de Taskforce. Het actieprogramma zal uiterlijk 1 juli 2027 worden vastgesteld.¹⁸

Alle sectoren dragen bij

Industrie en mobiliteit leveren ook hun bijdrage om Nederland van het stikstofslot te halen en de natuur te herstellen. In deze sectoren zijn de stikstofemissies en -deposities de afgelopen jaren fors gedaald. Deze daling zet volgens het PBL gestaag door als gevolg van bestaand effectief klimaat- en milieubeleid. Zo wordt bijvoorbeeld via de Europese emissiehandelsystemen ETS1 en ETS2 gestuurd op CO₂-emissiereductie via de beprijzing van broeikasgasemissies in de sectoren industrie en mobiliteit. Dit zorgt ook voor reductie van stikstof. Het stelsel van CO₂-emissionormen voor voertuigen stuurt op elektrificatie van het Europese wegtransport. Daarnaast stuurt de Richtlijn Industriële Emissies, en Europese emissienormen voor stikstofoxiden (NO_x) voor nieuwe voertuigen en motoren (Euronormen, NRMM/Stage-normen) op uitstoot van NO_x in deze sectoren. Het effect van al deze instrumenten is een geborgde daling van de NO_x-uitstoot.

Ook deze sectoren moeten een extra stap zetten. Het kabinet maakt in totaal €250 miljoen vrij voor stikstofbronmaatregelen, gericht op een reductie van 50% van NH₃-emissies in de industrie en 50% NO_x-emissies in de mobiliteit, in 2035 ten opzichte van 2019. Het gaat om maatregelen die effectief bijdragen aan stikstofreductie in de Natura 2000-gebieden, die snel uitvoerbaar zijn en die waar mogelijk integraal bijdragen aan andere opgaven, zoals klimaat en luchtkwaliteit. In de mobiliteit is de inzet gericht op de scheepvaart, op bouw materieel en op wegverkeer. Hiervoor wordt in totaal €125 miljoen ingezet. Hiermee wil het kabinet onder andere intensiveren op het programma Schoon en Emissieloos Bouwen. In de industrie wordt ingezet op bovenwettelijke ammoniak- en NO_x-reductie met in totaal €125 miljoen. Zo is het kabinet voornemens de stikstofimpact van bedrijven in de vastgestelde zones rond Natura 2000-gebieden te verminderen middels een tenderregeling. In de zones bevinden zich enkele tientallen industriële bedrijven.

HOOFDLIJN 2 – Samen met boer, keten en regio vooruit

Ondersteuning van (jonge) boer en sector

Doelsturing geeft agrarische ondernemers helderheid over de normen voor stikstof- en broeikasgasemissies. Dit vraagt van de boer vaak (grote) investeringen en soms hoge structurele kosten om aan deze normen te voldoen. De boer staat er niet alleen voor. Het kabinet biedt ruimhartige ondersteuning gericht op verschillende ontwikkelrichtingen: innoveren, extensiveren, omschakelen, verplaatsen of beëindiging (het 'trappetje van Remkes'). Het gaat daarbij om voortzetting van bestaande instrumenten en om het ontwikkelen van nieuwe instrumenten, waarbij ook de mogelijkheden binnen het Gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) benut zullen worden.

Het kabinet ondersteunt ondernemers bij stalaanpassingen en managementmaatregelen. Voor managementmaatregelen wordt de nieuwe Stimuleringsregeling Managementmaatregelen Veehouderij voor emissiereductie (SMV) ontwikkeld. Voor de ondersteuning bij investeringen in integraal duurzame stallen worden verschillende instrumenten verkend, zowel subsidies als, waar mogelijk, fiscale instrumenten en instrumenten gericht op financiering. Daarmee

¹⁸ Kamerstukken II, 2025/26, 33037, nr. 645.

wordt ook invulling gegeven aan motie van de leden Flach en Den Hollander¹⁹, en de motie van de leden Den Hollander c.s.²⁰ Daarnaast zet het kabinet in op de ontwikkeling van kennis en innovatie, bijvoorbeeld via het ondersteunen van extra experimenteellocaties (fieldlabs). Het kabinet ontwikkelt voor de bredere inzet op innovatie een Agrofood Innovatieagenda, die later dit jaar aan de Kamer wordt aangeboden.

De komende jaren stimuleert het kabinet de productie van groen gas via mestvergisting in combinatie met de opschaling van Renure. Dit draagt bij aan reductie van methaan- en ammoniakemissies. Het kabinet werkt samen met betrokken partijen aan een versnelling van deze ontwikkeling, waaronder de vergunningverlening en betreft daarbij LTO, NVDE, Rabobank en anderen. Hiermee wordt uitvoering gegeven aan de motie Den Hollander c.s.²¹ betreffende de inzet op mestverwerking en mestvergisting.

Extensiveren kan een belangrijke ontwikkelroute zijn, met name voor bedrijven in de zones. Boeren worden hierbij ondersteund, onder andere via het ANB, een transitieregeling en actief grondbeleid. Het kabinet verkent hoe, naast een subsidieregeling, het proces van verplaatsing ook op andere wijzen kan worden gefaciliteerd, bijvoorbeeld door de inzet van zaakbegeleiders die kunnen ondersteunen bij de start op de nieuwe locatie. Voor een integrale omschakeling komt gunstige financiering beschikbaar voor investeringen via het Investeringsfonds Duurzame Landbouw. Het kabinet blijft via het Nationaal Groeifonds-project inzetten op de transitie naar rendabele regeneratieve landbouw. Bedrijven die willen stoppen, kunnen gebruik maken van een vrijwillige beëindigingsregeling. In verdiepingsbijlage hoofdpijn 1 geeft het kabinet invulling aan de motie Koorevaar die betrekking heeft op de vormgeving van de vrijwillige beëindigingsregeling.²²

Bij de uitwerking van het instrumentarium heeft het kabinet oog voor de positie van de jonge boer. Het kabinet zet ook specifiek in op generatievernieuwing en reserveert €170 miljoen voor de regeling vestigingssteun. Dit ondersteunt jonge boeren en zij-instromers in de bedrijfsopvolging en helpt in het opbouwen en ontwikkelen van toekomstbestendige agrarische bedrijven. Dit ondersteunende beleid levert de komende jaren een belangrijke bijdrage aan de stikstofemissiereductie.

Impuls voor een sociaal en economisch sterk platteland

Een sterk platteland, een toekomstbestendige agrarische sector en het behoud van een gezonde natuur zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden. Daarom is een impuls voor een sociaal en economisch sterk platteland integraal onderdeel van de aanpak. Het kabinet stelt in totaal €100 miljoen beschikbaar om, samen met inwoners en maatschappelijke partijen, de krachten en kansen van het platteland te versterken en benutten. Dit omvat een landsbreed actieprogramma Sterk Platteland en een sociaaleconomisch investeringsprogramma voor specifieke regio's. Het kabinet werkt dit de komende periode uit met medeoverheden, maatschappelijke partijen zoals P10 en de Landelijke Vereniging van Kleine Kernen, en lokale stakeholders. Deze ondersteuning moet direct ten goede komen

¹⁹ Kamerstukken II, 2025/26, 36 800 XIV, nr. 59.

²⁰ Kamerstukken II, 2025/26, 36 800 XIV, nr. 48.

²¹ Kamerstukken II, 2025/26, 36 800 XIV, nr. 50.

²² Kamerstukken II, 2025/26, 28 973, nr. 295.

aan lokale gemeenschappen, zodat deze worden versterkt en nieuwe economische kansen worden bevorderd.

Ons kenmerk
DGLGS / 106578599

De keten draagt bij

Ketenpartijen en consumenten moeten ook een bijdrage leveren. De vraag wordt grotendeels door ketenpartijen bepaald en boeren handelen daarnaar. Ketenpartijen kunnen de afzet van duurzaam geproduceerd voedsel vergroten. Het kabinet ontwikkelt daarom stappen naar een juridisch kader voor een duurzamere voedselomgeving, zodat de keten niet vrijblijvend bijdraagt aan de opgaven en de verduurzaming van de primaire sector en het voedselsysteem. Het kabinet zet ook in op het creëren van een Uitgebreide Keten Verantwoordelijkheid (UKV), naar het voorbeeld van de Uitgebreide Producentenverantwoordelijkheid. De keten wordt daarmee (mede)verantwoordelijk voor de verduurzaming en het verdienmodel van (omschakelen naar) biologische productie wordt ondersteund.

Motie Bromet: aanbod biologisch vergroten

Een intensievere inzet op biologische landbouw biedt kansen voor stikstofreductie, verbetering van de bodem- en waterkwaliteit en versterking van de biodiversiteit. Het kabinet versnelt het actieplan 'Groei van biologische productie en consumptie' om deze vorm voor een groter deel van de Nederlandse boeren een aantrekkelijk toekomstperspectief te maken. Dit wordt gekoppeld aan de gebiedsgerichte en zoneringsaanpak, waarmee de motie Bromet²³ is afgedaan. Om biologische productie te stimuleren en het verdienmodel te verbeteren, geeft het kabinet onder andere rechtstreekse steun aan boeren om naar biologische bedrijfsvoering om te schakelen. Daarbij heeft het kabinet oog voor een evenwichtige ontwikkeling van de aanbodzijde van de markt.

De vraag naar biologisch vergroten

Boeren die een omschakeling naar biologisch overwegen of al gemaakt hebben, hebben vertrouwen nodig dat de vraag naar biologische producten groeit, daarom worden er met ketenpartijen, zoals supermarkten en verwerkers, voor 1 april 2027 harde afspraken gemaakt. Als het niet lukt om tot afspraken te komen, treft het kabinet wettelijke maatregelen, met een beoogde invoeringsdatum van 1 januari 2029. De voorbereidingen voor het treffen van mogelijke wettelijke maatregelen worden alvast in gang gezet.

De rijksoverheid geeft het goede voorbeeld

De rijksoverheid geeft het goede voorbeeld door biologisch en duurzaam voedsel in te kopen en te zorgen dat omschakeling loont en de afzet groeit, zodat andere sectoren volgen. Het kabinet streeft ernaar de ambitie binnen de Rijkscatering van het inkooppercentage met het keurmerk EU-biologisch te verhogen naar minimaal 50% en er oog is voor afname van Nederlandse producenten. Het kabinet informeert uw Kamer voor het einde van 2026 hierover. Het Rijk gaat in gesprek met provincies, waterschappen, gemeenten en (semi-)overheidsinstellingen om deze ambitie over te nemen. Binnen de categorie catering van het Rijk wordt ook breder ingezet op een integrale uitwerking voor een ambitieuzer en duurzaam inkoopbeleid, bijvoorbeeld voor dierwaardigheid en voedselverspilling. Naast de eigen inzet doet het kabinet ook een appèl op grote bedrijven om meer biologisch en duurzaam voedsel in te kopen.

HOOFDLIJN 3 – Inzet in en rond kwetsbare natuur- en watergebieden

A. Zones rond Natura 2000-gebieden

²³ Kamerstukken II, 2025/26, 36 800 XIV, nr. 32.

Nederland kan niet van het slot zonder gerichte maatregelen rond kwetsbare natuur. Het kabinet zet daarom in op een zonering rond Natura 2000-gebieden die zich richt op meerdere drukfactoren, waarmee de natuur de kans krijgt zich te herstellen. In de zones zullen boeren naar een volwaardige extensieve vorm van landbouw moeten bewegen, waarmee agrarische activiteiten en grondgebruik in lijn worden gebracht met het herstel van het Natura 2000-gebied. Door rondom een selectie Natura 2000-gebieden te kiezen voor een extensievere landbouw, blijft er in de rest van Nederland meer perspectief voor hoogproductieve landbouw. Het kabinet realiseert zich dat er met deze aanpak veel op boeren afkomt. Daarom wil het kabinet nadrukkelijk naast de boer staan met ondersteuning.

Ons kenmerk
DGLGS / 106578599

Selectie gebieden

Niet voor elk van de 121 (zie verdiepingsbijlage hoofdlijn 3) stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden op land is een zone nuttig of nodig. Het kabinet verwacht na afstemming met provincies en maatschappelijke partijen te komen tot een zonering in en rondom ca. 100 stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden. In de overige stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden is op basis van de natuuropgave naar verwachting geen zonering nodig als dit onvoldoende meerwaarde heeft gezien de kenmerken en agrarische structuur van het gebied, of als met generieke emissiereductie, het terugbrengen van de overige drukfactoren en natuurherstelmaatregelen voldoende wordt bereikt. Naar verwachting gaat voor circa 85 stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden een zone gelden van 500 meter vanaf de rand van het Natura 2000-gebied. Voor 15 stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden met een hoge stikstofoverbelasting uit de zone is een zone van 1000 meter passender (zie verdiepingsbijlage hoofdlijn 3). Rond de Veluwe wordt met de provincie Gelderland naast de zonering 65-69% emissiereductie over een groter gebied afgesproken, dus ook buiten de zones. Tenslotte wordt provincies gevraagd een passend werkingsgebied voor regels met betrekking tot hydrologisch systeemherstel te bepalen, dat mogelijk breder dan de zone is.

Maatregelen in de zone

Het kabinet kiest voor aanvullende maatregelen in zones rond Natura 2000-gebieden die zich richten op meerdere drukfactoren (o.a. stikstof, hydrologie, gewasbescherming en versnippering). Deze maatregelen moeten in de zones een aanvullende emissiereductie opleveren van landelijk gemiddeld 20 procentpunt. De precies benodigde emissiereductie per gebied wordt later dit jaar vastgesteld, waarbij rekening wordt gehouden met de aard van het gebied, de mate waarin agrarische activiteiten reeds extensief zijn en de staat van de natuur. Een gebied kan tot uiterlijk 1 januari 2028 een eigen aanpak tot stand brengen om de drukfactoren op het nabijgelegen Natura 2000-gebied substantieel weg te nemen en toe te werken naar een goede staat van instandhouding.

Lukt het niet om via deze weg de drukfactoren substantieel weg te nemen, dan zullen de door het kabinet vastgestelde regels en normen op bedrijfsniveau gaan gelden. Deze regels worden in januari 2027 gepubliceerd en zullen uiterlijk per 1-1-2035 in werking treden. De regels hebben betrekking op plantaardige teelten en grondgebonden veehouderij systemen. De regels zien in ieder geval toe op beperkte mestplaatsingsruimte, vee-bezetting en gebruik van gewasbeschermingsmiddelen. Om de drukfactoren in het gebied in voldoende mate weg te nemen zullen vrijwel altijd langerlopende gebiedsprocessen nodig zijn, gericht op kavelruil en herverkaveling. Bij het instellen van de regels en normen krijgen ondernemers de komende jaren de mogelijkheid om stapsgewijs de bedrijfsvoering aan te passen, waarbij zij zelf beslissen welke aanpassingen

naar extensieve bedrijfsvoering nodig zijn om aan deze normen en regels te voldoen. De aanpak via de gebiedsprocessen moet eenzelfde mate van borging en doelbereik kennen, met hetzelfde financiële beslag, als de Rijksregels op bedrijfsniveau die januari 2027 worden gepubliceerd.

Ons kenmerk
DGLGS / 106578599

Voor de uitwerking van de gve-bezetting wordt de inpasbaarheid van de norm voor biologische bedrijven en de gevolgen voor natuurherstel bezien. De regels voor gewasbeschermingsmiddelen in het traject van het convenant gewasbeschermingsmiddelen worden uitgewerkt met de convenantpartijen. Indien hierbij onvoldoende wordt bijgedragen aan de natuuropgave, zal de Rijksoverheid zelf regels opstellen. Deze normen en regels worden in instructieregels gevat. Rondom veel gebieden zal het daarnaast nodig zijn om systeemherstelmaatregelen te nemen die gericht zijn op natuurherstel. Bijvoorbeeld door het verbeteren van de hydrologische condities, waterkwaliteit en verbinding tussen gebieden. Dat kan onder meer gaan om het verhogen van het grondwaterpeil of het aanleggen van groenblauwe dooradering. Andere sectoren wordt ook gevraagd om bij te dragen aan het verminderen van drukfactoren op Natura 2000-gebieden. Dit verloopt via andere trajecten, zoals de zoneringsaanpak van NO_x-bronnen vanuit de industrie. Aanvullend gaat het kabinet in gesprek met buurlanden over hun inzet op natuurherstel.

B. Kwetsbare watergebieden

De aanpak voor kwetsbare watergebieden richt zich op een aantal beekdalen en grondwaterbeschermingsgebieden met een KRW-opgave voor de landbouw om uit- en afspoeling van nutriënten en gewasbeschermingsmiddelen naar het grond- en oppervlaktewater te verminderen.^{24,25} Voor deze gebieden zal een vergelijkbare set aan regels worden ontwikkeld als bij de zoneringsaanpak. De aanpak richt zich hiermee op extensiever agrarisch grondgebruik, waarbij minder nutriënten en gewasbeschermingsmiddelen worden gebruikt. Dit wordt uitgewerkt in samenhang met de afspraken in het Convenant Gewasbeschermingsmiddelen. Indien hierbij onvoldoende wordt bijgedragen aan het terugdringen van het gebruik van schadelijke gewasbeschermingsmiddelen (op basis van onder andere milieubelastingpunten) zal de Rijksoverheid zelf regels opstellen. De verdere uitwerking van de aanpak vindt het komende jaar in samenwerking met medeoverheden plaats (zie verder verdiepingsbijlage hoofdpijn 3).

C. Gebiedsspecifieke ondersteuning aan ondernemers

De impact van de benodigde extensivering op de bedrijfsvoering zal verschillen per bedrijf. Juist in de zones hebben veel bedrijven al stappen gezet, waardoor voor hen de opgave kleiner kan zijn, maar het eveneens onrechtvaardig kan voelen dat er toch nog meer wordt gevraagd. Bovendien zal het zo zijn dat niet alle boeren binnen de kaders door willen, of er voor alle bedrijven ruimte blijft, ofwel omdat de benodigde grond voor extensivering schaars is, ofwel omdat het geschetste toekomstperspectief in specifieke gevallen niet passend te maken is. Het Rijk ondersteunt samen met de provincies de gevraagde beweging in en rondom kwetsbare natuur- en watergebieden met een pakket van bestaande en nieuw te ontwikkelen instrumenten. Deze ondersteuning komt bovenop de generieke ondersteuning (hoofdpijn 2) en wordt de komende jaren al beschikbaar gesteld om boeren voldoende tijd te geven. Daarbij is het gehele trappetje van

²⁴ Groenendijk, P., Duan, K., Renaud, L., & Rietra, R. (2024). *Effecten van maatregelen op nitraat in het agrarische deel van grondwaterbeschermingsgebieden*. (Rapport / Wageningen Environmental Research; No. 3371). Wageningen Environmental Research. <https://doi.org/10.18174/674737>

²⁵ Deltares, 2025. Doorrekening van de effecten van maatregelen in brede bufferzones langs beekdalen voor KRW-doelbereik nutriënten. Memo.

Remkes beschikbaar (innoveren (via het generieke spoor) extensiveren, omschakelen, verplaatsen en stoppen).

Ons kenmerk
DGLGS / 106578599

Onderdeel van deze ondersteuning zijn onder andere een actief grondbeleid om zo ook de grondpuzzel goed te kunnen leggen en een transitieregeling die ondernemers helpt richting een extensieve bedrijfsvoering met toekomstperspectief. Dat kan onder andere via de inzet van de nationale groundbank, pachtuitgifte, vrijwillige kavelruil en wettelijke herverkaveling (voorheen WILG). Het kabinet kijkt onder andere naar de inzet van extensiveringsregelingen zoals de-Subsidieregeling extensivering melkveehouderij (SEM), de Samenwerkingsregeling melkvee-akkerbouw, afwaardering en zaakbegeleiding. Een uitgebreider overzicht is opgenomen in verdiepingsbijlage hoofdlijn 3.

Boeren kunnen alleen extensiveren als naast betaalbare grond ook voldoende beloning komt voor publieke diensten zoals agrarisch natuurbeheer en als de markt een meerprijs betaalt. Via het ANB worden boeren beloond voor het versterken van natuur op landbouwgrond en kan worden bijdragen aan het realiseren van een extensiever verdienmodel. Het kabinet heeft hiervoor €1,2 miljard extra vrijgemaakt tot en met 2035 en daarna €165 miljoen per jaar structureel.

Boeren worden ook ondersteund middels grondeigendom en toegang via pachtgronden. Het kabinet werkt aan de herziening van de pachtregelgeving die duurzaamheidsafspraken tussen pachters en verpachters vergemakkelijken. Daarbij wordt aansluiting gezocht bij de initiatiefnota van de leden Bromet en van Campen over "De wijsheid in pacht"²⁶. Ook faciliteert het kabinet, waar mogelijk, de verplaatsing van bedrijven. Het faciliterend pakket zal met de concretisering van de regels verder worden uitgewerkt. Daarbij is nadrukkelijk oog voor de toereikendheid van het pakket en de (tijdige) toegankelijkheid daarvan. Voor medeoverheden is een cruciale rol weggelegd bij deze ondernemersgerichte ondersteuning, bijvoorbeeld voor een nieuwe of aangepaste vergunning of de ruimtelijke inpassing van de nieuwe functie.

²⁶ Kamerstukken II, 2024/25, 36 687, nr. 2.

Agrarisch ontwikkelperspectief rond kwetsbare natuur- en watergebieden

In deze gebieden werken we toe naar extensief agrarisch landgebruik van grondgebonden veehouderijen en grondgebonden plantaardige teelten. Boeren kiezen zelf voor de ontwikkelrichting waarmee zij daaraan kunnen voldoen. Voorbeelden van aanpassingen die boeren in hun bedrijfsvoering kunnen doen zijn:

- Het kiezen voor aan ander bedrijfsmodel dat past bij de regels in de zone. Denk hierbij aan natuurinclusieve landbouw, kringlooplandbouw, biodynamische landbouw, regeneratieve landbouw, agroforestry, permacultuur of precisielandbouw.
- Het biologisch laten certificeren van het bedrijf.
- Het aanpassen van de bedrijfsvoering met een nadruk op (zwaar) agrarisch natuurbeheer met langjarige beheercontracten.
- Inzet op lokale marktinitiatieven zoals korte ketens en boer-naar-bord.
- Het verbreden van hun bedrijfsmodel binnen de geldende kaders. Denk hierbij aan een zorgboerderij, voedselbos, landwinkel, kinderdagopvang of kleinschalig wonen.

D. Volgende stappen in de uitwerking

Zones rond Natura 2000-gebieden

Het kabinet realiseert zich dat deze aanpak voor individuele bedrijven in deze gebieden nog veel vragen kan oproepen. Het komende halfjaar gaat het kabinet in samenwerking met medeoverheden en maatschappelijke partijen concrete en definitieve keuzes maken over de invulling. De provincies en de koepels van medeoverheden (IPO, VNG en UvW) ontvangen hierover zo snel mogelijk een begeleidende brief.

Het kabinet wil de zoneringsaanpak in 2027 vaststellen en vastleggen in instructieregels voor de omgevingsverordening, al dan niet in combinatie met algemene Rijksregels. Met de instructieregels geeft het Rijk aan provincies de opdracht om de zones vast te leggen en regels te stellen. Ook kan het Rijk ervoor kiezen om bepaalde regels zelf te stellen, als die landelijk gelijk moeten gaan gelden. In beginsel gaan voor alle zones dezelfde regels gelden, met afwegingsruimte voor provincies binnen de kaders die het Rijk meegeeft om de regels passend te maken. Het kabinet biedt, zoals beschreven, ook ruimte aan alternatieve gebiedseigen maatwerk-oplossingen voortkomend uit gebiedsprocessen.

Daarmee is de inzet in de tweede helft van 2026 voor de zones:

1. In afstemming met provincies tot een definitieve selectie gebieden komen waarvoor het aanwijzen van een zone nuttig en nodig is;
2. In afstemming met provincies en maatschappelijke partijen de normen, regels en ingroeipad binnen de zones te concretiseren, inclusief de afwegingsruimte.
3. In afstemming met provincies te onderzoeken onder welke voorwaarden er mogelijkheden zijn om het ingroeipad regionaal te versnellen en daarmee eerder vergunningverlening los te trekken;
4. Met provincies en maatschappelijke partijen ook de mogelijkheden voor gebiedseigen (collectieve) maatwerkoplossingen te verkennen om af te wijken van Rijkskaders voor de zoneringsaanpak en bijvoorbeeld nauwer aan te sluiten op provinciale plannen;

5. Aanvullende gebiedsgerichte ondersteuning aan boeren in zones rond Natura 2000-gebieden verder vormgeven.

Ons kenmerk
DGLGS / 106578599

Gebiedsprocessen

De aanpak zal in veel regio's een gebiedspuzzel opleveren; voor sommige ondernemers is meer grond nodig om duurzaam te kunnen blijven produceren, kavelruil is nodig voor boeren die willen verplaatsen, en grond die vrijvalt moet gericht ingezet kunnen worden voor andere boeren of voor natuur. Deze puzzel legt zich niet vanzelf. Provincies hebben onder de Omgevingswet een wettelijke taak voor de gebiedsgerichte coördinatie en zullen in de meeste situaties als gebiedsregisseur moeten optreden om die gebiedspuzzel te leggen. Gebiedsprocessen zijn daarmee een essentieel onderdeel van de zoneringsaanpak en de aanpak voor kwetsbare watergebieden.

Met prioriteit aan de slag met de uitvoering

Om de gebiedsspecifieke inzet tot uitvoering te brengen is het nodig om de uitvoeringskracht te versterken. Het Rijk wil hier regie op voeren in vijf gebieden en twee economische clusters (Veluwe, Peel, Noordwest-Overijssel, Hart van het Noorden en Groene Hart, en Brainportregio en Rotterdamse Haven). Voor de Veluwe en de Peel is reeds €600 miljoen gereserveerd. Om ook in de andere gebieden met prioriteit aan de slag te gaan, is het kabinet voornemens een impulsbudget beschikbaar te stellen van €500 miljoen. Uiterlijk eind 2026 worden er voor deze gebieden adaptieve en interbestuurlijke uitvoeringsplannen en samenwerkingsovereenkomsten opgesteld. Voor de Peel en de Veluwe heb ik op 17 juni jl. namens het kabinet reeds de samenwerkingsovereenkomsten en uitvoeringsplannen ondertekend. Na de zomer geven we besluitvorming voor de Veluwe verder vorm. Ook ontwikkelen we een afwegingskader voor de Rijksinzet, waarmee we bepalen in welke gebieden we snel maatregelen treffen om van het slot te komen.

HOOFDLIJN 4 – Aan de slag met natuurherstel

Om de natuur in Nederland weer vitaal en robuust te maken, is het nodig aan de slag te gaan met natuurherstel en -beheer, en verslechtering tegen te gaan. Een ambitieuze en langjarige extra inzet is nodig om onze natuur weer gezond te maken en onze doelen binnen bereik te brengen. Alleen via natuurherstel komt de vergunningverlening weer op gang.

Ons kenmerk
DGLGS / 106578599

Het kabinet investeert incidenteel €2,2 miljard en structureel €200 miljoen in natuurmaatregelen, waarvan het grootste deel voor natuurbeheer. Hier komen volgend jaar al middelen voor beschikbaar. Daarbij zal het kabinet sturen op het verhogen van de vergoedingen voor de terreinbeherende organisaties. Bij de besteding hiervan benut het kabinet waar mogelijk ook kansen voor veenweiden en de landelijke bossenstrategie.

Concreet natuurherstel op korte termijn

De natuurherstelmaatregelen zijn per direct nodig. Om die reden is voor 2026 al circa €100 miljoen vrijgemaakt voor het uitvoeren van concrete projecten, onder meer door Staatsbosbeheer. Komende weken zal ik overeenkomsten tekenen om hier verdere invulling aan te geven. De €100 miljoen wordt gebruikt voor:

- *Samenwerking Staatsbosbeheer en boeren.* Boeren en natuur kunnen elkaar juist versterken. Al langer werkt Staatsbosbeheer met succes samen met boeren die grond van Staatsbosbeheer pachten. Het kabinet stelt €5 miljoen beschikbaar voor het intensiveren van deze samenwerking.
- *Hydrologisch herstel Bargerveen.* Verdroging is een van de belangrijkste drukfactoren voor Natura 2000-gebieden. Het Bargerveen is één van de laatste grote Hoogveengebieden in Nederland. Om het unieke karakter van het Bargerveen te behouden, investeert het kabinet €12 miljoen om de interne waterhuishouding op orde te krijgen.
- *Aanpak invasieve exoten.* Invasieve exoten vormen een steeds groter probleem voor de Nederlandse natuur. Ze verdringen soorten die hier van nature voorkomen en beschadigen belangrijke infrastructuur. Het kabinet stelt €6,5 miljoen extra beschikbaar voor de bestrijding van invasieve waterplanten.
- *Aanpak bestuivers.* Het aantal bijen en vlinders in Nederland neemt jaar-op-jaar af. Deze soorten staan aan de basis van ons ecosysteem en zijn cruciaal voor bijvoorbeeld de voedselvoorziening. Daarom geeft het kabinet met €6 miljoen een extra impuls in bijenlandschappen. Door extra leefgebieden en ecologische verbindingen wordt een divers landschap gecreëerd met voldoende voedselaanbod en nestelgelegenheid voor bijen en andere bestuivers.
- *Verbetering waterkwaliteit.* De Weerribben-Wieden is een van de grootste moerasgebieden van West-Europa met veel unieke soorten. Het kabinet stelt €6 miljoen extra beschikbaar voor verbetering waterkwaliteit, zodat het areaal aan veenmosrietlanden en trilvenen zowel kan uitbreiden en de kwaliteit kan verbeteren.
- *Herstelmaatregelen Polder Westzaan.* Gelegen in de achtertuin van Zaanstad en Amsterdam ligt een belangrijk veenweidegebied. Het kabinet stelt hier €3 miljoen extra beschikbaar zodat de provincie versneld inrichtings- en herstelmaatregelen kan nemen.

Natuurherstel

Natuurherstelmaatregelen bestaan bijvoorbeeld uit het verbeteren van hydrologische omstandigheden in de omgeving van natuurgebieden, het

voorkomen en bestrijden van invasieve exoten en het gezonder maken van bossen. Het uitvoeren van deze herstelmaatregelen doet het kabinet zoveel mogelijk in samenhang met andere maatschappelijke opgaven, zoals natuurbrandbeheersing. Het kabinet geeft hierbij bovendien invulling aan de ambities voor een natuurinclusieve samenleving, waarbij bestaande overheidsgronden maximaal worden benut, zoals bij het ecologisch beheren van wegbermen en dijklichamen. Het kabinet werkt dit verder uit, inclusief de mogelijkheden dit te financieren.

Aan de Natuurherstelverordening (NHV) geeft het kabinet invulling door op uiterlijk 1 september 2026 een Ontwerp-Natuurplan en op 1 september 2027 een definitief Natuurplan in te dienen bij de Europese Commissie. De focus ligt in het Ontwerp-Natuurplan op de doelen voor 2030. Als bijlage bij deze brief is het Concept Ontwerp-Natuurplan opgenomen (bijlage VI).

De internetconsultatie voor de omgevingswetswijziging ten behoeve van de NHV start vandaag, op 26 juni 2026. Deze wijzigingen gaan over het toedelen van taken en bevoegdheden om uitvoering te geven aan de NHV. De meest relevante en nieuwe maatregelen die onderdeel uitmaken van dit pakket krijgen waar nodig een uitvoeringstoets, plan MER en consultatieproces. Hiermee wordt invulling gegeven aan de motie Flach.²⁷ De relevante maatregelen landen in het definitieve Natuurplan. Onder de noemer 'Sterker met natuur' werken het Rijk, provincies en andere partners aan het vergroten van het bewustzijn en begrip voor natuurherstel en de maatregelen die daarvoor nodig zijn.

Het kabinet realiseert zich dat er ook na 2030 nog een flinke opgave ligt. In het Natuurplan is een doorkijk opgenomen richting 2040 en 2050. Dit krijgt een plek in de actualisatie van het Natuurplan in 2032.

Natuurbeheer en agrarisch natuurbeheer

Het kabinet investeert structureel in natuurbeheer. Het kabinet zet erop in om concrete afspraken te maken met provincies en natuurbeheerders over structurele (en incidentele) financiering van het beheer, inclusief afspraken over heldere verantwoording en verplichtingen, bijvoorbeeld op kwaliteit van beheer, doelmatigheid en type maatregelen. Daartoe worden dit najaar de eerste stappen gezet. Naast natuurbeheer investeert het kabinet ook structureel in agrarisch natuurbeheer. Dit draagt bij aan het doelbereik voor natuur, water (KRW), klimaat én aan het verdienvermogen van agrariërs, op vrijwillige basis en op een manier die goed past bij hun bedrijfsvoering. Het doel is onder meer om de regeling Agrarisch natuur- en landschapsbeheer uit te breiden van 130.000 hectare naar 280.000 hectare en het te versterken, door beheer te verzwaren en ruimtelijk te clusteren. Hierover ontvangt uw Kamer kort na de zomer een brief met nadere uitwerking.

Borgen natuurherstel en -beheer

Het duurzaam herstellen en effectief beheren van onze natuur is van groot belang om stappen te zetten op weg naar een robuuste natuur en vergunningverlening, zoals ook opgenomen in de Bouwsteen Natuur van de koepels van decentrale overheden en van natuurbeheerders.²⁸ Daarbij vindt het

²⁷ Kamerstukken II, 2025/26, 33 576 XIV, nr. 506.

²⁸ [Overheden en natuurorganisaties presenteren Bouwsteen Natuur: robuuste natuur als sleutel tot vergunningverlening en een toekomstbestendig Nederland.](#)

kabinet het van belang om het zicht op de resultaten van natuurherstel en -beheer te versterken.

Ons kenmerk
DGLGS / 106578599

Voor de vergunningverlening is het belangrijk dat de maatregelen gericht op natuurbeheer en -herstel tot resultaat leiden. Ten aanzien van natuurbeheer is in het coalitieakkoord afgesproken dat er, naast extra structurele financiering, afspraken worden gemaakt over heldere verantwoording en verplichtingen, bijvoorbeeld op kwaliteit van beheer, doelmatigheid en type maatregelen. Hierover maakt het kabinet na de zomer nadere afspraken met provincies, terreinbeheerende organisaties en organisaties zoals Rijkswaterstaat. Voor het uitvoeren van natuurherstelmaatregelen worden met medeoverheden bindende afspraken gemaakt zodat deze geborgd zijn. Deze inzet sluit goed aan bij de Bouwsteen Natuur.

Het kabinet investeert ook in het versterken en uitbreiden van natuurmonitoring: meten is weten. In het coalitieakkoord is opgenomen dat Nederland elke twee jaar de landelijke en regionale voortgang op het gebied van natuur, bodem en water monitort, en indien nodig bijstuurt.

Areaaluitbreiding

Van de in het Natuurpact met de provincies afgesproken uitbreiding van het Natuurnetwerk Nederland (NNN) met minimaal 80.000 ha, resteerde op 1 januari 2025 nog circa 30.000 ha.²⁹ Uiterlijk begin 2027 maakt het kabinet geborgde afspraken met provincies over een zo snel mogelijke afronding van deze resterende opgave, onder meer in samenhang met de opgave in de zones rondom Natura 2000-gebieden. Vooruitlopend daarop voert het kabinet nog dit jaar samen met provincies een verkenning uit van deze restantopgave. Uitbreiding draagt bij aan een robuustere natuur en daarmee ook aan het stapsgewijs op gang brengen van vergunningverlening. Een deel van deze uitbreiding zal landen in zones rondom kwetsbare Natura 2000-gebieden, omdat dit bijdraagt aan het verminderen van de drukfactoren op het natuurgebied. Het kabinet is zich ervan bewust dat na het afronden van het NNN er een aanvullende areaalopgave is richting 2050 om natuurdoelen te bereiken. Het daadwerkelijk bepalen van de langetermijnopgave en invulling daarvan vraagt de komende jaren nog aanvullend onderzoek, uitwerking en weging in de toekomst.

Randvoorwaarden en governance

Natuurbeheerders en provincies zijn cruciaal om resultaten te bereiken. Het kabinet is met provincies in gesprek om te komen tot nieuwe langjarige bestuurlijke afspraken over de inrichting en invulling van het natuurbeleid in Nederland (Natuurpact 2.0). Het traject hiervoor is al gestart. Hierbij worden de resultaten van het recente onderzoek naar het gedecentraliseerde natuurbeleid meegenomen.³⁰ In verdiepingsbijlage hoofdstuk 4 bij deze brief zijn de kabinetsreactie op dit rapport en de beoogde procesaanpak voor het Natuurpact 2.0 opgenomen.

HOOFDLIJN 5 – Ruimte voor vergunningverlening

Nederland moet van het slot voor PAS-melders en interimers, voor verduurzaming van de landbouw, voor infrastructuur, energietransitie, woningbouw, het versterken van dijken en voor defensie. Voor het stapsgewijs op gang brengen van vergunningverlening zijn borging en onafhankelijke toetsing van

²⁹ Kamerstukken II, 2025/26, 33 576, nr. 472.

³⁰ Kamerstukken II, 2025/26, 33 576, nr. 477.

belang. Deze toetsing van het effect van de maatregelen is voor eind 2026 voorzien. Dan is het mogelijk voor concrete projecten, die nu stil liggen, meer juridische zekerheid te bieden. Het kabinet zorgt verder voor borging door in oktober 2026 het wetsvoorstel naar de Tweede Kamer te sturen met de sectorale emissiereductiedoelstellingen. Dit wetsvoorstel voorziet in een gefinancierd en onafhankelijk getoetst programma van maatregelen, waarmee het kabinet er zorg voor draagt dat voor een aanzienlijk deel van de Natura 2000-gebieden verslechtering stopt en behoud wordt geborgd. Met een onderbouwing van dit programma is het mogelijk om de effecten van de maatregelen ook te gebruiken voor het verlenen van vergunningen. Voorwaarde hiervoor is dat de noodzakelijke maatregelen en wetgeving op voldoende draagvlak kunnen rekenen.

Rekenkundige ondergrens invoeren

Het kabinet voert zo snel mogelijk, uiterlijk in het vierde kwartaal van 2027, een wetenschappelijk onderbouwde rekenkundige ondergrens (RKO) in die standhoudt bij de rechter. Om dit op verantwoorde wijze te doen is een voldoende en geborgd pakket met aanvullende specifieke beheersmaatregelen een voorwaarde. Het komende jaar werkt het kabinet, samen met provincies, deze maatregelen verder uit.

Het gevolg van de RKO daarvan is dat veel PAS-melders, interimmers, woningbouw en andere projecten met een stikstofdepositiebijdrage onder de RKO worden geholpen, omdat zij geen vergunning meer nodig hebben. De inschatting is dat invoering in 2027 op een verantwoorde wijze mogelijk is met het pakket en aanvullend enkele specifieke beheersmaatregelen. Met de invoering van de RKO verschuift de verantwoordelijkheid voor de depositiebijdragen onder de RKO van de initiatiefnemer naar de overheid. Alle depositiebijdragen onder de RKO tellen bij elkaar op en dragen ook bij aan de totale stikstofbelasting. Met het pakket dat wordt toegelicht in deze brief geeft het kabinet invulling aan de algemene verplichting die de overheid heeft om een goede staat van instandhouding te bereiken. De aanvullende beheersmaatregelen zijn nodig om te voorkomen dat lokaal en regionaal extra depositie als gevolg van invoering van de RKO kan leiden tot (dreigende) verslechtering in specifieke gebieden, waardoor de opgave juist verzwaard wordt.

Deze benodigde beheersmaatregelen zijn aanvullend op het pakket en het voorgenomen zoneringsbeleid. Er wordt onder andere gekeken naar mogelijkheden om ruimtelijk te sturen op het voorkomen van emissiestijging. Het kabinet werkt de borging van deze beheersmaatregelen met spoed verder uit. Vanuit de bevoegdheid van provincies is een snellere route mogelijk, indien zij dit gezamenlijk en tegelijkertijd doen. Door provinciale gebiedsverordeningen aan te passen kan ruimtelijk gestuurd worden, ook voordat dat het rijk dit in een AMvB heeft vastgelegd. Met provincies bespreek ik de praktische uitwerking mogelijkheden hiervan.

Parallel wordt er gewerkt aan de techniek van de invoering. Specifiek gaat hierbij aandacht uit naar de mogelijkheden voor intern en extern salderen met een RKO. Een advies van de Landsadvocaat hierover is bijgevoegd bij deze brief. Hierin wordt aangegeven dat dit vooral een vraag aan de wetenschap is. Daarom wordt deze vraag nu bij deskundigen voorgelegd om mee te nemen in de wetenschappelijke onderbouwing. Van belang daarbij is dat enerzijds recht wordt gedaan aan de wetenschappelijke onderbouwing van de RKO en anderzijds rekening wordt gehouden met de praktische uitvoerbaarheid en het effect op de vergunningverlening in de agrarische sector, andere ondernemers en infrastructuur.

Als de beheersmaatregelen eind 2027 nog onvoldoende geborgd blijken, zal het kabinet gaan inzetten op de invoering van gebiedsspecifieke drempelwaardes. Zodat, daar waar het mogelijk is, Nederland toch verder van het slot kan tot dat de beheersmaatregelen voldoende zijn vastgelegd om de RKO te kunnen invoeren.

Spoedwet vervangen Kritische Depositiewaarde (KDW)

Een belangrijke ambitie van het kabinet is het vervangen van de huidige op de KDW gebaseerde omgevingswaarden door een juridisch houdbaar alternatief in de vorm van wettelijke sectorale emissiereductiedoelstellingen. Het uit de wet halen van de KDW als omgevingswaarde sluit aan bij de wens van het kabinet om de omslag te maken van depositiedoelen naar emissiedoelen.

Daarvoor is een overtuigend maatregelpakket noodzakelijk om zeker te stellen dat de wettelijke doelstellingen worden gehaald. In het wetsvoorstel ('Spoedwet vervangen omgevingswaarde stikstof') worden emissiedoelen voor 2035 opgenomen voor de sectoren landbouw, industrie en mobiliteit. Het maatregelpakket in deze brief wordt mede met het oog op borging vastgelegd in een wettelijk verplicht programma. Het wetsvoorstel en het ontwerpprogramma worden eind oktober 2026 aan uw Kamer aangeboden. Op dat moment opent ook de zienswijzeprocedure voor het ontwerpprogramma. Het kabinet zal verzoeken om het wetsvoorstel met spoed te behandelen.

Verduurzaming als vliegwiel

Het kabinet gaat met voorrang waarborgen dat verduurzaming gericht op stikstofemissiereductie door kan gaan. Activiteiten die leiden tot stikstofreductie, zoals verduurzaming in industrie of een nieuwe stal, lopen nu vaak vast op het additionaliteitsvereiste. Terwijl dit een effectieve manier is om de drukfactor stikstof te verminderen. We identificeren verschillende routes. Vergunningverlening is mogelijk voor projecten met effect op gebieden waar door dit pakket behoud is geborgd. Daarnaast is er de route van de passende maatregel. Die kan nu al, maar het kabinet gaat hier ook samen met provincies uitvoering aan geven. Daarnaast bespreekt het Rijk met provincies welke routes zij zien voor toestemming voor verduurzamingactiviteiten. Zo wordt verduurzaming weer een onderdeel van de oplossing. Bij de Europese Commissie zet het kabinet zich ervoor in om verduurzaming te vergemakkelijken.

Natuurinformatie op orde

De provincie neemt in veel gevallen het voortouw voor Natura 2000-gebieden en is het bevoegd gezag voor de natuurvergunningverlening. Voor vergunningverlening wordt gewerkt aan interbestuurlijke afspraken over het verbeteren van de kenbaarheid en bruikbaarheid van natuurinformatie. Daarnaast zet het Rijk erop in dat voortouwnemers per Natura 2000-gebied komen tot een gebiedsanalyse en -plan. Hierin wordt onderbouwd dat de maatregelen uit dit pakket en eventuele extra gebiedsmaatregelen verslechtering voorkomen of stoppen en perspectief bestaat op het realiseren van de instandhoudingsdoelstellingen. Het Rijk zal daartoe met provincies afspreken dat dit met de grootst mogelijke spoed op wordt gepakt in de tweede helft van 2026. Dit geeft de basis voor de onderbouwing van additionaliteit per gebied. Ook via een aantal gebiedsgerichte processen wordt gekeken naar onderbouwen van additionaliteit. Daarnaast worden andere manieren verkend om additionaliteit aan te tonen, zoals met een meer generieke onderbouwing.

Een geschikte oplossing voor PAS-melders

Het kabinet voelt zich verantwoordelijk om alle PAS-melders weer in een legale situatie te brengen en stelt met een besluit ook de definitieve opvolger van het legalisatieprogramma PAS-melders vast: het Programma Maatwerk PAS-melders (PMP).³¹ Het programma heeft als doel om PAS-meldingen op te lossen, zodat PAS-melders in een legale situatie kunnen komen. Het kabinet is en blijft ervoor verantwoordelijk om deze ondernemers, die buiten hun schuld in een illegale situatie zijn gekomen, te helpen. Het programma bestaat uit begeleiding, juridische instrumenten, inzet van innovatieve technieken en financiële oplossingen. Het kabinet wil hiervoor €350 miljoen reserveren. Het Rijk werkt nauw samen met het bevoegde gezag om zoveel mogelijk ondernemers van een passende oplossing te voorzien. Het maatregelpakket dat in deze brief wordt aangekondigd gaat ook meer perspectief bieden voor PAS-melders, als op basis van het maatregelpakket additionaliteit kan worden aangetoond.

Vanuit artikel 22.21a Omgevingswet ligt daarnaast een taak voor andere ondernemers (interimmers) die door onrechtmatig overheidshandelen geen toereikende Natura 2000-vergunning hebben. Het kabinet voert een verkenning uit om deze opgave goed in beeld te krijgen en om te bekijken welke maatregelen effectief kunnen zijn. Voor deze verkenning zal Bart Krol als verkenner optreden. Over de verdere vormgeving van de verkenning zal uw Kamer na de zomer worden geïnformeerd.

Daarnaast verkent het kabinet of het mogelijk is en zo ja, onder welke voorwaarden, de systematiek van natuurvergunningverlening in lijn te brengen met de vergunningverlening onder milieuregelgeving (Omgevingswet). Uiterlijk eind dit jaar zal het kabinet de Kamer hierover informeren.

In deze periode zullen we samen met de provincies, enkele auteurs van het WUR-rapport en de agrarische partijen (o.a. LTO en NAJK) verkennen voor welke gebieden de aanpak vanuit het WUR-rapport praktisch uitvoerbaar zou kunnen zijn (inclusief het idee van een nieuwe referentiesituatie). Onderzocht wordt of, en zo ja hoe, door aanpassing van beleidsregels voor vergunningverlening een permanente vergunningsoplossing voor PAS-melders en interimmers zou kunnen worden geboden. Uiterlijk eind dit jaar zal het kabinet de resultaten van deze verkenning aan de Kamer presenteren, hiermee wordt de motie Grinwis beschouwd als afgedaan.³²

Het pakket is effectief

De maatregelen zijn geborgd

Het maatregelpakket is gericht op het stapsgewijs en per gebied op gang brengen van vergunningverlening, onder andere door het bereiken van de sectorale emissiedoelen voor de landbouw, industrie en mobiliteit. Het kabinet heeft diverse geborgde maatregelen opgenomen voor zekerheid op het behalen van de doelen. Voor de sectoren industrie en mobiliteit leiden de bestaande normerende maatregelen in het klimaat- en milieubeleid tot geborgde emissiereductie. Om de inzet voor de landbouw te borgen, is onder meer gekozen voor afrekenbare bedrijfsspecifieke emissienormen, een norm voor grondgebondenheid en de verplichte afroeping van productierechten bij verhandeling.

Tabel 2 geeft voor de maatregelen gericht op de landbouwsector weer wat de verwachte emissiereductie (NH₃) is op basis van ambtelijke inschattingen. Het

³² Kamerstukken II, 2025/26, 35 334, nr. 436.

kabinet acht het op basis van de cijfers in deze tabel reëel dat met het voorliggende pakket de emissiereductie van 42-46% in 2035 ten opzichte van 2019 in de sector landbouw wordt gehaald. Dat komt neer op 45-50 kton emissiereductie ten opzichte van 108 kton aan ammoniakemissie in 2019. In de periode 2019-2024 is hiervan 13,1 kton gerealiseerd.

De stikstofreductie die wordt gehaald in de zones telt ook mee voor dit nationaal geldende percentage. Voor de reductie in de zone geldt daarnaast dat deze in het bijzonder van groot belang is om vergunningverlening weer op gang te brengen. Het PBL komt in september met een reflectie op de ambtelijke inschattingen in tabel 2.

Monitoring en bijsturing

Om de voortgang richting doelbereik bij te houden, gebruiken we de bestaande monitoringssystematiek, waarin de realisatiecijfers jaarlijks worden gerapporteerd en de ramingen iedere twee jaar worden geactualiseerd. Waar nodig actualiseren we deze bestaande systematiek en richten we aanvullende monitoring in. Daarnaast zal het PBL voorafgaand aan de begrotingsbehandeling in de Tweede Kamer, een reflectie op het maatregelpakket publiceren. Het kabinet gebruikt deze reflectie bij de verdere uitwerking van de verschillende maatregelen en besluiten. Met deze reflectie op het maatregelpakket, dat ook ziet op de synergie tussen de verschillende opgaven, wordt ook invulling gegeven aan de motie Bromet.³³

Het is van belang om inspanningen die door ondernemers worden geleverd, mee te nemen in de nationale monitoringscijfers. Dit is nog niet voor alle inspanningen het geval. Emissiereductie wordt momenteel op nationaal niveau gemonitord met het model NEMA (*National Emission Model for Agriculture*). De inzet is om NEMA te actualiseren met de recente emissiereducerende maatregelen. Emissieregistratie opent een loket waar initiatiefnemers maatregelen kunnen voorleggen.

Als op termijn toch blijkt dat de sectorale emissiedoelen in 2035 niet worden gehaald, worden aanvullende maatregelen getroffen. Dit krijgt ook een plek in het ontwerpprogramma. Voor de industrie en mobiliteit geldt dat het eerdergenoemde Europese klimaat- en milieubeleid voor een geborgde reductie van de NO_x-emissies in deze sectoren en is het NH₃-industriedoel met een extra inzet van de Aanpak Piekbelasting binnen bereik. Als blijkt dat het doel voor de industrie (NH₃) en/of mobiliteit (NO_x) voor 2035 niet wordt gehaald, worden tijdig aanvullende maatregelen getroffen.

Met het voorliggend pakket acht het kabinet het reëel dat de reductiedoelen worden gehaald. Voor de borging van het effect van het pakket consulteert het kabinet provincies en maatschappelijke partijen met als doel om een borgingsinstrument vast te leggen in het programma bij de spoedwet vervangen omgevingswaarde stikstof. Indien daarbij geen consensus wordt bereikt, kiest het kabinet als ultieme remedie voor een korting op productierechten in 2035. Voor de streefwaarde in 2030 maakt het kabinet in het najaar afspraken met de sector gericht op hoe via publiek-privaat stimulerings- en beloningsbeleid. Hiertoe wordt de opgave verdeeld over de deelsectoren en worden er op bedrijfsniveau voor de melkveehouderij streefwaarden vastgesteld.

³³ Kamerstukken II, 2025/26, 35 334, nr. 433.

Ook voor het streefdoel van 2030 acht het kabinet borging van belang. Een passend borgingsmechanisme draagt bij aan de houdbaarheid van de aanpak en verkent mogelijkheden daartoe. Voor het einde van 2026 komt het kabinet met een borgingsmechanisme, waarbij op basis van monitoring tijdig aanvullende maatregelen kunnen worden genomen wanneer blijkt dat (deel)sectorale doelen niet binnen bereik zijn.

De eerste monitoring vindt plaats in 2027/2028. Indien nodig, wordt dan ook bijgestuurd. Bijsturing vindt plaats nadat een analyse is uitgevoerd van de oorzaken van het achterblijven van de emissiereductie of het niet halen van de streefwaarde. Daarbij kan het bijvoorbeeld gaan om aanpassingen van het stimulerings- en beloningsbeleid. Maar ook om het na overleg met relevante partijen treffen van aanvullende maatregelen, juist om daarmee een eventuele korting op dierrechten achteraf te voorkomen.

Uitvoerbaarheid is essentieel

Het maatregelpakket leidt alleen tot het gewenste resultaat en ruimte in vergunningverlening als de maatregelen ook daadwerkelijk kunnen worden uitgevoerd. In dit kader hebben de Rijksuitvoeringsorganisaties een aantal aanbevelingen gedaan gericht op uitvoerbaarheid, die zijn gebruikt bij de vormgeving van dit pakket. Overheden voeren daarnaast een uitvoeringstoets uit. In het kader van uitvoerbaarheid gaat het kabinet ook verder het gesprek aan met de medeoverheden over de Uitvoeringsaanpak Landelijk Gebied die zij begin juni hebben gepresenteerd. Het kabinet wil ook de uitvoeringskracht van de sector vergroten. Daarom start het kabinet met de oprichting van een nieuwe publiek-private structuur (productschappen 2.0). De SER brengt begin juli een advies uit waarin ook dit onderwerp wordt betrokken. Die inzichten worden meegenomen in de verdere uitwerking van deze ambitie.

De uitvoering is al gestart

In maart is uw Kamer geïnformeerd over de uitgangspunten en belangrijkste onderdelen van de aanpak.³⁴ Sindsdien is het kabinet verdergegaan met de uitvoering van de reeds lopende maatregelen en besteding van de middelen die al in de Voorjaarsnota beschikbaar zijn gekomen. Om u mee te nemen in de voortgang hiervan is de Uitvoeringsrapportage Maatregelen stikstofreductie meegestuurd met deze brief (Bijlage III). Via deze rapportage wordt uw Kamer ook op de hoogte gehouden van de uitvoering van de nieuwe maatregelen.

Tabel 2. Voorziene maatregelen en te verwachten emissiereductie in de landbouw

Voorziene maatregelen	Kton reductie NH ₃ in 2035 t.o.v. 2019	Toelichting
Generieke maatregelen gericht op emissies op alle bedrijven (ook in de zones)	30 - 33 kton	- Beperken van stal- en opslagemissies in melkvee-, pluimvee-, varkens- en kalverhouderij via bedrijfsspecifieke emissienormen (doelsturing). - Beperken veldemissies door verlies van derogatie en een systeem van dagontmesting, vergisten en strippen van melkveemest dat bijdraagt aan emissiereductie bij het uitrijden van

³⁴ Kamerstukken II, 2025/26, 36 800 XIV, nr. 80.

		dierlijke mest. Daarnaast wordt ingezet op een combinatie van stimulering en (op termijn) middelvoorschriften voor het verder beperken van veldemissies. Dit betreft onder andere een verplichting tot emissiearm uitrijden van ureumhoudende minerale meststoffen en verder onderzoek naar emissiereductie door het emissiearm aanwenden op bouwland en onderzoek naar mogelijkheden van aanzuren mest op grasland op zandgronden.
Aanvullende generieke maatregelen (ook in de zones)	15 kton	- Al gerealiseerde krimp sinds 2019, waaronder die door beëindigingsregelingen en afromen rechten bij overdracht. - Beëindiging (via beëindigingsregelingen). - Extensivering (via extensiveringsregeling melkveehouderij). - Afoming van rechten bij overdracht buiten familieverband.
Aanvullende gebiedsgerichte maatregelen (aanvullend op reducties in de generieke maatregelen)	1 - 2 kton*	- Onder voorbehoud van nadere concretisering aanpak: - Extensivering van veebezetting - Verlaagde mestplaatsingsruimte - Omzetting landbouwgronden naar natuur - Verplaatsen en beëindigen bedrijven
Totaal	46 - 50 kton	

Ons kenmerk
DGLGS / 106578599

*Emissiereductie in de zones is 2,5 – 3 keer effectiever dan buiten de zones. Daarom worden extra maatregelen in de zoneringsaanpak bovenop de generieke maatregelen in de zones genomen.

Samenwerking en vooruitblik

Samen met maatschappelijke partijen en de wetenschap

Bij de totstandkoming van de aanpak en het maatregelpakket heeft het kabinet lessen getrokken uit diverse rapporten van kennisinstellingen en voorstellen van medeoverheden en maatschappelijke partijen. Dat geldt bijvoorbeeld voor de voorstellen 'Een stabiele route uit de stikstofcrisis', de Bouwsteen Emissiereductie Landbouw, de Bouwsteen Natuur en de Bouwsteen Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer. De gewijzigde motie-Bromet³⁵ om de voorstellen van VNO-NCW, Bouwend Nederland, Natuurmonumenten en Natuur & Milieu mee laten wegen in de nationale stikstof-aanpak is hiermee afgedaan.

In aanloop naar deze brief heb ik veel gesproken met maatschappelijke organisaties: tijdens het brede maatschappelijke overleg (zeventien organisaties onder leiding van onafhankelijk voorzitter Elbert Dijkgraaf), de bilaterale gesprekken, en de werkbezoeken. Uit de gesprekken bleek het gezamenlijke belang dat al deze partijen voelen om nu daadwerkelijk stappen te zetten. Vrijwel iedereen benadrukte de noodzaak van natuurherstel en urgentie om de vergunningverlening weer vlot te trekken.

³⁵ Kamerstukken II, 2025/26, 36 800 XIV, nr. 33.

Met deze aanpak zijn we er nog niet. De uitwerking vraagt nog veel en daarbij zijn al deze partijen nodig. In samenspraak met de deelnemende partijen heb ik daarom besloten het maatschappelijk overleg voort te zetten. Daarnaast worden ook de gesprekken over de diverse onderdelen voortgezet. Ik vertrouw erop ook in het vervolg te kunnen rekenen op hun constructieve bijdrage en betrokkenheid.

In lijn met het rapport 'Van verwarring naar verbinding' is ervoor gekozen om de milieukundige, ecologische en juridische uitdagingen parallel aan te pakken met 1) een robuust en (deels gebiedsgericht) emissiereductiebeleid met doelsturing en zones rondom Natura 2000-gebieden, 2) behoud en herstel van de kwaliteit van de natuur in Natura 2000-gebieden, en 3) vergunningverleningsinstrumenten als een integraal onderdeel. Ik verken ook de mogelijkheden om een aantal wetenschappers, zoals bijvoorbeeld betrokkenen bij het WUR-rapport, via een expertpool actief te blijven betrekken bij de vervolgitwerking, om reflecties op te halen, de aanpak te toetsen en waar mogelijk aan te scherpen met goede ideeën. Vanuit diezelfde optiek zal het kabinet ook de landsadvocaat betrekken bij de verdere uitwerking.

Samen als één overheid werken aan de opgaven

Rijk, provincies, waterschappen en gemeenten staan als overheden voor de uitdaging om invulling te geven aan de opgaven. Dat kunnen Rijk en medeoverheden alleen samen. Iedere overheidsinstantie vanuit zijn eigen rol en verantwoordelijkheden. In goede afstemming en overleg. Het Rijk steunt daarom waar mogelijk stappen van medeoverheden, neemt goede plannen over en bouwt voort op de energie in de regio.

Over het pakket aan maatregelen vindt uitvoerig overleg plaats met de Europese Commissie. Ook bij verdere uitwerking is consultatie van en uiteindelijk toestemming voor een aantal regelingen van de Europese Commissie noodzakelijk.

Tot slot

Met dit pakket komt er weer ruimte voor vergunningverlening. Het is de sleutel voor wat al zo lang op slot zit. Samen met uw Kamer, medeoverheden, boeren, ondernemers en anderen in de samenleving kunnen we die sleutel omdraaien. We kunnen de vergunningverlening weer lostrekken. Daarmee werken we concreet aan verduurzaming van de landbouw, oplossingen voor PAS-melders en interimmers, de verduurzaming van de industrie en mobiliteit, aan infrastructuur en nieuwe woningbouw, en projecten voor onze nationale veiligheid. Kortom, zo krijgen we Nederland weer in beweging. Dan steeds steviger op gang. En uiteindelijk in volle vaart, vol vertrouwen vooruit.

Hoogachtend,

Jaimi van Essen
Minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur

VERDIEPINGSBIJLAGEN

- Verdiepingsbijlage Hoofdlijn 1 – Emissiereductie in de landbouw, industrie en mobiliteit
- Verdiepingsbijlage Hoofdlijn 2 – Samen met boer, keten en regio vooruit
- Verdiepingsbijlage Hoofdlijn 3 – Inzet in en rond kwetsbare natuur- en watergebieden
- Verdiepingsbijlage Hoofdlijn 4 – Aan de slag met natuurherstel

Ons kenmerk
DGLGS / 106578599

BIJLAGEN

- Bijlage I: Overzicht belangrijkste vervolgstappen
- Bijlage II: Wetgevingsagenda
- Bijlage III: Uitvoeringsrapportage maatregelen stikstofreductie 2026
- Bijlage VI: Reactie essay 'Van stikstof naar systeemfout'
- Bijlage V: Advies Landsadvocaat op consequenties invoering RKO
- Bijlage VI: Concept Ontwerp-Natuurplan

PARALLEL VERSTUURDE KAMERBRIEVEN

- De appreciatie van het rapport 'De Nederlandse stikstofcrisis: Van verwarring naar verbinding.'
- Een nadere toelichting op het programma legalisatie PAS-melders en het definitieve programma.

Notitie

voor [REDACTED]
[REDACTED]
datum 16 juni 2026 [REDACTED]
inzake Rekenkundige ondergrens stikstofberekeningen
zaaknr 11020410

- 1 U heeft ons gevraagd om twee vragen te beantwoorden met betrekking tot de rekenkundige ondergrens (RKO) voor berekeningen van stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden. Uw vragen zien respectievelijk op het toepassen van de RKO bij salderen en op de mogelijke keuzevrijheid voor initiatiefnemers en provincies om de RKO toe te passen. In deze notitie beantwoorden wij uw vragen.

Vraag 1: RKO in relatie tot salderen

Uw vraag

- 2 Kunt u vanuit de wens een juridisch houdbare en wetenschappelijk verantwoorde ondergrens in te voeren ingaan op de vraag of het oordeel dat geen causaal verband kan worden vastgesteld bij een depositie beneden de 1 mol/ha/jaar noodzaakt tot een wetenschappelijke heroverweging van de bestaande rekenmethodiek bij salderen?

Beantwoording

- 3 De berekeningen van de stikstofdepositie als gevolg van een project, als input voor de vraag of sprake is van een natuurvergunningplicht en, zo ja, of die vergunning verleend kan worden, vindt plaats met AERIUS Calculator.¹ AERIUS Calculator brengt op dit moment stikstofdepositiebijdragen vanaf 0,005 mol/ha/jaar in beeld. Het Adviescollege "Meten en Berekenen Stikstof" (de commissie Hordijk) heeft deze (in vergelijking met de ons omringende landen)² zeer lage beoordelingsdrempel gekwalificeerd als schijnzekerheid.³ Deze kwalificatie is bevestigd in onderzoek door TNO en UvA.⁴

¹ Waar in dit advies wordt gesproken van een natuurvergunning, wordt bedoeld de omgevingsvergunning voor een Natura-2000 activiteit.

² In Duitsland wordt bijvoorbeeld een ondergrens gehanteerd van 21 mol/ha/jaar.

³ Zie het Eindrapport van het Adviescollege Meten en Berekenen Stikstof 'Meer meten, robuuster rekenen', blz. 9, bijlage bij Kamerstukken II, 2019-2020, 35334, nr. 88.

⁴ Zie het rapport 'Een ondergrens in de berekening van stikstofdepositiebijdragen voor vergunningverlening, Ernst Meijer (TNO) en Emiel van Loon (UvA), 15 augustus 2024.

- 4 Het kabinet is voornemens om een wetenschappelijk onderbouwde rekenkundige ondergrens mogelijk te maken. Projecten die volledig onder deze grens vallen, zijn dan uitgesloten van een natuurvergunningplicht. Het kabinet beoogt hiermee de genoemde schijnzekerheid van projectberekeningen met AERIUS Calculator te verkleinen.
- 5 Op verzoek van de Minister van LNVN heeft Prof. dr. A. Petersen een onafhankelijk expertoordeel opgesteld.⁵ Daaruit volgt een rekenkundige ondergrens van (afgerond) 1 mol/ha/jaar. Prof. Petersen komt tot de conclusie dat onder 1 mol/ha/jaar een depositie niet voldoende zeker van nul te onderscheiden is en een berekende depositiebijdrage dus niet met voldoende wetenschappelijke zekerheid kan worden gerelateerd aan een individuele bron (er kan geen causaal verband worden vastgesteld). Rekenresultaten lager dan 1 mol/ha/jaar zijn daarom volgens het expertoordeel wetenschappelijk gezien onvoldoende betrouwbaar voor gebruik in besluitvorming over specifieke projecten (de modelsystematiek is dan niet doelgeschikt).
- 6 Uw vraag ziet op de wijze waarop het wetenschappelijk gegeven dat geen causaal verband kan worden vastgesteld bij een depositie beneden de 1 mol/ha/jaar doorwerkt in situaties waarin sprake is van (intern of extern) salderen. U geeft aan dat in de huidige methodiek afronding wordt toegepast op het eindresultaat van een salderingsberekening. Dit impliceert dat wanneer een project bij invoering van de RKO gebruik maakt van intern of extern salderen, de RKO alleen toegepast wordt op het resultaat van de verschilberekening. De RKO wordt dus niet eerst toegepast op de berekende bijdrage van de referentiesituatie en de afzonderlijke bronmaatregel(en) waarmee intern of extern wordt gesaldeerd. U geeft echter ook aan dat ook zou kunnen worden beargumenteerd dat een depositie onder de RKO ook niet kan worden betrokken in een saldering. Dat impliceert dat de huidige methodiek moet worden heroverwogen en dat de RKO wordt toegepast op de berekende bijdrage van de referentiesituatie en de afzonderlijke bronmaatregel(en) waarmee intern of extern wordt gesaldeerd.
- 7 Wij stellen vast dat dit in de kern geen juridische vraag is. Het is een vraag waarop een wetenschappelijk antwoord moet komen. Uit standaard rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie en van de Afdeling bestuursrechtspraak volgt dat bij de toets of een project kan leiden tot significante gevolgen voor een Natura 2000-gebied c.q. de natuurlijke kenmerken van een Natura 2000-gebied niet zal aantasten, rekening worden gehouden met “de beste wetenschappelijke kennis ter zake”. De passende beoordeling van die gevolgen dient volledige, precieze en definitieve constatering en conclusies te bevatten die elke redelijke wetenschappelijke twijfel

⁵ Zie Expertoordeel rekenkundige ondergrens bij project-specifieke berekeningen van stikstofdeposities, Arthur Petersen, 20 januari 2025, Bijlage bij Kamerstukken II, 2024-2025, 35334, nr. 334.

over de gevolgen van een plan of project, voor de betrokken Natura 2000-gebieden kunnen wegnemen.⁶

- 8 De vraag of met betrekking tot de rekenkundige ondergrens sprake is van “de beste wetenschappelijke kennis ter zake” als het gaat om stikstofberekeningen, is een feitelijke vraag. Het is een materieel begrip, in die zin dat een inzicht de beste wetenschappelijke kennis ter zake vertegenwoordigt, of niet. Datzelfde geldt voor de vraag hoe in de berekeningen omgegaan moet worden met afronding en met de RKO.
- 9 De wijze waarop met de rekenkundige ondergrens wordt omgegaan bij salderen, zal naar verwacht mag worden op tafel komen bij de bestuursrechter. Daar zal dan een hele duidelijke wetenschappelijke onderbouwing moeten worden gegeven waarom de uiteindelijk gevolgde aanpak de best beschikbare wetenschappelijke kennis vertegenwoordigt. Het ligt in de rede om die vraag in ieder geval voor te leggen aan prof. Petersen, maar er kan ook aan gedacht worden om andere deskundigen te raadplegen, bijvoorbeeld van TNO. De bestuursrechter zal die onderbouwing toetsen, eventueel door daar ook haar gerechtelijk deskundige STAB bij te betrekken. Het is uiteindelijk een uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State die voor de praktijk de bevestiging kan geven dat de betreffende rekenmethode inderdaad gehanteerd mag worden.

Vraag 2: Keuze initiatiefnemer en provincies om RKO toe te passen

Uw vraag

Op dit punt vraagt u van ons een analyse van uw bevindingen. Die luiden als volgt.”

- *“Wanneer in een Kamerbrief door het kabinet wordt aangekondigd dat de RKO vanaf dat moment staand beleid van het Rijk is en de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State nog niet heeft geoordeeld dat de RKO als best beschikbare kennis mag worden toegepast in het kader van toestemmingverlening, dan is alleen het Rijk gehouden als bevoegd gezag de RKO in haar beoordelingskader te gebruiken.*
- *De provincies zijn juridisch niet gebonden aan deze aankondiging. Dat kan alleen door de RKO verplichtend voor te schrijven (door middel van wijziging van de Omgevingsregeling). Vanaf dat moment moeten besluiten van alle bevoegde gezagen immers in overstemming zijn met de geldende wet- en regelgeving.*

⁶ Zie bijvoorbeeld:

- HvJ EU 14 januari 2016, ECLI:EU:C:2016:583, punt 49.
- HvJ EU 25 juli 2018, ECLI:EU:C:2018:593, punt 40;
- AbRvS 5 april 2023, ECLI:NL:RVS:2023:1299 (ViA15), r.o. 1.3, 1.5, 20.7, 21 en 35.2 en 35.3;
- AbRvS 18 december 2024, ECLI:NL:RVS:2024:4909, r.o. 35;
- AbRvS 4 september 2024, ECLI:NL:RVS:2024:3356, r.o. 14;
- AbRvS 7 september 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2577, r.o. 6.1.

- *Er is hier een scenario denkbaar waarin provincie A de RKO wel toepast en provincie B deze (nog) niet toepast. Dit kan gevolgen hebben voor activiteiten waarbij deze in provincie A niet vergunningsplichtig zijn maar in provincie B wel, zelfs als B niet de provincie is waarin de activiteit verricht wordt.*
- *Er is dan nog wel een mogelijkheid voor initiatiefnemers om geen gebruik te maken van de RKO. De initiatiefnemer gaat niet over het beoordelingskader dat de overheid moet hanteren. Maar de initiatiefnemer kan wel in rechte opkomen tegen de positieve afwijzing van een vergunningaanvraag vanwege de RKO. Ook een derde belanghebbende kan opkomen tegen de toepassing van de RKO via beroep tegen de afwijzing van een handhavingsverzoek.*
- *Als de RKO als de best wetenschappelijke kennis ter zake wordt gepresenteerd en dat wordt bevestigd door de Afdeling bestuursrechtspraak, dan dient deze op grond van art. 6 lid 3 Habitatrichtlijn ook in alle gevallen te worden toegepast door initiatiefnemers en de overheid. Procederen tegen besluiten gebaseerd op de RKO door initiatiefnemers en derde belanghebbenden kan wel, maar dat wordt dan niet kansrijk geacht.”*

Uw adviesvraag ons is:

- Deelt u bovenstaande bevindingen over de mogelijkheid de RKO al dan niet toe te passen?
- Kunt u reflecteren op de mogelijke gevolgen aangaande de juridische kwetsbaarheid voor de RKO wanneer deze verschillend door provincies wordt toegepast als de RKO nog niet verplichtend is voorgeschreven?

Beantwoording

- 10 Wij delen bovenstaande bevindingen.
- 11 Als het gaat om de juridische kwetsbaarheid voor de RKO wanneer die verschillend door de provincies wordt toegepast als de RKO nog niet verplichtend is voorgeschreven, geldt primair dat de kernvraag voor de bestuursrechter is of toepassing van de RKO “de beste wetenschappelijke kennis ter zake” vertegenwoordigt. Dat is een materiële vraag, en het feit dat een of meer provincies de RKO nog niet toepassen heeft op het antwoord op die vraag geen invloed.
- 12 Dat gezegd hebbend raden wij wel aan dat het ministerie en de provinciale bevoegde gezagen de lijn ten aanzien van de RKO goed afstemmen. Wanneer een of meer provincies zonder nadere uitleg de RKO niet toepassen, kan dat worden uitgelegd als twijfel aan de wetenschappelijke onderbouwing van de RKO. Dit terwijl de achterliggende reden bijvoorbeeld ook kan zijn dat een provincie eerst de uitkomst van

een proefprocedure wil afwachten. In ons advies aan u van 2 september 2025 bespraken wij al dat het niet zo is dat een dergelijke keuze het risico groter maakt dat de RKO door de bestuursrechter niet als de beste wetenschappelijke kennis ter zake wordt aangemerkt. Een duidelijke toelichting waarom een provincie de RKO nog niet toepast, kan in dat geval wel negatieve beeldvorming over de RKO voorkomen.

- 13 Daarbij merken wij nog op dat zich ook de situatie kan voordoen dat een initiatiefnemer staat op toepassing van de RKO. Het zou kunnen dat een natuurvergunning wordt aangevraagd voor een project dat voor meer dan 1 mol/ha/jaar zorgt, maar op een habitatype waarvoor met een passende beoordeling kan worden uitgesloten dat sprake is van significante gevolgen, en voor minder dan 1 mol/ha/jaar op een habitatype waarvoor dat niet kan. De initiatiefnemer zou er dan op kunnen staan dat de RKO ook bij hem wordt toegepast. In zo'n geval zou een weigering van het provinciale bevoegd gezag om de RKO toe te passen wel afbreuk kunnen doen aan de juridische houdbaarheid van de RKO; het zou immers neerkomen op het standpunt dat de RKO niet de beste wetenschappelijke kennis ter zake vertegenwoordigt. In zo'n geval is ons advies om de initiatiefnemer te waarschuwen dat de RKO nog beoordeeld wordt door de bestuursrechter, en als dat de zaak voor hem niet anders maakt in de vergunning duidelijk op te merken dat uitvoering van de vergunning zolang die nog niet onherroepelijk is, een risico inhoudt.⁷ Ons advies is om ook dergelijke situaties, en de te volgen aanvliegroutes, af te stemmen met de provinciale bevoegde gezagen.

Slot

Tot zover ons advies. Tot een nadere toelichting zijn wij uiteraard altijd bereid.

⁷ Uitvoering geven aan een natuurvergunning voordat die onherroepelijk is, is hoe dan ook voor eigen rekening en risico, maar in dit geval zou het onzes inziens dus raadzaam zijn om dat expliciet in de natuurvergunning te vermelden.

Verdiepingsbijlage Hoofdlĳn 4 – Aan de slag met natuurherstel

In deze verdiepende bijlage zijn drie onderwerpen in meer detail toegelicht die om meer toelichting vragen:

1. Ontwerp-Natuurplan Natuurherstelverordening
2. Kabinetsreactie rapport gedecentraliseerde natuurbeleid
3. Procesaanpak Natuurpact 2.0.

1) Ontwerp-Natuurplan Natuurherstelverordening

Nederland werkt al langer aan het herstellen van onze natuur, onder meer via de afspraken van het Natuurpact, Programma Natuur en de koploperprojecten. Het is echter ook duidelijk dat er, in Nederland en in Europa als geheel, meer nodig is om natuur te herstellen en om invulling te geven aan de (inter)nationale en Europese verplichtingen. Aanvullend op de bestaande Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn (VHR), is de Natuurherstelverordening (NHV) van kracht. De NHV werkt rechtstreeks door en is bindend.

De NHV vereist dat Nederland uiterlijk op 1 september 2026 een Ontwerp-Natuurplan indient bij de Europese Commissie. Het Natuurplan geeft invulling aan de Nederlandse inzet om te voldoen aan de doelen van de NHV. Als bijlage bij deze brief vindt u het Ontwerp-Natuurplan. Het definitieve Natuurplan moet uiterlijk 1 september 2027 ingediend worden.

Wat is de Natuurherstelverordening?

De NHV draagt bij aan het herstel en de bescherming van ecosystemen die cruciaal zijn voor onder andere voedselzekerheid, schoon water, schone lucht, natuurlijke weerstand tegen ziekten en plagen en veerkracht bij het opvangen van klimaatverandering. De verordening bouwt voort op bestaande Europese wetgeving, zoals de Vogelrichtlijn, de Habitatrichtlijn, de Kaderrichtlijn water en de Kaderrichtlijn Mariene strategie. Tegelijkertijd introduceert de NHV aanvullende en aangescherpte verplichtingen voor het beschermen en herstellen van ecosystemen. Zo gelden er hersteldoelen, ook buiten Natura 2000-gebieden, en zijn er concrete doelen vastgesteld voor 2030, 2040 en 2050. Waar bestaande richtlijnen zich vooral richtten op specifieke habitats en soorten, legt de NHV de nadruk op het herstel van ecosystemen als geheel, waarvan bijvoorbeeld ook leefgebieden van soorten een integraal onderdeel vormt. De doelen hebben betrekking op een breed scala aan ecosystemen: terrestrische (land-) ecosystemen, kust- en zoetwaterecosystemen, mariene ecosystemen, stedelijke ecosystemen, rivieren en uiterwaarden, landbouwecosystemen en bosecosystemen. Ook zijn er specifieke doelstellingen opgenomen voor bestuivers.

Naast hersteldoelen bevat de verordening aanvullende vereisten voor monitoring en rapportage. Deze gelden zowel voor het opstellen van het Natuurplan als voor de uitvoering en evaluatie op de langere termijn.

Karakter van het Ontwerp-Natuurplan

Het Ontwerp-Natuurplan is de eerste stap richting het definitieve Natuurplan. Het plan is opgesteld op basis van wetenschappelijke kennis en in samenwerking met mededepartementen, medeoverheden, uitvoeringsorganisaties en met input van maatschappelijke stakeholders. Het Rijk stelt het Ontwerp-Natuurplan vast. Het vertaalt de Europese verplichtingen naar de Nederlandse situatie. Het Ontwerp-Natuurplan bevat nog geen definitieve keuzes over aanvullende maatregelen en kent ook nog geen financiële claim. Het brengt per ecosysteem de opgave, de bijdrage van bestaand beleid en de resterende opgave in beeld. Concrete beleidskeuzes over aanvullende maatregelen inclusief financiële onderbouwing volgen in het definitieve Natuurplan. Nederland voegt geen nationale koppen toe: het Natuurplan gaat niet verder dan wat de NHV vereist. Het kabinet kiest wel voor een integrale en samenhangende aanpak, omdat een te smalle focus niet effectief is en op die manier leidt tot juridische risico's voor ondernemers. Zo draagt het toewerken naar een natuurinclusieve samenleving bij aan het duurzaam voldoen aan de VHR/NHV-verplichtingen mét maatschappelijke meerwaarde.

Opgave en inzet op de doelen

Een groot deel van de Nederlandse natuur staat onder druk. Zo verkeren slechts 6 van de 52 in Nederland voorkomende beschermde habitattypen in gunstige staat van instandhouding¹ en is het aantal wilde bijen, vlinders, zweefvliegen en andere bestuivende insecten in Nederland sterk afgenomen². Dat heeft verschillende oorzaken: versnippering en verlies aan leefgebied,

¹ Kamerstuk 33576, nr. 472.

² Naturalis, Statusrapport Nederlandse Biodiversiteit 2026.

stikstofdepositie, gewasbeschermingsmiddelen, verdroging, druk op water- en bodemkwaliteit, invasieve exoten, bodemberoering, overbeving en klimaatverandering. Nederland werkt al op verschillende manieren aan natuurherstel. Dit bestaande beleid, waaronder natuurbeheer (Natura 2000/NNN), Programma Natuur, agrarisch natuurbeheer (ANB), het GLB, de Landelijke Bossenstrategie, de Kaderrichtlijn Water, de Programmatische Aanpak Grote Wateren (PAGW) en het Noordzeeakkoord, levert al een belangrijke bijdrage aan de doelen van de NHV. Echter, met het huidige beleid alleen halen we de doelen niet. Aanvullende inzet op natuurherstel is daarom noodzakelijk en urgent.

In het Ontwerp-Natuurplan schetst het kabinet per artikel van de NHV wat de opgave is, hoe het huidige beleid hier al aan bijdraagt en welke mogelijkheden er zijn om de resterende opgave aan te pakken, met de focus op 2030. Hierbij is er in het bijzonder aandacht voor herstel van Natura 2000-gebieden en samenhang met het maatregelenpakket van de Taskforce Landbouw, Natuur en Stikstof. In dit Ontwerp-Natuurplan maken we nadrukkelijk nog geen keuzes. Die keuzes willen we zorgvuldig voorbereiden, samen met stakeholders en medeoverheden, die ook verantwoordelijk zijn voor het natuurbeleid. Over die samenwerking maken we nu afspraken. De aanvullende keuzes worden daarnaast gezien in samenhang met onder meer de Ministeriële Taskforce Landbouw, Natuur en Stikstof, het coalitieakkoord, gebiedsontwikkeling en de landbouwtransitie. Concrete beleidskeuzes komen in het definitieve Natuurplan in 2027.

Bij het verder uitwerken van de keuzes werkt het kabinet met doelen die stapsgewijs bijdragen aan het herstel van ecosystemen. Daarbij hanteren we een aantal duidelijke uitgangspunten die richting geven aan hoe Nederland de NHV invult:

1. Kiezen voor focus op inzet op gebieden en maatregelen met de grootste bijdrage aan doelbereik
2. Moeilijke opgaven niet uitstellen, waar mogelijk snel aan de slag op basis van huidige kennis
3. Consistentie tussen wettelijke, bestuurlijke en financiële afspraken
4. Integrale, NHV-brede aanpak voor soorten
5. Versterkte borging van de uitvoering van bestaand en voorgenomen beleid
6. Doorwerking leidende principes Nota Ruimte in de NHV-aanpak
7. Toewerken naar een natuurinclusieve samenleving
8. Samenhangende inzet van Rijk en medeoverheden

Bij de verdere uitwerking wordt gezocht naar slimme combinaties van functies, passend bij de schaarse ruimte in Nederland. Hierbij wordt gekeken naar de samenhang met andere opgaven, zoals klimaatmitigatie en -adaptatie, water- en bodemkwaliteit, toekomstbestendige landbouw, woningbouw, recreatie en economische ontwikkeling.

De focus ligt in dit Ontwerp-Natuurplan op de verplichtingen voor 2030. De verordening verplicht daarnaast tot een eerste doorkijk richting 2040 en 2050, inclusief indicatieve kaarten voor herstel van leefgebieden van soorten en indicatieve hectareopgaven. Deze doorkijk is gebaseerd op bestaande wetenschappelijke inzichten en bevat nog geen nieuwe beleidskeuzes; verdere uitwerking volgt in latere actualisaties van het Natuurplan.

De verordening bevat een aantal uitzonderingsgronden op de verplichting om maatregelen te nemen om verslechtering van bestaande habitattypen en herstelde natuur tegen te gaan. Naast klimaatverandering en acties van derde landen, geldt ook voor projecten van groot openbaar belang een uitzondering op de verplichting om verslechtering tegen te gaan. Projecten van hernieuwbare energie en nationale defensie mogen op grond van de verordening gezien worden als projecten van groot openbaar belang. Op defensie terreinen mag bovendien afgezien worden van het nemen van herstelmaatregelen die niet verenigbaar zijn met de defensiedoeleinden. Deze uitzonderingen worden uitgewerkt in uitvoeringswetgeving. Hierbij staat natuurinclusief werken aan duurzame energieprojecten en natuurherstel op defensie terreinen centraal.

Borging, monitoring en evaluatie

Het Natuurplan wordt juridisch ingebed als verplicht programma onder de Omgevingswet; taken, verantwoordelijkheden, en bevoegdheden worden voor dit traject nader uitgewerkt. Het kabinet werkt daarnaast aan een dekkend monitoringsplan en een doorlopende evaluatie, zodat vooraf en achteraf inzicht ontstaat in de verwachte en gerealiseerde effecten van maatregelen.

Vervolgproces

Na indiening beoordeelt de Europese Commissie het Ontwerp-Natuurplan in dialoog met Nederland. Hiervoor heeft de Europese Commissie zes maanden de tijd. Naast de beoordeling van de Europese Commissie wordt er een plan-MER opgesteld om de milieueffecten van het Natuurplan in kaart te brengen. Een door een communicatiebureau vormgegeven versie van dit Ontwerp-Natuurplan wordt samen met de plan-MER in het najaar ter inzage gelegd. Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) gaat daarnaast een reflectie op het doelbereik uitvoeren. De uitkomsten van het plan-MER, terinzagelegging, lopende onderzoeken, PBL-reflectie en feedback van de Europese Commissie worden betrokken bij het definitieve Natuurplan. Het definitieve Natuurplan wordt uiterlijk 1 september 2027 ingediend en bevat dan onder andere de concrete maatregelen vanuit de Ministeriële Taskforce, fasering, financiële onderbouwing en verwerking van ontvangen reacties.

2) Kabinetsreactie rapport gedecentraliseerde natuurbeleid

Eerder dit jaar heeft het kabinet uw Kamer geïnformeerd over het door bureau Berenschot opgestelde rapport 'Onderzoek naar natuurtaken en –middelen van provincies' (Kamerstuk 33576, nr. 477). Hierbij volgt de reactie van het kabinet op dit rapport.

Aanleiding en opzet "Onderzoek naar de balans tussen natuurtaken en middelen van provincies"

Met de Voorjaarsnota 2024 is de grondslag voor het Provinciefonds (en het Gemeentefonds) gewijzigd. In dit proces hebben kabinet en IPO geconcludeerd dat onderzoek nodig is naar de vraag of de bekostiging van natuurbeheer (bbp-systematiek) evenredig meebeweegt met de ontwikkeling van de kosten van deze taak. Berenschot heeft opdracht gekregen om dit onderzoek uit te voeren.

Berenschot heeft in het onderzoek allereerst geïnventariseerd om welke taken het gaat bij het gedecentraliseerd natuurbeleid, waarbij de afspraken uit het Natuurpact (2013) centraal staan. Vervolgens heeft Berenschot in deel 1 van het onderzoek een stand van zaken gegeven tot nu toe, waaronder een terugblik op de (indicatieve) uitgaven en ontvangen middelen zich hebben ontwikkeld in de periode 2014-2023. Daarna heeft Berenschot in deel 2 van het onderzoek vooruitgekeken naar de verwachting naar de toekomst toe voor de periode 2024 tot en met 2030, waarbij het naast verwachte ontwikkelingen voor de uitgaven en de verwachte ontwikkelingen van de te ontvangen middelen uit het provinciefonds ook een aantal externe ontwikkelingen heeft meegenomen.

Tenslotte worden handelingsperspectieven geschetst voor het toekomstige beleid. Het rapport sluit af met een tweetal hoofdaanbevelingen:

- Aanbeveling 1: Sluit een Natuurpact 2.0 af, maar kijk breder dan Natuurpact 1.0;
- Aanbeveling 2: Voer een fundamenteel gesprek over de balans tussen taken, middelen en ambities dat leidt tot een nieuw arrangement.

Reactie kabinet op aanbevelingen

Het kabinet herkent de conclusies uit het rapport. Het kabinet ziet dat provincies, terreinbeheerders en andere maatschappelijke partijen sinds 2013 een forse inzet leveren om de doelen uit het Natuurpact te realiseren en dat er sindsdien opgaven bij zijn gekomen. Het kabinet onderschrijft ook de conclusie dat, zeker op termijn, een disbalans dreigt te ontstaan tussen taken en beschikbare middelen. Ook constateert het rapport dat de huidige governance-afspraken in het Natuurpact 2013 niet meer één op één passen bij de opgaven van het natuurbeleid in 2026. Daarom ben ik blij dat dit rapport er nu ligt en ben ik voornemens om samen met de provincies het rapport te benutten bij het vormgeven van het Natuurpact 2.0.

Het kabinet onderschrijft de aanbeveling van Berenschot om in een nieuw Natuurpact concretere afspraken te gaan maken met duidelijke resultaatsverplichtingen, verantwoordelijkheidsverdelingen, doelen en tijdlijnen. Het rapport constateert terecht dat de afspraken die gemaakt zijn in 2013 in het Natuurpact niet meer goed aansluiten bij de huidige en toekomstige beleidscontext. Berenschot stelt voor om een Natuurpact 2.0 af te sluiten, waarin breder wordt gekeken dan Natuurpact 1.0. Het kabinet onderschrijft de aanbeveling om op korte termijn met provincies, en in samenspraak met andere betrokken partijen, nieuwe bestuurlijke afspraken te gaan maken over de inrichting, invulling en financiering van het natuurbeleid in Nederland. Het kabinet heeft de ambitie om het gedecentraliseerde natuurstelsel verder te ontwikkelen en te professionaliseren, met heldere, meetbare en handhaafbare afspraken en natuurdoelen. Dit vraagt ook om verdeling van verantwoordelijkheden en taken en om een regierol van het Rijk die invulling geeft aan zijn stelselverantwoordelijkheid, zeker ook gezien de brede opgaven ten aanzien landbouw, natuur en stikstof. Het kabinet onderschrijft de aanbeveling van

Berenschot om in een nieuw Natuurpact concretere afspraken te gaan maken met duidelijke resultaatsverplichtingen, verantwoordelijkheidsverdelingen, doelen en tijdlijnen. We zullen hier bij de inrichting van het proces expliciet aandacht voor hebben.

Ook de aanbeveling om het Natuurpact 2.0 een bredere reikwijdte te geven dan het huidige Natuurpact, ondersteunt het kabinet. Sinds in 2013 het Natuurpact werd afgesloten, heeft de wereld niet stilgestaan en heeft het natuurbeleid zich dynamisch ontwikkeld. Dan gaat het onder andere om de uitspraak van de Raad van State over de PAS in 2019 en de als vervolg daarop verder ontwikkelde stikstofaanpak. Berenschot signaleert ook dat afspraken onder het Natuurpact niet alle problemen omvatten en dat het zich met name richtte op taken in de natuurgebieden zelf, terwijl de natuur ook onder druk staat door drukfactoren buiten de natuurgebieden, zoals stikstofdepositie, invasieve exoten, verdroging en versnippering, die belemmerend werken voor duurzaam natuurherstel.

Er zijn sinds die tijd diverse aanvullende afspraken met provincies gemaakt, zoals het Programma Natuur, de Bossenstrategie en de diverse maatregelenpakketten op het gebied van de aanpak van stikstof, natuur en landelijk gebied. Daarnaast zijn sinds het Natuurpact de EU-Exotenverordening (2015) en de NHV (2024) van kracht geworden, met nieuwe doelen voor respectievelijk het bestrijden van invasieve exoten en duurzaam natuurherstel. Hiermee is een divers, maar daardoor soms ook een onduidelijk beeld ontstaan met verschillende financieringsbronnen en verschillende sturings- en verantwoordingsafspraken. Het is daardoor, zoals ook gesignaleerd in het rapport, niet altijd even duidelijk wie voor welk deel van de afspraken uit het natuurbeleid op welke wijze verantwoordelijk is. Aandachtspunt bij de afspraken over Natuurpact 2.0. is daarom dat we nieuwe bestuurlijke afspraken zo transparant en concreet mogelijk vormgeven.

Berenschot signaleert ook dat de aard van de Natuurpactafspraken in de praktijk nogal eens leidt tot onduidelijkheid over de precieze bedoeling ervan. De afspraak over de minimaal 80.000 ha extra natuur (ten opzichte van 2011) is de meest concrete afspraak uit het Natuurpact. De meeste andere afspraken zijn tamelijk breed en open geformuleerde ambities, die soms vatbaar zijn gebleken voor verschillende interpretaties. Berenschot concludeert onder meer: 'Uiteindelijk bevat het Natuurpact nauwelijks harde afspraken over het halen van doelen. Ook wordt er geen duiding gegeven over hoe provincies opvolging zouden moeten geven aan hun Natuurpact-taken.' Het rapport concludeert onder meer dat de verantwoordelijkheden voor drukfactoren als stikstof en hydrologische condities niet goed en concreet zijn belegd en hiervoor is ook de hulp van het Rijk nodig.

Nieuw bestuurlijk arrangement

Het kabinet deelt dan ook de conclusie van Berenschot dat er een 'nieuw bestuurlijk arrangement' nodig is. Het kabinet ziet de noodzaak tot nieuwe langjarige afspraken over het natuurbeleid, die enerzijds de bestaande Natuurpactonderdelen omvat en anderzijds voldoende antwoord en richting geeft aan nieuwe opgaven, zoals de NHV. Gelet op de terechte nadruk die ook in het rapport gelegd wordt op het beperken van drukfactoren, zullen afspraken over het Natuurpact één op één aan moeten sluiten bij de bredere aanpak waarmee de Taskforce Landbouw, Natuur en Stikstof is belast. Berenschot adviseert om bij de uitwerking van het Natuurpact te kiezen voor een gebiedsgerichte aanpak. Een gebiedsgerichte aanpak is samen met een landelijke aanpak noodzakelijk om de opgaven te adresseren. Over de precieze reikwijdte van een Natuurpact 2.0 zullen we het gesprek verder voeren met de andere rijkspartijen en de medeoverheden.

Nieuwe financiële afspraken

In lijn met de aanbeveling van Berenschot om het Natuurpact 2.0. een brede reikwijdte te geven zal ook de financiering van de afspraken zowel bestaande als nieuwe verplichtingen moeten omvatten. Het kabinet wil daarbij kijken naar zowel de bestaande middelen (waaronder de gedecentraliseerde Natuurpactmiddelen) als naar de financiële impuls vanuit het coalitieakkoord.

Berenschot stelt in zijn rapport terecht dat in het nieuwe arrangement van het Natuurpact 2.0 nadrukkelijk aandacht moet zijn voor de wijze van bekostiging. Deze moet volgens de onderzoekers zodanig worden vormgegeven, dat ze logisch past bij de taak- en verantwoordelijkheidsverdeling, het detailniveau van de te maken nieuwe afspraken en de wijze waarop rapportage en verantwoording worden georganiseerd.

Samen met de provincies en mijn collega's van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Financiën en de provincies zal ik in het Natuurpact 2.0-proces verkennen welke financieringsconstructies hiervoor in aanmerking komen. Daarbij betrekken wij ook het advies van

de werkgroep Interbestuurlijke Verhoudingen (2025).³ Ten slotte adviseert Berenschot om de monitoring van de afspraken in het Natuurpact te verbeteren en de afspraken periodiek te herijken. Het kabinet ondersteunt ook deze aanbeveling. Mede in lijn met het voorgaande punt ten aanzien van de financieringsconstructie zullen we op dit punt samen met provincies en betrokken uitvoeringsorganisaties een voorstel ontwikkelen.

3) Procesaanpak Natuurpact 2.0.

Zoals in de vorige paragraaf is geduid gaat het kabinet samen met provincies en in afstemming met andere medeoverheden, uitvoeringsorganisaties en maatschappelijke partners toewerken naar een Natuurpact 2.0. Dit past in de lijn die in het coalitieakkoord is uitgezet om te komen tot meerjarige, bindende en betrouwbare afspraken met medeoverheden en in samenspraak met uitvoerders vanuit respect voor elkaars verschillende rollen, bevoegdheden en verantwoordelijkheden. In het coalitieakkoord is afgesproken om het bestaande Natuurpact uit te voeren en nieuwe afspraken te maken voor de periode na 2027. Het kabinet waardeert in dit kader ook het initiatief van medeoverheden en natuurorganisaties voor het opstellen van de Bouwstenen Natuur⁴ en Agrarisch natuur-en landschapsbeheer⁵ en gaat graag het gesprek aan over de inhoud en de uitwerking hiervan. Natuurpact 2.0 moet een opvolger worden van het Natuurpact uit 2013 (Kamerstuk 33576, nr. 6). De ambitie is om te komen tot nieuwe langjarige afspraken over de inrichting en invulling van het natuurbeleid in Nederland. Het kabinet ziet het hierbij als zijn opdracht om samen met de provincies en in goede samenspraak met natuurbeheerders en andere maatschappelijke partners vorm te geven aan het natuurbeleid voor de komende jaren.

Toewerken naar een Natuurpact 2.0 is een investering in het borgen van een goed functionerend natuurbeleid voor de lange termijn. Investeren in een Natuurpact 2.0 past binnen de integrale aanpak op het gebied van landbouw, natuur en vergunningverlening die in de kern moet leiden tot een verbetering van de natuur in Nederland. Dit vraagt onder meer om effectief natuurbeheer (hierbij zal het kabinet sturen op het verhogen van de vergoedingen voor de terreinbeherende organisaties en het verkrijgen van een heldere verantwoording), het nemen van natuurherstelmaatregelen, waar nodig uitbreiding en betere verbinding van natuurgebieden, meer inzet op agrarisch natuurbeheer en een sterke monitorings- en evaluatiecyclus. Daarnaast vraagt het om verbinding met andere opgaven en beleidsopgaven, onder meer via de Agenda Natuurinclusief, en in combinatie met andere ruimtelijke functies. Randvoorwaarde is hierbij uiteraard een adequate financiering. Hieronder staat een schets van het proces dat het kabinet voor ogen heeft om samen met provincies te komen tot een Natuurpact 2.0.

Doel en resultaten

Het doel van het Natuurpactproces is om samen met provincies en in afstemming met andere medeoverheden, uitvoeringsorganisatie en maatschappelijke partners te komen tot nieuwe langjarige bestuurlijke afspraken over de inrichting, invulling en financiering van het natuurbeleid in Nederland. Een Natuurpact 2.0 moet de basis leggen voor een effectieve inrichting en invulling van het natuurbeleid in Nederland. Dit vraagt om een aanscherping van de rollen, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de verschillende actoren in het natuurdomein. Het vraagt ook om een professionalisering van de samenwerking tussen de verschillende actoren ten aanzien van het bereiken van doelen, doelmatig besteden van middelen en een structurele verantwoordings- en evaluatiecyclus.

Binnen het kader van een Natuurpact 2.0 kunnen inhoudelijke afspraken worden gemaakt over natuurbeheer, uitbreiding van natuurgebieden, herstel van natuur, agrarisch natuurbeheer, beperking van drukfactoren, natuurinclusiviteit en monitoring. Hiermee geven we invulling aan de uitvoering en realisatie van wettelijke doelen, zoals vastgelegd in onder andere de VHR en NHV. Op korte termijn maken we al afspraken over beheervergoedingen voor de komende jaren en over afronding van het Natuurnetwerk Nederland.

³ [Rapport Studiegroep Interbestuurlijke Verhoudingen | Rijksoverheid.nl](#)

⁴ [Overheden en natuurorganisaties presenteren Bouwsteen Natuur: robuuste natuur als sleutel tot vergunningverlening en een toekomstbestendig Nederland](#)

⁵ [Aanvullend-bouwsteendocument-agrarisch-natuur-en-landschapsbeheer.pdf](#)

Uitgangspunten voor een goed proces

Rijk en provincies starten met een gezamenlijk procesontwerp voor het Natuurpact 2.0., dat in bestuurlijk overleg wordt verankerd. Het gezamenlijk uitvoeren van een goed proces is cruciaal om te komen tot gedragen en uitvoerbare afspraken. Een aantal ingrediënten is hiervoor van belang:

- Vertrekpunt is om samen te werken vanuit goede interbestuurlijke verhoudingen, zoals beschreven in de Code interbestuurlijke verhoudingen (2023)⁶ en het rapport 'Samen bouwen aan resultaten' van de werkgroep interbestuurlijke verhoudingen (2025).⁷ We bouwen hierbij onder meer voort op de wederkerige bestuurlijke afspraken die zijn opgesteld in het kader van de NHV.
- Partijen doen mee vanuit hun eigen rol en verantwoordelijkheid, met respect voor de rol en verantwoordelijkheid van andere partijen. Dat vraagt om een open houding, transparantie over de verschillende belangen en een duidelijk besluitvormingsproces. Daarbij is het ook van belang om te investeren in de cultuur, houding en werkwijze in de samenwerking als basis voor het daadwerkelijk nakomen van afspraken.
- Om te komen tot uitvoerbare afspraken worden uitvoerende partijen (zoals terreinbeherende organisaties) nauw betrokken bij de ontwikkeling van een Natuurpact 2.0.

De eerste stappen op weg naar een Natuurpact 2.0

Hieronder beschrijven we de eerste processtappen om van start te gaan.

- Het Rijk zal in samenspraak met de provincies een Plan van Aanpak opstellen voor het proces om te komen tot een Natuurpact 2.0 ten aanzien van: te behalen doelen en resultaten; deelp producten en mijlpalen; governance, organisatie en stakeholdermanagement.
- Provincies zullen in samenwerking met het Rijk dit najaar een analyse opstellen over de restopgave van de afspraken uit het Natuurpact uit 2013 en afspraken die sindsdien zijn gemaakt. Specifiek aandachtspunt is een analyse van de afspraak om te komen tot een uitbreiding van het NNN met 80.000 ha. Daarbij moet onderzocht worden in hoeverre de invulling van de restopgave hiervoor onder andere kan worden ingevuld binnen de zoneringsgebieden die worden ingericht rondom Natura 2000-gebieden.

⁶ [Code Interbestuurlijke Verhoudingen | Rijksoverheid.nl](#)

⁷ [Rapport Studiegroep Interbestuurlijke Verhoudingen | Rijksoverheid.nl](#)