Eerste Kamer der Staten-Generaal

1

Vergaderjaar 2025–2026

36 800 XIV Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur (XIV) en het Diergezondheidsfonds (F) voor het jaar 2026

35 334 Problematiek rondom stikstof en PFAS

N[1]

BRIEF VAN DE MINISTER VAN LANDBOUW, VISSERIJ, VOEDSELZEKERHEID EN NATUUR

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 11 september 2026

Vorige week heb ik uw Kamer de reflectie van het PBL op de samenhangende aanpak voor landbouw, natuur en stikstof aangeboden. In diezelfde brief heb ik beloofd spoedig met een reactie op de reflectie van het PBL en de reflectie van de landsadvocaat te komen. Met deze brief ontvangt u de reflectie van de landsadvocaat (zie bijlage 1) en de kabinetsreactie op deze reflecties. Met deze brief beschouw ik de motie Bromet en Dassen[2] over de reflecties van het PBL en de landsadvocaat en de conclusies die het kabinet hieraan verbindt als afgedaan.

Inleiding

Het PBL stelt dat met het maatregelpakket een belangrijke stap gezet kan worden om de natuur in Nederland te verbeteren en de stikstofuitstoot te verlagen. Ook de landsadvocaat geeft aan dat het maatregelpakket perspectief biedt voor zowel natuurherstel als vergunningverlening. Voor het kabinet onderschrijven deze uitspraken de bijdrage die het pakket levert aan de kabinetsdoelen. Het kabinet acht het, gesteund door de reflectie van het PBL, reëel dat de reductiedoelen kunnen worden gehaald. Beide reflecties benadrukken het belang van een voortvarende uitwerking van de aangekondigde maatregelen. Het kabinet onderkent dit belang en werkt de maatregelen met prioriteit uit, waarbij het kabinet zich realiseert dat er veel wordt gevraagd van agrarische ondernemers en medeoverheden in de uitvoering van de maatregelen. Daarom doet het kabinet dit graag samen met deze partijen.

In deze brief wordt eerst de reflectie van de landsadvocaat op hoofdlijnen besproken en daarop een algemene reactie gegeven. Vervolgens wordt ingegaan op wat de reflecties zeggen over het bereiken van de emissiereductiedoelen van het maatregelpakket en de maatregelen die daar een

[1] De letter N heeft alleen betrekking op 36 800 XIV.
[2] Kamerstukken II 2025–2026, 35 334, nr. 462

kst-36800-XIV-N
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2026

belangrijke bijdrage aan leveren. Daarna wordt ingegaan op de effecten op natuur en vergunningverlening. Tot slot wordt expliciet ingegaan op het verdienvermogen in de agrarische sector, de rol van ondersteunende maatregelen en de uitvoering.

Reflectie van de landsadvocaat

Uit de reflectie van de landsadvocaat blijkt dat uitvoering van het maatregelpakket zal leiden tot natuurherstel en dat vergunningverlening gebied voor gebied weer mogelijk zal worden. Volgens de landsadvocaat zet het kabinet met dit maatregelpakket precies de stap die nodig is om tegemoet te komen aan de kern van de huidige rechtspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

De landsadvocaat concludeert dat het pakket alle elementen bevat die de jurisprudentie vereist, namelijk maatregelen gericht op het verlagen van stikstofdepositie op overbelaste Natura 2000-gebieden, wettelijke verankering van de emissiereductiedoelstellingen en financiële borging van het maatregelpakket. Het maatregelpakket voorziet bovendien in een systeem van monitoring. De landsadvocaat acht het daarbij van belang dat er ook een tussendoel is geformuleerd (als streefdoel voor 2030) en dat er aanvullende maatregelen worden getroffen wanneer dat doel niet wordt gehaald.

Het maatregelpakket is volgens de landsadvocaat essentieel om invulling te geven aan de verplichtingen uit de Habitatrichtlijn om verslechtering van de habitats tegen te gaan en naar de instandhoudingsdoelstellingen toe te werken. Het pakket is daarmee ook randvoorwaardelijk om weer tot vergunningverlening te kunnen komen en handhavings- en intrekkingsverzoeken voor bestaande projecten af te kunnen wijzen. Volgens de landsadvocaat zijn voor de mate waarin het maatregelpakket perspectief biedt op natuurherstel en vergunningverlening twee stappen cruciaal. Als eerste is inzicht per Natura 2000-gebied in het effect van de emissiereductiemaatregelen op de stikstofdepositie in dat gebied nodig. Ten tweede is inzicht in het effect van de afname van stikstofdepositie in combinatie met de aanpak van de overige drukfactoren en natuur(herstel)maatregelen op de beschermde habitats vereist. De landsadvocaat stelt vast dat daar in de aanpak van het kabinet aandacht voor is. Het maatregelenpakket biedt de basis waarmee provincies per direct per gebied kunnen starten met het opstellen van een plan om additionaliteit te onderbouwen. Ook wordt aangegeven dat dit een ecologische beoordeling is, waarbij het niet zo is dat de depositie in een gebied eerst onder de Kritische Depositiewaarde (KDW) hoeft te komen. Daarnaast benadrukt de landsadvocaat het belang van het voortvarend uitwerken en uitvoeren van het pakket conform hetgeen daarover is opgenomen in de brief van het kabinet van 26 juni.

Het kabinet voelt zich met deze reflectie gesteund in zijn voornemen om, samen met de medeoverheden, de sector en maatschappelijke partijen, het pakket voortvarend uit te werken en tot uitvoering te brengen. Daar werk ik samen met de andere betrokken bewindspersonen hard aan. De reflecties van de landsadvocaat zullen nadrukkelijk worden meegenomen in de verdere uitwerking. Zo is het kabinet voornemens om voor het einde van 2026 met een borgingsmechanisme voor de streefwaarde voor de landbouw van 2030 te komen.

De provincies hebben een noodzakelijke rol bij het opstellen van de additionaliteitsplannen. Vanuit het ministerie zal alle hulp aan provincies geboden worden die mogelijk is om ervoor te zorgen dat dit maatregelpakket zo snel mogelijk concreet kan worden uitgewerkt op gebiedsniveau. Het kabinet verwacht ook van de provincies dat zij voortvarend

met het opstellen van additionaliteitsplannen[3] aan de slag gaan. Het kabinet heeft er vertrouwen in dat met de uitvoering van het maatregelpakket het mogelijk zal zijn om in de toekomst intrekkingsverzoeken gemotiveerd af kunnen te wijzen en per gebied vergunningverlening op gang te brengen.

Emissiereductiedoelen

Het PBL stelt dat de stikstofreductiedoelen voor de landbouw, industrie en mobiliteit met het gepresenteerde pakket aan maatregelen binnen bereik komen.

Industrie en mobiliteit

Volgens het PBL maakt het investeringspakket voor de mobiliteit uit het pakket, gericht op scheepvaart, bouwmaterieel en wegverkeer, de kans op doelbereik robuuster. De uitbreiding van handhaving kan de zekerheid nog verder vergroten, aldus het PBL. Het kabinet vindt het van belang dat alle sectoren hun bijdrage leveren om de desbetreffende doelen te halen. Daarom neemt het kabinet deze aanbeveling ter harte. Voor handhaving wordt bezien hoe elektrisch varen het best kan worden aangetoond en is een programma opgestart om controles uit te voeren voor mobiele werktuigen op de bouwplaats. Met de extra beschikbare middelen komt ook het emissiereductiedoel voor de industrie binnen bereik. De zoneringsaanpak voor de industrie levert volgens het PBL een beperkte bijdrage aan de landelijke stikstofemissiereductie. Het kabinet kiest desondanks voor de zoneringsaanpak voor de industrie, zodat ook de industrie een bijdrage levert aan de aanpak binnen de zones.

Landbouw

Op basis van de maatregelen die PBL heeft kunnen doorrekenen, kan de ammoniakemissie in de landbouwsector met 40% dalen in 2035 ten opzichte van 2019. Om tot het doel van 42% reductie te komen is aanvullend 1–2 kton nodig. Daarom stelt het PBL dat op basis van de doorgerekende maatregelen dat de ultieme remedie, een korting op het aantal dierrechten, nodig zal zijn. Het PBL wijst er echter ook op dat een aantal maatregelen, die wel zijn opgenomen in het maatregelpakket, niet is meegenomen in de reflectie omdat de maatregelen daarvoor nog onvoldoende zijn uitgewerkt. Dit geldt voor de gebiedsgerichte maatregelen en maatregelen gericht op het reduceren van emissies die ontstaan bij het aanwenden van mest (veldemissies). Met de uitwerking van deze maatregelen komt doelbereik van 42–46% in de landbouwsector in zicht. De gebiedsgerichte maatregelen hebben een relatief klein effect in het realiseren van het emissiedoel, maar zijn door de aanpak van andere drukfactoren en het effect op depositie des te belangrijker voor natuurherstel en daarmee ook voor vergunningverlening. Het kabinet is ervan overtuigd de emissiereductiedoelen te halen, waardoor het niet nodig is om een generieke korting in te zetten.

Generieke maatregelen

Veldemissies

Veldemissies van ammoniak veroorzaken een groot deel van de totale ammoniakemissie in de landbouw. In de reflectie heeft het PBL alleen de

[3] Het gaat daarbij om de plannen waarmee per Natura 2000-gebied wordt onderbouwd hoe behoud wordt geborgd en verslechtering wordt voorkomen. In de uitwerking staat dit los van de provinciale inzet op bijvoorbeeld het zoneringsbeleid.

reeds voorgenomen aanscherping van de emissiearme uitrijregels van ureumhoudende kunstmeststoffen, spuiwater en plantaardig digestaat mee kunnen nemen. De publicatie van bijbehorende regelgeving is voorzien in de eerste helft van 2027, met een ingangsdatum van 1 januari 2028. In de reflectie van het PBL zijn emissiearme maatregelen voor het terugdringen van uitrijemissies van dierlijke mest nog niet meegenomen omdat deze maatregelen op dit moment nog niet voldoende concreet zijn uitgewerkt om in de berekeningen te worden opgenomen. Het kabinet kijkt specifiek naar de onderstaande maatregelen. Bij de uitwerking van de maatregelen wordt rekening gehouden met de gevolgen voor biologische en extensieve bedrijven.

– Het aanscherpen van de voorschriften van emissiearm uitrijden van dierlijke mest op bouwland door mestinjectie verplicht te stellen. Op dit moment zijn nog andere uitrijmethoden toegestaan die minder effectief zijn dan mestinjectie. De uitvoerbaarheid van deze maatregel in de praktijk wordt momenteel onderzocht. Daarnaast worden de mogelijkheden voor een subsidieregeling ter ondersteuning van boeren en loonwerkers bij de implementatie van deze technieken verkend.
– De combinatie van dagontmesting, monomestvergisting én het strippen van ammoniak uit melkveemest biedt voor een deel van de melkveebedrijven perspectief om zowel in de stal als bij het uitrijden van dierlijke mest de emissies te verminderen. Het restproduct van vergisten en strippen kan minder vluchtige ammoniak-stikstof bevatten. Volgens experts is dit een kansrijke optie, maar deze maatregel moet verder vormgegeven worden. Koploperbedrijven zijn hiermee al aan de slag. Financiële ondersteuning is voorzien via de bestaande subsidieregeling hoogwaardige mestverwerking en een subsidieregeling voor Renure-installaties, die in voorbereiding is en waarvan openstelling is voorzien in de eerste helft van 2027. Het toepassen van monomestvergisting wordt gestimuleerd via de bestaande subsidieregeling Stimulering duurzame energietransitie (SDE ++) en de voorgenomen bijmengverplichting van groen gas in het aardgasnet die start op 1 januari 2027.
– Het verder verminderen van de veldemissies op grasland. Het recent afgeronde onderzoeksprogramma «Bemest op z'n Best» heeft verschillende innovatieve technieken opgeleverd, waaronder het aanzuren van dierlijke mest vlak voor toediening. Deze technieken worden verder doorontwikkeld in een vervolgonderzoeksprogramma, waarbij ook aandacht zal worden besteed aan de borging bij de toepassing van deze technieken in de praktijk en neveneffecten, waaronder op waterkwaliteit.

Het kabinet zal deze potentiële innovaties de komende jaren in nauwe samenwerking met stakeholders, landbouwsector en WUR doorontwikkelen, in de praktijk testen en vervolgens waar mogelijk en zinvol in regelgeving vastleggen. Gezien het belang van deze maatregelen in het bereiken van de doelen wordt de voortgang in de sturing op het verlagen van de veldemissies nadrukkelijk betrokken in de monitoring van het pakket.

Daarnaast heeft het kabinet, in vervolg op de Kamerbrief van 22 december 2025, op basis van het definitieve rapport van Wageningen University and Research (zie bijlage 2) besloten de gedoogregeling voor het bovengronds aanwenden van runderdrijfmest volgend mestuitrijdseizoen stop te zetten. Uit het onderzoek blijkt dat er geen significante positieve effecten worden waargenomen die de toename in ammoniakemissie bij bovengrondse aanwending kunnen rechtvaardigen (ten opzichte van emissiearme aanwending). Het besluit te stoppen met de uitzondering voor bovengronds aanwenden sluit aan bij de kabinetsaanpak tot het verminderen van veldemissies.

Doorgerekende maatregelen

Een groot deel van de reductieopgave wil het kabinet bereiken door agrarische ondernemers wettelijk vastgelegde emissienormen op bedrijfsniveau op te leggen, waarbij ze zelf aan zet zijn om te sturen op het behalen van deze doelen met innovaties en managementmaatregelen. De hoogte van de norm is vastgesteld op basis van onderzoeken naar het technisch reductiepotentieel waarbij gekeken is naar het toepassen van op dit moment bekende maatregelen. Volgens het PBL komt de grootste bijdrage aan de daling van de ammoniakuitstoot uit de landbouw van de invoering van bedrijfsspecifieke emissienormen en de aanscherping van de emissie-eisen voor (verouderde) stallen. Het PBL geeft aan dat deze bedrijfsspecifieke emissienormen van melkveehouders vragen hun ammoniakemissie per fosfaatrecht uit stal en mestopslagen gemiddeld genomen te halveren. Dit vraagt een grote inspanning van veel melkveehouders. Het kabinet vindt het belangrijk dat normen niet alleen technisch, maar ook op bedrijfsniveau financieel-economisch haalbaar zijn. Daarom stelt het kabinet € 1,7 miljard beschikbaar om de ondernemer te ondersteunen in het behalen van deze normen. Om te zorgen dat de normen ook in finanancieel-economische zin haalbaar zijn, zal het kabinet met agrarische partijen overleggen over de wijze waarop het ondersteunende pakket het best kan worden ingericht en welke maatregelen meetellen voor de norm. Ook beziet het kabinet of de gevolgen van de emissienormen voor biologische, biodynamische, natuurinclusieve en/of productie-extensieve melkveehouderijen moeten leiden tot een aanpassing of extra (financiële) ondersteuning voor deze categorie bedrijven. Het PBL wijst er ook op dat een tijdig werkbaar, betrouwbaar en handhaafbaar systeem geïmplementeerd moet worden. Het kabinet deelt die conclusie. Het is belangrijk dat voor melkveehouders duidelijk is hoe zij kunnen verantwoorden dat ze aan de emissienorm voldoen. Het kabinet realiseert zich dat hier door alle betrokken partijen nog veel werk verzet moet worden.

Naast de emissiereductie die kan worden behaald op bedrijfsniveau, zal de daling van het totaal aantal gehouden dieren ook een belangrijke bijdrage leveren, aldus PBL. Met de aangekondigde maatregelen (vrijwillige beëindigingsregelingen en het afromen van dierrechten) zal het aantal dieren en dierrechten in de varkens-, pluimvee- en kalverhouderijsector verder dalen. Daarmee wordt de trend die we sinds 2019 in deze sectoren hebben gezien, doorgezet. In de melkveehouderij is het aantal dieren in de afgelopen jaren relatief stabiel gebleven. Het PBL voorziet dat het maatregelpakket ervoor zorgt dat ook in deze sector de aankomende jaren het aantal dieren zal afnemen.
Zoals het kabinet eerder heeft aangegeven kan krimp van de veestapel een gevolg zijn van beleid, maar het is nooit een doel op zich.

Het PBL stelt dat het pakket vraagt om inspanning die grenst aan wat er tot 2035 uitvoerbaar is. Het PBL geeft, naast het reduceren van veldemissies en de concretisering van de maatregelen in de zones, wel nog twee andere maatregelen ter overweging. Het betreft het uitbreiden van de maatregelen voor stallen en het afromen van productierechten in de kleinere veehouderijsectoren (zoals vleeskalveren en melkgeiten). Emissiereductie in de kleinere veehouderijsectoren hebben de aandacht van het kabinet. Zo zullen in het eerste kwartaal van 2027 de bedrijfsspecifieke emissienormen voor de vleeskalverensector worden vastgesteld. Het eventueel mogelijk maken van het afromen van productierechten in de vleeskalversector en melkgeitensector zal mee worden genomen in het onderzoek dat is aangekondigd naar het invoeren van productierechten voor vleeskalveren en geiten.

Gebiedsgerichte aanpak

De maatregelen in de zones rond kwetsbare Natura 2000-gebieden leveren volgens het PBL een beperkte bijdrage aan de landelijke emissiereductie, maar deze reductie vindt wel plaats op locaties waar deze relatief sterk bijdraagt aan het verminderen van de stikstofdepositie op natuur. Wat zonering concreet gaat betekenen heeft het PBL niet kunnen duiden, omdat de invulling van zonering nog nadere besluitvorming vergt. Het PBL stelt wel vast dat voor de zoneringsaanpak middelen gericht gealloceerd zijn. Het uitwerken van de zoneringsaanpak heeft prioriteit, maar vraagt ook een zorgvuldig proces. Desalniettemin erkent ook het PBL dat zonder de gebiedsgerichte maatregelen in zones het halen van de Europese doelen voor natuur niet mogelijk zijn. Daarmee is de integrale aanpak van het kabinet in de zones een belangrijk onderdeel van het pakket. Het kabinet verwacht dit najaar de Kamer te kunnen informeren over de eerste stappen in de verdere uitwerking, zoals het vaststellen van de gebieden, de zoneringsregels en de invulling van de mogelijkheid tot een omwisselbeslissing.

Het PBL geeft in de uitwerking van zonering een belangrijk aandachtspunt mee, waarvoor het PBL verwijst naar de Landbouw- en Natuurverkenning (2025). Daarin werd geconcludeerd dat voor het landelijk behalen van de natuur-, milieu en waterdoelen in de zones rondom Natura 2000-gebieden zeer grote aanpassingen nodig zijn waarbij het landbouwkundig grondgebruik veel extensiever zal moeten zijn dan gemiddeld «biologisch». Een verdienmodel gebaseerd op landbouwproductie is daar volgens het PBL dan niet altijd realistisch en dit kan inhouden dat er in die gebieden naar andere verdienmodellen of functies moet worden toegewerkt, zoals natuur- en landschapsbeheer. Het uitgangspunt van het kabinet is dat boeren rond Natura 2000-gebieden een volwaardige extensieve vorm van landbouw kunnen bedrijven. Het kabinet heeft er vertrouwen in dat met de concretere vormgeving van dit pakket en het bekend maken van de maatregelen in de zone stevig wordt bijgedragen aan de opgave. Daarnaast wordt via het faciliterend pakket ingezet op vrijwillig verdergaande extensivering richting natuurinclusief, bijvoorbeeld via het Agrarisch Natuurbeheer (ANB) en de extra middelen waar ik boeren voor deze verdergaande inspanningen wil belonen. Boeren rond Natura 2000-gebieden en in kwetsbare watergebieden moeten zoveel als kan mogelijkheden geboden krijgen om verder te boeren en een inkomen te hebben op een manier die past bij de opgaven in deze gebieden. Het kabinet werkt verschillende regelingen, ondersteuning en faciliterende maatregelen uit om boeren in de zone meerdere transitiepaden te kunnen bieden. Dat kan bijvoorbeeld door het verbreden van een bedrijfsmodel (denk hierbij aan een zorgboerderij, voedselbos, of kleinschalig wonen op boerenbedrijven); het biologisch laten certificeren van het bedrijf, waarbij er vanuit de overheid wordt gewerkt aan voldoende vraagprikkel voor een groeiend biologisch aanbod; 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 aanpassen van de bedrijfsvoering met een nadruk op (zwaar) agrarisch natuurbeheer met langjarige beheercontracten; inzet op lokale marktinitiatieven, zoals korte ketens & boer-naar-bord. Dit is geen limitatieve opsomming; de ondernemer maakt (ook als onderdeel van het gebiedsproces) zijn eigen bedrijfseconomische keuzes.

Verdienvermogen en de rol van ondersteunende maatregelen

Het pakket vraagt grote inspanningen van boeren. Op verzoek van het kabinet zal de WUR een sociaaleconomisch reflectie geven op het

maatregelpakket. Deze reflectie ontvangt u voor de begrotingsbehandeling van LVVN. Vooruitlopend daarop laat de reflectie van het PBL aan dat deze normen grote aanpassingen vragen en dat daar hoge kosten mee gepaard kunnen gaan. PBL wijst erop dat dit de huidige trend van schaalvergroting verder kan versterken en dat voor extensieve bedrijfsvormen er vooral ontwikkelperspectief ligt in de aangewezen zoneringsgebieden en minder daarbuiten.

Het kabinet is zich bewust van de gevolgen die dit maatregelpakket kan hebben voor individuele ondernemers. Om die reden stelt het kabinet een groot deel van het beschikbare budget van € 20 miljard beschikbaar voor ondersteuning op het boerenerf. Het kabinet zal de aankomende tijd het ondersteunende pakket verder uitbouwen en versterken en focust daarbij op verschillende ontwikkelrichtingen. Het gaat bijvoorbeeld om vergoedingen voor het aanpassen van stallen, waarbij verschillende instrumenten worden verkend waaronder subsidies, fiscale instrumenten en instrumenten gericht op financiering. Via de nieuwe Stimuleringsregelingen Managementmaatregelen Veehouderij voor emissiereductie (SMV) worden boeren ondersteund in het nemen van managementmaatregelen. Voor bedrijven in de zones wordt een fors budget beschikbaar gesteld om hen te ondersteunen richting bijvoorbeeld een extensiever bedrijfsmodel dat past binnen de zone. Buiten de zone geldt dat intensivering in de melkveehouderij wordt begrensd door de norm voor grondgebondenheid. Voor bedrijven geldt dat – bij een verbeter toestemmingsklimaat en indien dit mogelijk is binnen de normerende maatregelen – schaalvergroting kan helpen om tot een passend verdienmodel te komen.

Op basis van de normen die worden gesteld en de beschikbare ondersteuning zullen ondernemers een complexe afweging moeten maken over de toekomst van hun bedrijf. Voor sommige bedrijven zullen neveninkomsten belangrijk gaan worden. Onvermijdelijk zullen er ook bedrijven zijn die zullen besluiten hun agrarische bedrijf te beëindigingen. Als innoveren, extensiveren, omschakelen of verplaatsen geen uitkomst biedt, is er ook ondersteuning voor het beëindigen van een bedrijf.

Om goed in beeld te krijgen hoe de stapeling van opgaven in combinatie met het ondersteunende pakket bedrijfseconomisch uitpakt, heeft het kabinet de WUR gevraagd om een sociaaleconomisch reflectie te geven op het maatregelpakket. De inzichten die de WUR aanlevert zullen we betrekken in de uitwerking van het flankerend en ondersteunend beleid. De reflectie moet het kabinet helpen bij de wijze waarop de ondersteuning voor agrarische ondernemers het best ingericht kan worden. De sociaaleconomische reflectie door de WUR ontvangt u voor de begrotingsbehandeling van LVVN. Dit najaar ontvangt u ook het overzicht van ondersteunende maatregelen, zoals is toegezegd aan de Tweede Kamer tijdens het debat op 1 juli.

Borging

Het kabinet gaat er, op basis van de reflectie van het PBL en de aanvullende maatregelen die worden getroffen, van uit dat de emissiedoelen voor 2035 worden gehaald. Zoals is aangegeven in de kamerbrief van 26 juni jl. consulteert het kabinet op dit moment provincies en maatschappelijke partijen met als doel om een borgingsinstrument voor 2035 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 kabinet doet er alles aan om de opgave te behalen waardoor het voor dit kabinet niet nodig is om een generieke korting in te zetten. Het opnemen van een dergelijke maatregel is echter noodzakelijk als noodrem omdat borging

van het pakket cruciaal is. Het PBL geeft een aantal waardevolle reflecties die het kabinet in de uitwerking ter overweging mee zal nemen. Het doel van het kabinet is om met dit pakket duidelijkheid te geven en beweging te creëren. Bij het vormgeven van de noodrem kijkt het kabinet naar de mogelijkheid om te differentiëren, bijvoorbeeld door rekening te houden met koplopers op dat moment met betrekking tot bedrijfsspecifieke emissienormen voor 2035. Het kabinet is ervan overtuigd de emissiereductiedoelen te halen, waardoor het niet nodig is om een generieke korting in te zetten.

Natuur

Het PBL benadrukt dat de samenhangende aanpak duurzaam natuurherstel dichterbij brengt. Het percentage soorten van de Vogel- en Habitatrichtlijn (VHR-soorten) waarvoor condities aanwezig zijn voor het duurzaam vóórkomen stijgt van ruim 60% in het basispad naar circa 75% in 2035. De grootste effecten verwacht het PBL door de combinatie van hydrologisch herstel in de zones, de verlaging van stikstofdepositie en de uitbreiding van het leefgebied. Dit betekent dat het PBL een bemoedigend beeld schetst met betrekking tot natuur, zolang snel en adequaat wordt begonnen met het uitvoeren van natuurherstelmaatregelen. Het PBL kan nog niet inschatten of het pakket genoeg is voor de Europese natuurdoelen voor 2030. Het kabinet verwacht dat de maatregelen een significante bijdrage zullen leveren aan deze doelen. Daarnaast bevestigt het PBL de eerdere conclusie van het kabinet dat ook na 2035 nog een aanzienlijke opgave ligt om onze VHR- en NHV-doelen te halen en onze natuur structureel weer gezond te maken. Ook constateert het PBL dat de NHV ook maatregelen, inclusief financiering, vereist die niet in het huidige maatregelpakket zijn opgenomen, bijvoorbeeld voor stedelijke natuur. Ik zal hier uitgebreider op ingaan in de kabinetsreactie op de PBL-reflectie op het Ontwerp-Natuurplan.

Risico's die het PBL schetst voor het natuurbehoud en -herstel zijn de beschikbaarheid van extra structurele middelen voor natuurbeheer en de uitvoering van de maatregelen buiten natuurgebieden. Het kabinet herkent deze risico's en investeert daarom ook incidenteel € 2,2 miljard en structureel € 200 miljoen in natuurmaatregelen, waarvan het grootste deel voor natuurbeheer. Dit gebeurt in afstemming met provincies en natuurbeheerders om samen natuurbehoud en -herstel te borgen. Bij Voorjaarsnota 2026 is hierin een eerste stap gezet en bij de begroting 2027 zal ik uw Kamer hierover nader informeren.

Zoals gemeld in mijn brief van 26 juni zal de gebiedsgerichte aanpak ook systeemherstelmaatregelen gericht op natuurherstel bevatten, zoals het verbeteren van de hydrologische condities, waterkwaliteit en de verbinding tussen gebieden. Hierbij is de nadrukkelijke aandacht voor de gebiedsprocessen en de uitvoering. Het PBL wijst hierbij ook op de mogelijkheden van het Natuurnetwerk Nederland (NNN). De provincies zijn verzocht een feitelijke analyse uit te voeren van de ligging van de nog te realiseren NNN-hectares en de overlap hiervan met de beoogde zones rondom Natura 2000-gebieden. Mede op basis van deze gegevens ga ik met provincies in gesprek over het zo snel mogelijk afmaken van het NNN.

Het PBL geeft aan dat het agrarisch natuurbeheer (ANB) een belangrijk instrument is binnen het maatregelpakket dat meerdere doelen dient. Dit is dan ook de reden dat het kabinet hiervoor € 1,2 miljard reserveert. Het ondersteunt de extensivering in zones en het verminderen van de stikstofuitstoot. Dit is volgens het PBL effectiever als de bemestingseisen vanuit pakketten van het Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer (ANLb)

beter worden afgestemd op de mestwetgeving. Het kabinet neemt dit aandachtspunt mee en bekijkt de mogelijkheden om de ANLb-pakketten beter af te stemmen op de mestwetgeving. Uw Kamer ontvangt binnenkort een brief over het ANB.

Volgens het PBL vereist de Kaderrichtlijn Water (KRW) een bredere aanpak, die ook gericht is op de inrichting en het ecologisch functioneren van het watersysteem, andere chemische stoffen en verdroging. Het kabinet kiest in deze aanpak een scope gericht op nutriënten en gewasbeschermingsmiddelen in de zones, om verantwoordelijkheid voor het lokale landbouwaandeel van de opgave voor de waterkwaliteit van deze gebieden te nemen. Tegelijk worden de hydrologische condities van Natura 2000-gebieden verbeterd. Dit sluit direct aan op de doelen van de KRW. Daarnaast is aandacht voor de kwetsbare watergebieden. Er worden maatregelen getroffen in een selectie beekdalen en grondwaterbeschermingsgebieden, die direct bijdragen aan het KRW-doelbereik voor oppervlakte- en grondwater.

Het PBL geeft aan dat de doelmatigheid van het pakket kan worden vergroot door in de selectie van beekdalen met een KRW-opgave en in de maatregelen gebiedsgericht te zoeken naar het grootste effect op nutriënten én de biologische waterkwaliteit. Het kabinet onderschrijft daarbij het belang om binnen de selectie van beken met een landbouwopgave voor de KRW te zoeken naar de locaties waar maatregelen het meest effectief zijn, deze inzet wordt samen met de regionale overheden uitgewerkt. Bovendien werkt het kabinet samen met medeoverheden via andere trajecten aan het terugdringen van belasting van andere bronnen, zoals rioolwaterzuiveringsinstallaties (RWZI's) en het buitenland.

Vergunningverlening

Voor de mate van perspectief op natuurherstel en vergunningverlening is het volgens de landsadvocaat cruciaal om per Natura 2000-gebied inzicht te verkrijgen in het effect van de emissiereductiemaatregelen op de stikstofdepositie in het desbetreffende gebied. Daaropvolgend is inzicht in het gecombineerde effect van de afname van stikstofdepositie en de overige drukfactoren en natuur(herstel)-maatregelen op de beschermde habitats nodig. Op basis van de reflectie van het PBL concludeert het kabinet dat het pakket de potentie heeft om het herstel te realiseren waarmee natuurbehoud geborgd is. De reflectie van PBL laat zien dat fors minder overschrijding van de hoeveelheid stikstof die een gebied aan kan resteert. Het oppervlak stikstofgevoelige natuur waar de stikstofneerslag lager is dan de Kritische Depositiewaarde (KDW) stijgt van 30% in 2023 naar 43% in 2035. In diezelfde tijd daalt het oppervlak met een overschrijding van de KDW met meer dan 250 mol per hectare per jaar van 64% naar 17%.

Dankzij de grote daling van depositie, het aanpakken van andere drukfactoren en na een ecologische beoordeling van het gebied zelf kan vergunningverlening weer per gebied op gang komen. Daarbij is het onder de KDW brengen geen vereiste voor het lostrekken van de vergunningverlening. Hiervoor is een ecologische beoordeling cruciaal om vast te stellen of de gecombineerde aanpak het behoud van de natuur borgt en het vereiste herstel mogelijk blijft. Dit beeld wordt bevestigd in zowel de reflectie van het PBL als die van de landsadvocaat. De landsadvocaat geeft aan dat het maatregelenpakket de basis biedt waarmee provincies per direct per gebied kunnen starten met het opstellen van een plan om additionaliteit te onderbouwen. Het tot stand komen van deze additionaliteitsbeoordelingen per gebied is met de huidige stand van de

rechtspraak van doorslaggevend belang om in de praktijk vergunningverlening weer echt vlot te trekken.

Het kabinet ziet dat de potentiële depositiedaling van grote omvang is en dat de reductie als gevolg van de gebiedsgerichte aanpak nog niet is meegenomen in deze berekeningen, terwijl emissiereductie binnen de zones relatief juist veel bijdraagt aan de depositiedaling in het naast gelegen gebied. Hierdoor kunnen de verwachte effecten van het pakket op depositiedaling groter zijn dan nu beschreven door het PBL. Zoals eerder in deze brief aangegeven, wordt uw Kamer over zonering in het najaar geïnformeerd.

Het kabinet wil zo snel mogelijk een rekenkundige ondergrens (RKO) invoeren. Het PBL stelt terecht dat als gevolg van de invoering van een RKO niet voor alle activiteiten de mogelijkheden voor een toestemming vergroot worden. Activiteiten met een kleine depositie onder de RKO worden vergunningvrij voor het aspect stikstof, hiermee zijn veel PAS-melders, interimmers, woningbouwprojecten geholpen. Activiteiten met een totale depositie boven de RKO blijven afhankelijk van een vergunningstraject, dit geldt ook in het geval van (kleine) aanpassingen aan een bestaande activiteit door bijvoorbeeld een uitbreiding. De landsadvocaat geeft aan dat het voor een zo robuust mogelijke onderbouwing van de RKO van belang is dat het maatregelenpakket voortvarend wordt uitgewerkt en uitgevoerd en dat de aanvullende specifieke beheersmaatregelen behorend bij de RKO moeten worden aangekondigd, uitgewerkt en uitgevoerd, alvorens de RKO wordt ingevoerd. Het kabinet neemt beide aanbevelingen van de landsadvocaat ter harte bij de invoering van de RKO. Zoals in de brief is aangegeven werkt het kabinet de borging van deze beheersmaatregelen het komende jaar verder uit. Samen met provincies bespreek ik de praktische uitwerking en de mogelijkheden om te versnellen via de bevoegdheden die zij hebben.

Uitvoering

Het PBL waarschuwt dat de snelheid waarmee de uitvoering zal moeten plaatsvinden niet onderschat mag worden. Veel zal afhangen van het openstellen van regelingen, gebiedsprocessen, optimaliseren van instrumenten, onderbouwing door provincies, inzet van grondinstrumentarium en uitvoeringskracht. Het kabinet is zich bewust van de historische omvang van deze opgave. Samen met medeoverheden en uitvoeringsorganisaties moet alles op alles worden gezet om de doelen te halen en vergunningverlening los te trekken. Om hier samen met medeoverheden met prioriteit mee te starten maakt het kabinet een impulsbudget van € 500 miljoen vrij voor de prioritaire gebieden.

Dit speelt onder andere in de gebiedsgerichte aanpak. Het PBL geeft aan dat om de herinrichtingsoperatie in de zones te laten slagen langjarige ruimtelijke plannen voor die gebieden nodig zijn. Dit is nodig in combinatie met een versterkte uitvoeringscapaciteit, voldoende publieke ruilgrond en goede ondersteunende instrumenten voor de herwaardering van grond. Het Rijk werkt samen met medeoverheden en uitvoeringsorganisaties aan het versterken en bundelen van de uitvoeringskracht om gezamenlijk meer regie op gebiedsgerichte realisatie te organiseren. Hierbij ligt de focus op de prioritaire gebieden en de zoneringsgebieden. Daarbij sluit het kabinet onder meer aan bij de, door medeoverheden gepresenteerde, Uitvoeringsaanpak Landelijk Gebied.

Tot slot

Het kabinet wil het PBL en de landsadvocaat bedanken voor hun reflecties op het maatregelpakket. Beide reflecties zijn belangrijk voor de vormgeving van het pakket. De aandachtspunten neemt het kabinet mee bij het verder uitwerken van de samenhangende aanpak. Dit blijf ik samen doen met de sector, natuurorganisaties en maatschappelijke partijen.

De Minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur,
J. van Essen