Eerste Kamer der Staten-Generaal **I**

Vergaderjaar 2026-2027

37 052 Wijziging van de Omgevingswet (spoedwet vervangen omgevingswaarden stikstofdepositie door omgevingswaarden stikstofemissie)

35 334 Problematiek rondom stikstof en PFAS

A[1] **BRIEF VAN DE MINISTER VAN LANDBOUW, VISSERIJ, VOEDSELZEKERHEID EN NATUUR**

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 3 november 2026

Eindelijk geven we boer, natuur én bouw weer ruimte, door Nederland via natuurherstel gebied voor gebied weer in beweging te krijgen. We willen een Nederland waarin boeren kunnen ondernemen, de natuur herstelt en er weer ruimte is om woningen te bouwen en onze economie te verduurzamen. Het stikstofslot houdt Nederland al jaren in zijn greep. Op 26 juni heeft het kabinet de richting gekozen om die impasse te doorbreken. Nu leggen we die richting vast.

Het kabinet zet daarmee een grote stap. Ik bied vandaag het wetsvoorstel aan dat de op de kritische depositiewaarde-gebaseerde omgevingswaarden vervangt door emissiedoelen per sector. Daarnaast heeft het kabinet het ontwerpprogramma Landbouw, Natuur en Stikstof vastgesteld, met de maatregelen om die doelen te halen. Zo ligt per sector vast wat er tot 2035 aan emissiereductie nodig is: voor landbouw, industrie en mobiliteit. Daardoor ontstaat de juridische stevigheid die nodig is om weer vergunningen te gaan verlenen.

Voor boeren kiest het kabinet voor duidelijkheid met een eigen emissienorm op bedrijfsniveau zodat zij weten waar ze aan toe zijn en zelf kunnen bepalen hoe ze die normen voor 2035 realiseren. Zo komt de regie weer bij de boer te liggen. Na jaren waarin de regels en normen niet duidelijk waren, vragen we de komende jaren grote stappen. Voor veel veehouders betekent het anders boeren. Essentieel daarvoor is dat er voor hen zicht blijft op goede verdiensten. Boeren hoeven die stappen niet alleen te zetten. Het kabinet vindt het van groot belang dat agrarische ondernemers en het landelijk gebied hierbij kunnen rekenen op ondersteuning van het kabinet. Hoe het kabinet deze ondersteuning vormgeeft, wat boeren nu al kunnen doen en welke stappen de overheid zet om te zorgen dat de normen haalbaar zijn, licht ik toe in de brief *Ondersteuning aan de agrarische sector voor haalbare doelstellingen*, die ik u gelijktijdig verstuur. In deze brief ga ik ook in op onder andere hoe en wanneer maatregelen gericht op veldemissies opgenomen kunnen worden in een systematiek van doelsturing en wat Wageningen Social & Economic Research over de sociaaleconomische gevolgen concludeert. Daarbij hecht ik eraan om ook hier te markeren dat het kabinet zich realiseert dat de diverse maatregelen betekenis hebben voor de arbeidsmarkt van de agrarische sector en aanverwante branches. Het kabinet zal deze ontwikkelingen nauw monitoren en wil de negatieve effecten zo klein mogelijk houden.

[1] De letter A heeft alleen betrekking op 37 052.

De sector wijst terecht op de grote opgave waar agrarische ondernemers voor gesteld staan en vraagt vanuit dat perspectief om uitvoerbare en haalbare doelstellingen en het scheppen van de noodzakelijke randvoorwaarden. Daarbij gaat het onder andere om (juridische) ruimte, in de vorm van vergunningverlening om aanpassingen op bedrijfsniveau te kunnen doen, voldoende (financiële) ondersteuning bij het doorvoeren van maatregelen, voldoende erkende maatregelen, en helderheid over doelstellingen waar de komende jaren aan moet worden voldaan. Op al deze terreinen ligt een grote verantwoordelijkheid bij zowel het kabinet als de medeoverheden. De boer is daarbij niet aan het onmogelijke gehouden. Het spreekt dan ook voor zich dat het kabinet aan de lat staat om samen met de medeoverheden de juridische en overige uitvoeringscondities op orde te hebben. Ook voor terreinbeherende organisaties ligt er een grote opgave (zie bijlage IV). Het Rijk en medeoverheden, de boeren en de terreinbeherende organisaties dragen zo alle een verantwoordelijkheid; de opgave van de een kan niet worden afgewenteld op een ander.

De voortgang van de stikstofaanpak wordt inzichtelijker gemaakt met een dashboard. Dit dashboard brengt gegevens over de emissies in 2019, de sindsdien gerealiseerde emissiereductie en de voortgang en verwachte effecten van maatregelen in ontwikkeling samen, uitgesplitst naar provincie. De informatie wordt op een toegankelijke en overzichtelijke manier gepresenteerd. Zo draagt het dashboard bij aan inzicht in de gerealiseerde reductie, de verwachte effecten van maatregelen en de resterende opgave. Het dashboard is één van de instrumenten om de voortgang van de stikstofaanpak te monitoren en de verwachte effecten ervan te beoordelen. Ik verwacht het dashboard begin 2027 beschikbaar te stellen.

Om vergunningverlening weer mogelijk te maken, moet de natuur herstellen. Naast de landelijke maatregelen om de uitstoot terug te brengen, is het cruciaal om meer te doen waar de natuur dat het hardst nodig heeft. Het Planbureau voor de Leefomgeving noemt gerichte natuurherstelmaatregelen de motor van een effectieve aanpak. Zonder aanvullende gebiedsgerichte maatregelen komt er geen perspectief op vergunningverlening. In deze brief werkt het kabinet daarom de zonering rond Natura 2000-gebieden en kwetsbare watergebieden verder uit: welke landelijke regels er in de zones gaan gelden voor stikstof, grondgebruik, en waterkwantiteit en -kwaliteit. In de zones blijft landbouw en veehouderij mogelijk, maar vraagt dit van veel boeren een andere manier van bedrijfsvoering. Omdat elk gebied anders is, zet het kabinet gebiedseigen plannen centraal. Tegelijk investeren we gericht in natuurherstel en maken we bindende afspraken met de terreinbeherende organisaties om te zorgen dat daarmee ook echt resultaat wordt geboekt. In bijlage (IV) bij deze brief zet het kabinet uiteen hoe deze bindende afspraken met de terreinbeherende organisaties worden gemaakt.

Daarnaast deel ik in deze brief de voorwaarden en het tijdpad van de rekenkundige ondergrens. Een gevolg van de rekenkundige ondergrens is dat woningbouwprojecten en andere ontwikkelingen met weinig stikstofneerslag geen vergunning meer nodig hebben, dit geldt ook voor veel PAS-melders en interimmers. Met deze maatregelen en de juridische vastlegging daarvan komt Nederland per gebied weer van het slot.

Om de vergunningverlening weer op gang te krijgen is, een juridisch geborgde aanpak noodzakelijk. Een stok achter de deur is daarom nodig. Het kabinet verwacht echter dat deze niet ingezet hoeft te worden – het PBL heeft namelijk laten zien dat de reductiedoelen binnen handbereik zijn mits de uitvoering voortvarend start. Om de juridisch geborgde aanpak te garanderen is een borgingsmechanisme voor 2030 en 2035 opgenomen.

Sinds de zomer is intensief gesproken met onder meer agrarische partijen, om te kijken hoe we bij de uitwerking van het pakket en de maatregelen zo goed mogelijk kunnen aansluiten op wat nodig is op het boerenerf. Ik ben deze partijen dankbaar voor de gesprekken die ik met hen heb kunnen voeren en ik heb ook aan de hand van

hun bijdragen verbeteringen aangebracht in het voorgestelde pakket. Ik blijf ook bij de verdere uitwerking graag nauw in gesprek.

Leeswijzer
In deze brief wordt achtereenvolgens het volgende behandeld: het vastleggen van maatregelen in het ontwerpprogramma en doelen in het wetsvoorstel (1), het belang van deze nieuwe stappen voor vergunningverlening en voor invoering van de rekenkundige ondergrens (2), de nadere concretisering van de zoneringsaanpak (3), de verdere uitwerking van het emissiearm aanwenden van meststoffen (4), de verdere uitwerking van grondgebondenheid (5), het mechanisme voor borging van doelbereik (6), de status en reikwijdte van het ontwerpprogramma (7), en voorstellen van maatschappelijke partijen en medeoverheden (8).

1. We leggen de doelen en de maatregelen vast

Het kabinet legt de sectorale emissiedoelen voor industrie, mobiliteit en landbouw vast in de wet en stelt maatregelen vast om tot die doelen te komen in het ontwerpprogramma Landbouw, Natuur en Stikstof (bijlage I). Deze juridische borging is van cruciaal belang voor de realisatie van de beoogde emissiereductie en voor natuurherstel, en voor het weer mogelijk maken van vergunningverlening zoals ook geconstateerd in de reflectie van de Landsadvocaat.

Van bewegende doelen, naar grip op uitstoot
Ook het kabinet vindt het van groot belang dat doelen langjarig vaststaan. Daarom maken we nu de omslag van sturen op neerslag naar sturen op uitstoot. Een grote stap daarin is het vervangen van de op de Kritische Depositiewaarde (KDW)-gebaseerde omgevingswaarden in de wet door emissiedoelen per sector. De afgelopen jaren is gebleken dat de huidige wettelijke doelen bewegelijk zijn door actualisaties van de KDW. De opgave die uit deze doelen voortvloeit, is daardoor de afgelopen jaren aanzienlijk toegenomen. Daarom bevat het wetsvoorstel emissiedoelen waarmee duidelijk wordt wat de opgave voor de landbouw, industrie en mobiliteit de komende jaren is. Dit draagt bij aan de betrouwbaarheid van beleid en de investeringszekerheid voor ondernemers. Met name vanuit de agrarische sector is de roep om onveranderlijke doelen gekomen. Daarom zal er voor de landbouwsector een emissiedoel in absolute kilotonnen worden opgenomen en niet in percentages, hetgeen zekerheid biedt dat de doelen in de loop van de tijd niet wijzigen.

Ook op agrarisch bedrijfsniveau wil het kabinet deze duidelijkheid bieden. Onderdeel van het programma zijn daarom bedrijfsspecifieke emissienormen voor ammoniak voor de veehouderijsectoren. Met deze systematiek kunnen agrarische ondernemers zelf de ontwikkelrichting bepalen die bij hun bedrijf past. Hiermee beschouw ik de motie Grinwis-Holman als afgedaan.[2]

Doelstellingen van het ontwerpprogramma
Het kabinet neemt voor de landbouw, industrie en mobiliteit emissiedoelen op in de wet die corresponderen met de stikstofdoelen zoals opgenomen in het regeerakkoord. In de wet zijn deze emissiedoelen voor 2035 voor de sectoren industrie en mobiliteit uitgedrukt in een reductieopgave in percentages en voor de landbouw in een reductieopgave in kilotonnen.

Voor de landbouw wordt ingezet op een reductie van ammoniakemissie van 42-46% in 2035, ten opzichte van de ammoniakemissie in de landbouw in 2019. Dat staat gelijk aan een emissiereductie van 45,4 tot 49,7 kiloton. De emissiereductieopgave voor de landbouw in kilotonnen wordt vastgelegd in de spoedwet. Dit is geen bewegelijk doel; met het vastleggen van het doel komt de opgave voor de landbouw vast te staan. Voor 2030 wordt een streefwaarde gehanteerd van 23-25% reductie van ammoniakemissie in de landbouw, ten opzichte van 2019. Dat komt overeen met een reductieopgave van 24,8 tot 27,0 kiloton. Uit de meest recente cijfers blijkt dat in de periode van 2019 tot

[2] Kamerstukken II 2024/25, 35 334, nr. 347.

en met 2024 in de landbouw reeds 13,1 kiloton ammoniak is gereduceerd. Het kabinet vertaalt de emissiereductieopgave voor de landbouw in kilotonnen in het eerste kwartaal van 2027 door naar emissiereductieopgaves per deelsector, omdat dit ook op de langere termijn meer duidelijkheid en zekerheid geeft over de precieze opgave van elke deelsector. Met de uitwerking van de emissiedoelen in het ontwerpprogramma beschouw ik de motie Grinwis als afgedaan.[3]

Voor de industrie wordt wettelijk een ammoniakreductie van 50% en voor de mobiliteit een NO_x-reductie van 50% vastgelegd, beide in 2035 ten opzichte van 2019. Voor de industrie staat dat volgens de huidige inzichten gelijk aan een reductie van 0,7 kiloton NH_3-reductie in 2035, en voor de mobiliteit aan een reductie van 80,6 kiloton NO_x-reductie in 2035, beide ten opzichte van 2019. De stikstofemissies in de sectoren industrie en mobiliteit zijn de afgelopen decennia flink gedaald, en deze daling zet volgens het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) door. Dit wordt vooral gestuurd vanuit klimaat- en milieubeleid, waaronder ook internationale normering en beprijzing.[4]

2. Vergunningverlening via natuurherstel

Het kabinet voelt zich gesterkt door de reflecties van de Landsadvocaat en het PBL op het maatregelpakket dat het kabinet vandaag vastlegt in het ontwerpprogramma. Volgens het PBL vraagt dit pakket om een inspanning die grenst aan wat er tot 2035 uitvoerbaar is. Het PBL constateert ook dat hiermee een belangrijke stap kan worden gezet naar natuurverbetering en verlaging van de stikstofuitstoot; de sectorale emissiedoelen voor de landbouw, industrie en mobiliteit komen binnen bereik en duurzaam natuurherstel komt dichterbij. Het PBL kon de effecten van gebiedsgerichte maatregelen en maatregelen gericht op het reduceren van veldemissies eerder nog niet meetellen, omdat deze daarvoor op dat moment nog onvoldoende waren uitgewerkt. In het ontwerpprogramma is de zoneringsaanpak verder geconcretiseerd en het werkt ook de inzet op veldemissies verder uit, hetgeen doelbereik nog aannemelijker maakt.

De Landsadvocaat stelt dat het maatregelpakket perspectief biedt voor zowel natuurherstel als vergunningverlening. Daarnaast constateert de Landsadvocaat dat deze aanpak precies de stap zet die nodig is om tegemoet te komen aan de kern van de huidige rechtspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Het maatregelpakket in het ontwerpprogramma bevat de elementen die de jurisprudentie vereist, en is essentieel om invulling te geven aan de verplichtingen uit de Habitatrichtlijn met betrekking tot het voorkomen van (dreigende) verslechtering en het toewerken naar de instandhoudingsdoelstellingen. Op deze manier wordt het voor steeds meer gebieden mogelijk om aan te tonen dat de natuur niet verslechtert, herstel wordt ingezet en het behalen van de instandhoudingsdoelstellingen is geborgd. Het kabinet is er, gelet op de reflecties, van overtuigd dat dit pakket in beginsel voldoende basis biedt om in toekomstige situaties intrekkings- en handhavingsverzoeken gemotiveerd af te kunnen wijzen.

---

[3] Kamerstukken II 2025/26, 35 334, nr. 470.

[4] Bij de sector mobiliteit worden normerende maatregelen vanuit klimaat- en luchtkwaliteitsbeleid genomen, waaronder de voortdurende aanscherping van de Europese NO_x-emissienormen voor nieuwe voertuigen en motoren, zoals de Euronormen en Stage-normen. Vanaf eind dit jaar is de Euro 7-norm voor wegverkeer gefaseerd van kracht. Ook geldt er vanaf 1 juli 2026 in Nederland een vrachtwagenheffing. Vanaf 2028 valt wegverkeer onder het Emissiehandelssysteem-2 (EU ETS-2), waarin CO_2-emissierechten zijn beprijsd en het aantal rechten jaarlijks afneemt. Ook de binnenvaart wordt opgenomen in EU ETS-2. Door de reductie van CO_2-emissies is voorzien dat ook de NO_x-emissies door de mobiliteitssector verder zullen afnemen.
Stikstofuitstoot bij de industrie is voor het grootste deel NO_x die ontstaat bij de verbranding van (fossiele) brandstoffen. Door (Europees) klimaat- en milieubeleid is de uitstoot van NO_x sinds 1990 al fors – met ca. 79% – gedaald. Deze daling zet de komende jaren door, bijvoorbeeld door de Richtlijn industriële emissies, het Schone Luchtakkoord en de energiebesparingsplicht. NO_x-reductie gebeurt daarnaast ook via normeren (zoals bij vergunningen) en beprijzen (via ETS/ETS-2). NH_3 komt slechts bij enkele bedrijven in de industrie vrij, uit het proces of grondstoffen en kent de komende jaren geen dalende trend. Een aanpak gericht op de bovenwettelijke ammoniakuitstoot door de industrie is daarom juist gewenst, omdat er geen koppeling is met de CO_2-reductie, zoals deze bij NO_x wel is voorzien.

De vergunningverlening op orde
Met deze aanpak werkt het kabinet op verschillende manieren aan het weer mogelijk maken van vergunningverlening:

- Met het maatregelpakket en het ontwerpprogramma bieden we een basis voor het onderbouwen van additionaliteit;
- Provincies gaan gefaseerd, parallel aan de verdere uitwerking van het pakket, additionaliteitsplannen opstellen en in 2027 afronden. Daar waar blijkt dat aanvullende inzet nodig is voor het bereiken van additionaliteit, zullen rijk en provincie daarover het gesprek voeren. We voeren 1 juli 2027 een wetenschappelijk onderbouwde en houdbare rekenkundige ondergrens (RKO) in, mits aan de randvoorwaarden is voldaan. Een gevolg van de RKO is dat activiteiten met een kleine stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden vergunningvrij worden;
- Vergunningverlening is ook nodig voor het kunnen uitvoeren van bepaalde maatregelen in dit programma die gericht zijn op verduurzamingsactiviteiten, daar helpt dit programma bij. Het kabinet zet verschillende stappen om verduurzaming in de agrarische sector mogelijk te maken.

Additionaliteit onderbouwen
Zoals ook bevestigd door de Landsadvocaat, kunnen provincies op dit moment al aan de slag met het opstellen van een plan voor het onderbouwen van additionaliteit, zodat vergunningverlening weer mogelijk wordt. Met het onderbouwen van additionaliteit bedoelen we dat kan worden aangetoond dat de maatregelen worden getroffen voor het tegengaan van verslechtering van de natuur en het op termijn bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen. Met dit programma wordt de basis hiervoor gelegd. Op 1 december van dit jaar is er een met provincies opgestelde handreiking voor de additionaliteitsplannen, zodat deze plannen zoveel mogelijk op een uniforme wijze tot stand komen. Provincies moeten de additionaliteitsplannen vanaf maart 2027 gefaseerd opleveren en in 2027 afronden. Met deze gefaseerde oplevering geven we gehoor aan de plannen en afspraken van IPO, VNG, de Unie van Waterschappen, LTO en NAJK, zoals voorgesteld in hun bouwstenendocument. Om de verwachte effecten van het pakket per gebied in die plannen te kunnen betrekken, is het van belang dat de rijksmaatregelen snel worden vastgesteld.

In een aantal gebieden is het niet nodig om hierop te wachten. Een voorbeeld is de routekaart naar vergunningverlening in de Rotterdamse haven waardoor vanaf begin 2027 vergunningverlening in het westelijk deel van de haven weer mogelijk wordt.

Praktisch betekent het beschikbaar hebben van deze additionaliteitsplannen dat de beoordeling van vergunningaanvragen van ondernemers, waaronder agrariërs, eenvoudiger en sneller kan. Bijvoorbeeld voor de inzet van intern en extern salderen. Dit helpt ook bij de verduurzamingsopgave. Hiermee komt vergunningverlening dus weer stapsgewijs, per gebied, op gang.

In sommige gebieden kan het zijn dat, aanvullend op dit maatregelpakket, meer nodig is om verslechtering volledig te stoppen, herstel in te zetten en alle instandhoudingsdoelstellingen te halen. Waar dit aan de orde is worden lokaal aanvullende maatregelen genomen die een plek krijgen in de gebiedsgerichte uitwerking van de provincies. Mocht het, ook met aanvullende gebiedsgerichte inzet, voor sommige gebieden niet mogelijk blijken om additionaliteit voldoende te onderbouwen, bijvoorbeeld door depositie vanuit het buitenland, zal het Rijk voor deze gebieden zoeken naar andersoortige oplossingsrichtingen. Daarbij geldt dat depositie afkomstig uit het buitenland niet tot een onevenredige opgave voor deze gebieden moet leiden. Ik zal dit onderwerp agenderen in de bilaterale contacten

tussen de Nederlandse regering en de directe buurlanden. Ook zal het kabinet met de Europese Commissie in overleg treden over oplossingsrichtingen. Niemand is immers gehouden aan het onmogelijke.

De nieuwe referentiesituatie
Het kabinet wil een nieuwe referentiesituatie invoeren (tijdig in relatie met de RKO). Hiervoor wordt een datum in het verleden als peilmoment gehanteerd. Dit is bedoeld om PAS-melders en interimmers in staat te stellen een natuurvergunning te verkrijgen. Om een nieuwe referentiesituatie in te voeren, moet nog een aantal randvoorwaarden worden ingevuld waaronder die uit de Stibbe-notitie die in opdracht van IPO en NAJK is opgesteld. Zodra het invoeren van het nieuwe referentiemoment juridisch houdbaar blijkt, wil het kabinet tijdig het nieuwe referentiemoment landelijk invoeren. Naast de maatschappelijke organisaties, wordt ook de expertpool van wetenschappers bij deze uitwerking betrokken.

Rekenkundige ondergrens (RKO)
Het kabinet voert op 1 juli een juridisch houdbare en wetenschappelijk onderbouwde RKO in, er vanuit gaande dat aan de hieronder beschreven randvoorwaarden is voldaan. Hiermee wordt de door de Commissie Hordijk geconstateerde onbalans tussen het detailniveau en de onzekerheden van het rekenmodel verkleind[5] en de rekensystematiek beter uitlegbaar. Gevolg van de rekenkundige ondergrens is dat depositieveranderingen kleiner dan de ondergrens niet meer betrokken worden in het kader van vergunningverlening. Dit kan alleen verantwoord indien aan een aantal randvoorwaarden is voldaan om te voorkomen dat extra stikstofneerslag als gevolg van invoering van de RKO leidt tot (dreigende) verslechtering in gebieden, waardoor de opgave op die plekken nog verder verzwaard wordt.

Het kabinet zet nu verschillende belangrijke stappen die nodig zijn voor invoering van de RKO. Ten eerste legt het kabinet de doelen vast in het wetsvoorstel en de maatregelen in het programma, zodat de spoedwet en het programma LNS vervolgens juridisch kunnen worden vastgesteld. Het pakket is gericht op emissiedaling en bevat ook enkele maatregelen die in belangrijke mate mogelijke ongewenste effecten van de RKO beperken (bijvoorbeeld door de GVE-norm en bedrijfsspecifieke emissienormen). Ten tweede komt het kabinet nu met een verdere uitwerking van de zoneringsaanpak. Onderdeel hiervan is de AMvB voor de zonering. Het ontwerp van de AMvB wordt bij beide Kamers voorgehangen. Verderop in deze brief staat uitgebreid uitgelegd wat het doel is van de zoneringsaanpak en de invulling hiervan. Ten slotte concretiseert het kabinet in deze brief de beheersmaatregelen die specifiek voor de invoering van de RKO worden getroffen om ongewenste, lokale en regionale toenames van depositie te voorkomen, zijn vastgesteld. Deze benodigde beheersmaatregelen zijn aanvullend op het pakket en het voorgenomen zoneringsbeleid. Deze beheersmaatregelen kunnen tijdelijk zijn als de ongewenste effecten niet (meer) optreden. Het kabinet roept de Kamer en de medeoverheden op om samen met het kabinet er voor te zorgen dat de randvoorwaarden uiterlijk 1 juli zijn ingevuld en dat daarmee ook de RKO kan worden ingevoerd.

De beheersmaatregelen ten behoeve van de invoering van de RKO bestaan uit drie onderdelen:
1) Het voorkomen van toenames door groei van veehouderijen met diercategorieën die niet begrensd zijn met productierechten zoals geiten, kalveren en vleesvee. Op welke wijze dit vorm wordt gegeven (bijvoorbeeld via een nieuwvestiging- en uitbreidingsverbod of een verbod op emissiestijging) en waar dit gaat gelden wordt nu uitgewerkt.

[5] Kamerstukken II 2023/24, 35 334, nr. 288 - Meer meten, robuuster rekenen – eindrapport Adviescollege meten en berekenen stikstof.

2) Een anti-cumulatie-bepaling introduceren waarmee stapeling van toenames onder de RKO bij intern salderen wordt voorkomen. Hierdoor is het niet mogelijk om binnen bijvoorbeeld 6 jaar na een interne saldering de nieuw verkregen referentiesituatie in te zetten voor een volgende wijziging van de activiteit.[6]
3) Maatwerkvoorschriften op leggen zodat saldogevers na een externe saldering niet vergunningvrij kunnen uitbreiden. Hiermee kan het bevoegd gezag een individuele ondernemer (de saldogever) een maatwerkvoorschrift opleggen dat het herstarten van de oude activiteit, die is ingezet bij een externe saldering, verbiedt. Daarmee wordt de depositiedaling van de mitigerende maatregel extern salderen geborgd.

Samen met de provincies werk ik aan het vastleggen van deze beheersmaatregelen in concrete wettelijke voorschriften om een versnelde invoering van de RKO mogelijk te maken. Met deze randvoorwaarden is de verwachting dat de juridische risico's zijn ondervangen en de RKO verantwoord kan worden ingevoerd. Hiermee zie ik de motie Flach als afgedaan.[7]

Om de RKO op 1 juli 2027 in te kunnen voeren wordt in de tussentijd alles gereed gemaakt voor de uitvoering, zoals de aanpassing aan AERIUS en een handreiking voor initiatiefnemers en de vergunningverleners, toezichthouders en handhavers.

3. Zonering rondom kwetsbare natuur en watergebieden

Voordat ik in ga op de nadere keuzes die gemaakt zijn binnen de zoneringsaanpak, vind ik het belangrijk te benadrukken waarom we dit doen: Nederland komt niet van het slot zonder een gebiedsgerichte aanpak. Door gericht te kiezen voor maatregelen rondom kwetsbare natuurgebieden kan er in grote delen van het land weer meer. Voor vergunningverlening is het belangrijk om naar alle drukfactoren te kijken. Daarom worden rond een selectie Natura 2000-gebieden zones ingesteld waar aanvullende maatregelen gelden, gericht op extensivering van de landbouw, reductie van stikstofdepositie, systeemherstel en de aanpak van andere drukfactoren. Dit betekent een verdere extensivering van de landbouw in het gebied zodat agrarische activiteiten en grondgebruik in lijn gebracht worden met het herstel van het Natura 2000-gebied.

De provincies worden in de gelegenheid gesteld om in de gebieden te zorgen voor een gebiedseigen oplossing. Zij weten immers als geen ander wat er in de gebieden nodig is om tot natuurherstel en daarmee vergunningverlening te komen, en zij hebben veel belangstelling getoond voor het bieden van een gebiedseigen invulling. Het kabinet wil de gebiedseigen invulling een centrale plek geven in de zoneringsaanpak. De instructieregels gelden daarbij als borging voor deze aanpak.

Hoe komen we tot zonering?
De volgende stappen worden er in de komende jaren gezet om tot zonering te komen:
1. Bekendmaking concept-Rijks(instructie)regels. Daarmee hebben provincies een kader voor de gebiedseigen invulling en mogelijkheden tot maatwerk. Deze brief, november 2026.
2. Provincies gaan aan de slag met gebiedseigen oplossing
3. Proces met provincies loopt om te bepalen waar zones nuttig, nodig en proportioneel zijn. Eind december 2026.

[6] Hiermee wordt voorkomen dat uitbreidingen worden 'opgeknipt' waardoor een activiteit in stappen kan uitbreiden met een stapeling van kleine wijzigingen onder de RKO. Door de vergunningplicht bij intern salderen kan (wanneer additionaliteit kan worden aangetoond) immers voor elke kleine wijziging onder de RKO een nieuwe vergunning worden gegeven, die vervolgens als nieuwe referentiesituatie kan worden ingezet voor een volgende wijziging. Daarmee kan bijvoorbeeld jaar op jaar telkens in kleine stapjes onder de RKO worden uitgebreid.
[7] Kamerstukken II 2024/25, 28 973, nr. 277

4. Vaststelling Rijks(instructie)regels en waar deze gelden. Januari 2027.
5. Financiële regeling voor maatregelen systeemherstel in en rondom zones (o.a. verhoogd waterpeil, het hermeanderen van een beekloop en tegengaan versnippering). Juli 2027.
6. Deadline voor provincies om gebiedseigen plannen in te dienen. September 2028.
7. Ondernemers maken gebruik van ondersteunend pakket en extensiveren, verplaatsen of stoppen (doorlopend, vanaf het moment dat regelingen beschikbaar zijn). Vanaf 2028.
8. Gefaseerde invoering van de regels in de zone: gebiedseigen alternatief of Rijksregels. Uiterlijk januari 2035.

We zorgen als één overheid dat er ook genoeg kan in de zones; zoals andere bedrijfsmodellen, agrarisch natuurbeheer, lokale marktinitiatieven en het verbreden van het bedrijfsmodel naar een neventak. Het kabinet is zich er zeer van bewust dat de zoneringsaanpak grote impact heeft op de ondernemers in deze gebieden. Daarbij vragen we aan emissiereductie in de zones bovenop het generieke pakket niet meer dan nodig is voor additionaliteit in dat gebied.

Boeren staan er niet alleen voor, in een separate brief informeer ik uw Kamer over de verdere invulling van de plannen voor ondersteuning van boeren. Een fors deel van de stikstofmiddelen is bestemd om boeren de omslag naar een meer extensieve bedrijfsvoering te laten maken. Voor de zomer heb ik uw Kamer laten weten in welke gebieden we verwachten dat zonering nodig is. Daarbij heb ik ook aangegeven dat we verwachten dat een aantal van deze gebieden nog afvallen wanneer we samen met de provincies kijken waar zonering daadwerkelijk noodzakelijk is. Dat proces doorlopen we momenteel samen met de provincies.

In deze brief werk ik de zoneringsaanpak verder uit. Een meer gedetailleerde uitwerking van de inzet in en rond kwetsbare natuur- en watergebieden is te vinden in bijlage III bij deze brief.

Maatwerk door provincies aan de hand van gebiedseigen kenmerken
In de Kamerbrief van 26 juni heeft het Rijk provincies de mogelijkheid geboden om met een omwisselbeslissing een alternatief te bieden voor Rijksregels in de zone. Door provincies is veel belangstelling getoond voor de mogelijkheid om met een eigen invulling te komen. Omdat provincies de gebiedseigen kenmerken het beste kennen, en we dit in nauwe samenwerking met hen doen, wil het kabinet de gebiedseigen invulling een centrale plek geven in de zoneringsaanpak. Provincies kunnen per gebied een plan maken waarmee met eigen maatregelen dezelfde bijdrage wordt geleverd aan natuurherstel en vergunningverlening, ter vervanging van de Rijksaanpak. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan een zone van 500 meter in plaats van 1.000 meter, in combinatie met gerichte emissiereductie buiten de zone, om zo tot eenzelfde effect op vergunningverlening en natuurherstel te komen. Mocht toepassing van de rijksregels leiden tot meer emissiereductie dan nodig voor additionaliteit in een gebied, kan ook via een omwisselbeslissing in de vorm van een gebiedseigen plan een andere normhoogte worden voorgesteld.

Als een provincie voor een gebied met een eigen plan komt voor 1 september 2028 dat leidt tot eenzelfde en geborgd effect als de Rijksaanpak, gaan de maatregelen van dat plan gelden in dat gebied. Dit plan kan geen groter beslag doen op de financiële middelen van het rijk, dan met de invoering van de Rijksregels voor dat gebied gemoeid zou zijn. Als de provincie voor 1 september 2028 niet met een alternatief plan komt, dan zullen de Rijksregels zoals die verderop worden geschetst, gaan gelden.

Naast ruimte voor gebiedseigen plannen ter omwisseling van de Rijksaanpak zijn er twee andere vormen van maatwerk binnen de zoneringsaanpak:

- Provincies krijgen binnen kaders de ruimte om de precieze geometrische begrenzing van de zonering op perceelniveau te bepalen. Dit geldt ook wanneer gelet op het water- en bodemsysteem ook buiten 500 of 1000 meter maatregelen nodig zijn voor hydrologisch systeemherstel (waterkwaliteit, -hoeveelheid en dynamiek).
- Er is ruimte voor verder maatwerk voorafgaand aan het vaststellen van de concept(instructie)regels. Zo kan blijken dat in een gebied stikstof geen drukfactor is, maar andere drukfactoren wel spelen. Dan is een regel die toeziet op ammoniakemissievermindering naar de lucht niet nodig, terwijl daar wel nog maatregelen voor waterkwaliteit nodig kunnen zijn. Hierover verken ik de mogelijkheden met provincies.

In de bijlage staan de verschillende vormen van maatwerk verder uitgewerkt, inclusief de criteria voor de beoordeling van de gebiedseigen plannen en welke elementen van het Rijksbeleid vaststaan.

Tegelijkertijd zet het Rijk een aanpak neer die op een geborgde manier zorgt voor het wegnemen van drukfactoren en waarbij zoveel mogelijk recht wordt gedaan aan een gelijk speelveld voor boeren. Als provincies niet volgens de hierboven geschetste kaders tot een gebiedseigen plan komen dan zal de Rijksaanpak in werking treden. Deze Rijkszoneringsaanpak is in de basis uniform. Daar is bewust voor gekozen om een lappendeken aan instrumenten te voorkomen, boeren zo gelijk mogelijk te behandelen en het beleid ook uitvoerbaar en handhaafbaar te maken. Niet voor elk gebied hoeven de instrumenten in gelijke mate te worden ingezet.

Aanpak kwetsbare watergebieden

Naast de aanpak in de zones rond Natura 2000-gebieden is er ook een aanpak voor kwetsbare watergebieden (een selectie van beken en grondwaterbeschermingsgebieden met een opgave voor nutriënten). In de kwetsbare watergebieden is de aanpak van de waterkwaliteit prioritair, daarom worden regels vastgesteld die met name bijdragen aan de verbetering van grond- en oppervlaktewaterkwaliteit. Uit onderstaande regels zijn dat het maximaliseren van de stikstofgebruiksnorm, de verplichte gewasrotatie en de mestvrije stroken bij beken en de mogelijke regel veranderend grondgebruik. Deze maatregelen zorgen voor vermindering van het gebruik van meststoffen op de percelen, waardoor er minder stikstof in het oppervlaktewater afspoelt en de uitspoeling van nitraat naar het grondwater vermindert. Ook het terugdringen van gewasbeschermingsmiddelen is hiervoor van groot belang. Via het Convenant Toekomstige Gewasbescherming wordt gewerkt aan verbetering van de waterkwaliteit door het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen in de grondwaterbeschermingsgebieden te beperken. Het Rijk werkt, als onderdeel van het Convenant Toekomstige Gewasbescherming een generiek aanvullend maatregelenpakket uit voor grondwaterbeschermingsgebieden.

Gebiedsgericht ondersteunend pakket voor agrarische ondernemers

In de brief gericht op ondersteuning aan de agrarische sector voor haalbare doelstellingen geeft het kabinet verdere invulling aan de plannen voor ondersteuning van boeren bij het handelingsperspectief richting 2035. Aanvullend op deze generieke ondersteuning komt het kabinet met een fors ondersteunend pakket om ondernemers te ondersteunen bij de transitie naar een toekomstbestendige bedrijfsvoering waarmee aan de nieuwe regels kan worden voldaan. Dit pakket is van toepassing op agrarische bedrijven in zowel de kwetsbare watergebieden als de aangewezen zones in en rondom Natura 2000-gebieden. Het Rijk pakt met het ondersteunend pakket regie op het stimuleren van de gevraagde beweging in de zones. In de nadere uitwerking wordt onderzocht op welke manieren het mogelijk is ondernemers liever eerder dan later aan de slag te laten gaan. Het pakket biedt mogelijkheden voor bedrijven die willen blijven, omschakelen, verplaatsen of beëindigen (trappetje van Remkes). Hiervoor stelt het kabinet een deel van de 9 miljard euro beschikbaar. Een groot deel van deze middelen zijn bestemd voor afwaardering van agrarische grond, zodat blijvende

boeren ook de stap naar extensivering kunnen zetten. Ook in de zone kan gebruikgemaakt worden van de generieke ondersteuning, zoals het landelijke innovatie instrumentarium. Daarbinnen wordt deels voortgebouwd op bestaande instrumenten en zal gebruik gemaakt worden van nieuw te ontwikkelen generieke instrumenten voor investering in stallen.

Maatregelen gericht op gebiedsgerichte ondersteuning
Het ondersteunend pakket voor de zones biedt concreet:

- Nieuwe subsidieregeling(en) om ondernemers in de zone te stimuleren richting extensieve en/of biologische landbouw, in ieder geval een Regeling Extensieve Landbouw in zones (ELZ);
- Een nieuwe verplaatsingsregeling voor ondernemers die uit de zone willen verplaatsen;
- Meerdere openstellingen van beëindigingsregelingen tot 2035 waar ondernemers in de zone gebruik van kunnen maken;
- Een zaakbegeleider die per direct op aanvraag van ondernemers beschikbaar is om toekomstgericht mee te denken, zodat ondernemers nu al kunnen beginnen met het uitwerken van hun toekomst;
- Het nemen van regie door de gezamenlijke overheden op realisatie van de zoneringsaanpak, onder andere met een actieve inzet van grondinstrumenten en ondersteuning in ruimtelijke ontwikkeling.

Maatregelen in de zoneringsaanpak
De zoneringsaanpak richt zich op een combinatie van regels voor agrarische activiteiten om te komen tot een extensieve vorm van landbouw, ondersteuning van boeren en systeemherstelmaatregelen in de zone. Samen dragen deze maatregelen bij aan de benodigde emissiereductie in de zone, breder systeemherstel en het per gebied lostrekken van vergunningverlening. De voorgenomen regels worden als onderdeel van dit maatregelpakket in januari vastgelegd in een ontwerp-AMvB. Het ondersteunend pakket voor ondernemers wordt verder vormgegeven in samenhang met de definitieve regels, zodat de beweging voor ondernemers haalbaar wordt. In het proces om te komen tot het vastleggen van de regels worden onderzoeken uitgevoerd waarbij getoetst wordt op effectiviteit en proportionaliteit. Op basis van deze toetsen worden, indien nodig, de regels aangepast en geconcretiseerd. De regels zien toe op plantaardige open teelten en de grondgebonden veehouderijsystemen. Voor regels met betrekking tot stalemissies uit de intensieve veehouderijsectoren wordt vooralsnog aangesloten bij de doelsturingssystematiek, waarbij de normhoogte in het eerste kwartaal van 2027 bekend worden en daarmee ook inzichtelijk wordt wat de bijdrage is aan natuurherstel.

- Extensiveren met een norm van 1,5 GVE/ha; De maatregel is gericht op het verlagen van de stikstofdepositie in Natura 2000-gebieden door het verminderen van de veedichtheid (van melkvee) in de zones met als gevolg een reductie van ammoniakemissies in en rondom Natura 2000-gebieden op gebiedsniveau. Dit zal geborgd worden middels een instructieregel om dit in de provinciale omgevingsverordening op te nemen. Daarbij is van belang dat de eerste mogelijkheid tot wijziging van de omgevingsverordening hiertoe wordt benut. Provincies zullen vervolgens maatregelen treffen om (eventueel via een gebiedsproces) tot deze gebiedsnorm te komen. Als blijkt dat dit provincies niet lukt, zal de individuele GVE-norm vanuit de rijksregels gelden als geborgde terugvaloptie.
- Een maximum totale stikstofgebruiksnorm van 170 kg stikstof per hectare per jaar; Het maximaliseren van stikstofgebruik reduceert ammoniakemissies in en rond de zones en leidt tot verbetering van de grond- en oppervlaktewaterkwaliteit.

- Verplichte gewasrotatie van 1:3 met bijbehorende lijst rustgewassen; Aanscherping verplichte rotatie draagt bij aan verbetering waterkwaliteit door minder uitspoeling nitraat en fosfor.
- Regels gebruik gewasbeschermingsmiddelen; Voor regels op gewasbeschermingsmiddelen vindt de uitwerking plaats binnen het Convenant Toekomstbestendige Gewasbescherming. Het doel is het terugdringen van de risico's van gewasbeschermingsmiddelen voor beschermde soorten en habitattypen. In kwetsbare watergebieden gaat het om bijdragen aan het behalen van gewenste ecologische effecten en hun bijdrage aan de natuurherstelopgave. In grondwaterbeschermingsgebieden stelt het Rijk, als onderdeel van het Convenant, een generiek aanvullend maatregelenpakket op.
- Regels hydrologie en grondwateronttrekking; Binnen de zoneringsaanpak zullen herstelmaatregelen worden genomen om tot hydrologisch systeemherstel te komen. Die zullen de komende periode nader worden geconcretiseerd.
- Mestvrije stroken van 5 meter langs beken; Van toepassing in beekdalen in kwetsbare watergebieden: de stroken reduceren ook de ammoniakemissies en verbeteren in combinatie met de verplichte rotatie de waterkwaliteit.
- Mogelijke regel veranderend grondgebruik; Doel hiervan is ongewenste verandering van grondgebruik te voorkomen. Deze regel is niet nodig als het pakket dit al voldoende voorkomt. Anders is er een tijdelijke regel te stellen. In de bijlage Vervolguitwerking zoneringsaanpak vindt u meer verdieping op de regels.

Met het benoemen van de regels in de zones wordt, ten opzichte van de inschatting in de PBL-reflectie, additioneel een emissiereductie van 1-2 kiloton bereikt, waarmee de inzet van een generieke korting kan worden voorkomen.

Vervolgproces
Provincies zullen komende tijd de gebiedseigen plannen uitwerken. Er zijn provincies die al vergevorderd zijn in hun plannen en die substantieel zullen bijdragen aan het aanpakken van drukfactoren en het reduceren van emissies. Tot 1 september 2028 hebben de provincies de tijd om deze plannen te concretiseren.

Het kabinet beseft dat de aanpak van het hele pakket, en de zonering in het bijzonder, veel inzet gaat vragen van de medeoverheden en partners in de gebieden. De komende periode wordt er met deze partijen verder gewerkt aan de gezamenlijke aanpak om de uitvoeringskracht te versterken. De uitvoeringsaanpak die de medeoverheden dit voorjaar hebben opgesteld, biedt hiervoor de basis. Tevens vindt er een uitvoeringstoets decentrale overheden plaats.

Het Rijk doet de komende maanden diverse praktijkcasussen, toetsen en onderzoeken en zet de zoneringsaanpak om in juridisch geborgde regels. Daarvoor zal een algemene maatregel van bestuur worden voorbereid en in procedure gebracht (AMvB zonering). Tevens wordt verkend of er een instructieregel ten behoeve van versnelling van het Natuurnetwerk Nederland (NNN) kan worden opgesteld indien nodig en mogelijk. De voorbereiding van de AMvB zal nauw worden afgestemd met de bestuurlijke partners, in het bijzonder de provincies, gezien hun gebiedsgerichte taken voor natuurbeheer en cruciale rol in de verdere doorvertaling. Daarnaast is het evident dat ook de rol van gemeenten en waterschappen van groot belang is om dit beleid ruimtelijk door te kunnen vertalen en tot uitvoering te brengen. Dit vraagt goede afstemming met de medeoverheden en ik zet mij hier dan ook actief voor in. Ook worden er afspraken gemaakt met terreinbeherende organisaties, provincies en Rijkswaterstaat over heldere verantwoording en verplichtingen, bijvoorbeeld op kwaliteit van beheer, doelmatigheid en type maatregelen.

De contouren staan, maar tegelijkertijd is nog niet alles duidelijk en is nadere uitwerking nodig. Dit heeft prioriteit voor het kabinet, zodat ondernemers weten waar zij aan toe zijn en keuzes kunnen maken over hun toekomst. Het pakket aan regels schetst in elk geval een duidelijke richting voor wat er moet gebeuren in

zones. Voor ondernemers is als eerste stap van belang om inzicht te verkrijgen in de mate waarin de huidige bedrijfsvoering passend is bij het soort omschakeling dat de aangekondigde regels vragen. Als er inzicht is in de huidige situatie en als duidelijk is wat er precies van boeren wordt gevraagd, is van belang dat ondernemers alle mogelijkheden kunnen overwegen voor hun bedrijf.

4. Emissiearm aanwenden meststoffen

In het maatregelpakket van juni is, als maatregel om veldemissies te reduceren, het emissiearm aanwenden van ureumhoudende meststoffen, spuiwaters en plantaardig digestaat opgenomen. Deze maatregel heb ik inmiddels uitgewerkt in ontwerp regelgeving die ik op korte termijn zal voorhangen in beide Kamers voor vier weken en hierna zal aanbieden voor advisering aan de Raad van State (dit betreft de wijziging Besluit activiteit leefomgeving zodat Beste Beschikbare Technieken (BBT) ook voor niet-dierlijke meststoffen kunnen worden voorgeschreven). Parallel aan de advisering door de Raad van State wordt de ontwerp regelgeving, inclusief de technische voorschriften in de Omgevingsregeling, genotificeerd bij de Europese Commissie. Het streven is de regelgeving in het voorjaar van 2027 vast te stellen en de regels voor het emissiearm aanwenden in werking te laten treden per 1 januari 2028.

5. Grondgebondenheid

In de kamerbrief van 26 juni jl. heeft het kabinet aangekondigd om een grondgebondenheidsnorm in de melkveehouderij in te voeren van 2,6 grootvee-eenheden (GVE) per hectare 2035. Voor melkveehouders in zand- en lössgebieden zal een gras- en rustgewassenverplichting gelden. Om aan die norm te voldoen, zal melkveehouders de mogelijkheid worden geboden om binnen een straal van 25 kilometer samenwerkingsovereenkomsten met akkerbouwers te sluiten. De regels voor grondgebondenheid stellen geen beperkingen aan het vervoer en aanwenden van melkveemest. Dat betekent dat het mogelijk blijft om melkveemest af te zetten naar gebieden met weinig melkvee buiten de straal van 25 kilometer.

Het kabinet vult de voorgenomen invulling van grondgebondenheid op twee punten aan. Ten eerste, koppelt het kabinet de voorgestelde gras- en rustgewassenverplichting aan doelsturing waterkwaliteit. Het kabinet werkt nog uit op welke wijze dit kan worden vormgegeven en aan welke randvoorwaarden het doelsturingssysteem voor waterkwaliteit zal moeten voldoen. Dat laatste gebeurt als onderdeel van het 8e actieprogramma Nitraatrichtlijn waarin bedrijfsgerichte doelsturing op waterkwaliteit wordt vormgegeven (Kamerstukken II 2025/26, 33 037, nr. 645). Ten tweede tellen, naar analogie van bepalingen in de Meststoffenwet percelen in het buitenland mee, om te voldoen aan de eisen van grondgebondenheid.

We horen de zorgen van de sector over de voorgestelde invulling van het stelsel van grondgebondenheid. Het kabinet zal de komende drie maanden in overleg met maatschappelijke partijen bezien of er mogelijkheden zijn voor een alternatieve invulling van grondgebondenheid met een gelijk geborgd effect, met name op de invulling van de voorwaarden aan de samenwerkingsovereenkomsten en de gras- en rustgewassenverplichting. Dat traject wordt uiterlijk 1 februari 2027 afgerond zodat het kabinet zo snel mogelijk daarna een wetsvoorstel voor invoering van een stelsel van grondgebondenheid in de melkveehouderij in consultatie kan brengen.

6. Borging van doelbereik

Voor natuurverbetering en vergunningverlening, juridische procedures en het afwijzen van intrekkings- en handhavingsverzoeken, is het van belang dat geborgd is dat de stikstofreductie ook daadwerkelijk plaatsvindt. Ook provincies benadrukken dat zij urgent een geborgd pakket nodig hebben om intrekkings- en handhavingsverzoeken te kunnen afwijzen. Het kabinet werkt daarom het borgingsmechanisme voor de eerder aangekondigde streefwaarde voor de landbouw, voor de emissiedoelen per sector en voor natuurverbetering verder uit en neemt dit op in het ontwerpprogramma. Ook is de

systematiek voor monitoring en evaluatie van doelbereik geactualiseerd en aangepast naar dit nieuwe programma.

Borgingsmechanisme emissiereductiedoel 2035
Het PBL stelt dat de sectorale emissiedoelen met dit pakket binnen bereik komen. Het kabinet gaat er daarom vanuit dat het emissiedoel voor 2035 tijdig wordt gehaald, en dat het niet nodig zal zijn om een borgingsinstrument voor het emissiedoel van 2035 voor de landbouw in te zetten. Voor de juridische borging en zekerheid van doelbereik is een effectief borgingsmechanisme cruciaal. Het kabinet legt daarom – als stok achter de deur – de mogelijkheid van een korting op productierechten vast in de wet. Als het emissiedoel niet tijdig wordt bereikt, is de beoogde emissiereductie hiermee alsnog verzekerd. In de uitwerking van het wetsvoorstel wil het kabinet maximaal mogelijkheden voor differentiatie opnemen zodat een eventuele korting gericht wordt ingezet op achterblijvers. In de brief van juni heeft het kabinet ook aangekondigd om provincies en maatschappelijke partijen te consulteren over het borgingsinstrument voor 2035. De gesprekken hierover worden voortgezet.

Borgingsmechanisme streefwaarde 2030
In de Kamerbrief van 26 juni jl. is voor 2030 een streefwaarde opgenomen van 23-25% reductie van ammoniakemissies (ten opzichte van 2019) en aangekondigd dat het kabinet voor het einde van 2026 komt met een borgingsmechanisme hiervoor. Het borgingsmechanisme voor 2030 is van belang voor het realiseren van de reductie in 2030, het weer mogelijk maken van vergunningverlening, en voor het ‘koers houden' op het emissiedoel van 2035. Zo kan tijdig worden bijgestuurd en kan worden voorkomen dat inzet van het borgingsmechanisme voor 2035 nodig is. Met het borgingsmechanisme voor 2030 komt het kabinet tegemoet aan de oproep hiertoe van de partners van Duurzaam Evenwicht (Bouwend Nederland, Natuurmonumenten, Natuur & Milieu, en VNO-NCW).

Begin 2028 is een eerste moment van monitoring. Dan is er inzicht in de (verwachte) emissiereductie van de maatregelen in de aanpak LNS. Indien op dat moment op grond van monitoring, prognoses en eventuele andere beschikbare data wordt geconstateerd dat de voortgang richting de streefwaarde voor 2030 voor de landbouw achterblijft, zal uiterlijk in 2028 politieke besluitvorming over bijsturing plaatsvinden. In de analyse van oorzaken van eventuele achterblijvende resultaten, zal het kabinet ook kijken naar onder andere de uitvoering van maatregelen, en bezien of er meer inzet nodig is. Aanvullend wordt gekeken in welke deelsector(en), welke inzet van maatregelen het meest passend is, en met welke maatvoering, zodat de streefwaarde alsnog binnen bereik komt. Het kabinet consulteert daarbij provincies en maatschappelijke partijen.

Het kabinet geeft nu reeds duidelijkheid over de mogelijke aanvullende maatregelen die in 2028 kunnen worden genomen. Daarbij is gezocht naar maatregelen die haalbaar, uitvoerbaar, en proportioneel zijn. Dit leidt ertoe dat het kabinet als bijsturingsmaatregelen in ieder geval een gerichte bedrijvenbenadering en het versneld uitfaseren van sterk verouderde stallen als borgingsmechanisme in overweging kan nemen voor de streefwaarde voor 2030:

1. *Gerichte bedrijvenbenadering*: een aanpak van actieve bedrijfsbenadering, waarbij de overheid per 2028 gericht in gesprek gaat met specifieke boerenbedrijven met zeer grote depositie op overbelaste Natura 2000-gebieden. De geselecteerde boerenbedrijven kunnen op vrijwillige basis stappen zetten binnen het trappetje van Remkes (innoveren, extensiveren, omschakelen, verplaatsen en vrijwillige beëindiging) en daarbij gebruik maken van al bestaande regelingen.
2. *Versneld uitfaseren sterk verouderde stallen*: versneld uitfaseren van sterk verouderde stallen per 2032. Bijvoorbeeld door het afschaffen van intern salderen voor milieu (dit was mogelijk tot 2007) en het uitfaseren van niet-emissiearme stallen (gebouwd voor 2007).

In aanvulling op bovenstaande instrumenten blijft het kabinet zoeken naar andere, aanvullende maatregelen om de streefwaarde voor 2030 te borgen mocht de monitoring daartoe aanleiding geven. Voor onderdelen waarvoor evident aanvullende middelen nodig zijn en die binnen de huidige verdeling van middelen niet zijn voorzien, zal in het ontwerpprogramma een financieel voorbehoud worden opgenomen. Het spreekt voor zich dat het kabinet aan de lat staat om samen met de medeoverheden de juridische en overige uitvoeringscondities op orde te hebben. Bij het moment van monitoren in 2028 kijken we ook of het Rijk heeft geleverd op essentiële punten die ondernemers in staat moeten stellen om de omslag te maken. Hierover gaan we met sectorpartijen in gesprek.

7. Status en reikwijdte van het ontwerpprogramma LNS

Dit ontwerpprogramma biedt de noodzakelijke basis om uitvoering te geven aan het wetsvoorstel voor de spoedwet en het realiseren van de nieuwe wettelijke emissiedoelen. Omdat het kabinet ervan overtuigd is dat ook een sociaaleconomische inzet integraal onderdeel moet zijn van de aanpak, maken ook maatregelen gericht op ondersteuning van de boer en op een sociaal en economisch sterk platteland onderdeel uit van het programma. Het programma LNS wordt daarmee de opvolger van het programma Stikstofreductie en Natuurverbetering (PSN), dat gericht was op het bereiken van de huidige omgevingswaarden in de Omgevingswet. Het programma LNS vormt één samenhangend geheel van de maatregelen uit het eerdere PSN, de maatregelen uit de Kamerbrief van 26 juni 2026, en de tussentijds getroffen maatregelen.

Zienswijzeprocedure

De komende periode vindt de zienswijzeprocedure voor het ontwerpprogramma LNS plaats. Belanghebbende partijen kunnen een zienswijze indienen conform de daarvoor geldende zienswijzeprocedure. Ik nodig iedereen uit om te reageren en hoor graag ideeën over de uitwerking, zodat die zo goed mogelijk aansluit bij de praktijk. Ook de internetconsultatie voor de bijbehorende ontwerp-AMvB gaat de komende periode van start. Ik streef ernaar om het definitieve programma LNS in het tweede kwartaal van 2027 aan de Kamer aan te bieden.

Actualisatie van het programma

Het programma wordt periodiek geactualiseerd. De verschillende onderdelen van dit programma kennen ieder een eigen proces en tijdlijn. Nieuwe besluiten en/of vervolgstappen worden betrokken bij de eerstvolgende actualisatie van het programma. Voor een aantal besluiten die het komend half jaar nog worden genomen, bekijken we op welke wijze deze nog opgenomen kunnen worden zonder dat dit leidt tot vertraging bij de vaststelling van het programma. Het programma wordt geactualiseerd wanneer uit de tweejaarlijkse monitoring blijkt dat daar, gelet op de voortgang richting doelstellingen, aanleiding voor is.

Samenhang met andere programma's en opgaven

Het programma LNS is gericht op het verminderen van stikstofemissies en verbetering van stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden, en draagt daarmee bij aan het bereiken van de doelen van de Europese Natuurherstelverordening (NHV). De NHV ziet echter ook op herstel van andere ecosystemen binnen én buiten Natura 2000-gebieden, en heeft daarmee een bredere reikwijdte dan het programma LNS. De maatregelen waarmee invulling wordt gegeven aan de bredere natuuropgave van de NHV worden vastgelegd in het Natuurplan. Het ontwerp-Natuurplan en het bijbehorende plan-MER worden mede daarom tegelijkertijd met het ontwerpprogramma LNS ter inzage gelegd.

Bij de keuze voor en uitwerking van de maatregelen in het programma LNS is gezocht naar de samenhang met ander ruimtelijk beleid, en naar synergie met aanverwante opgaven in het landelijk gebied, zoals klimaat, dierwaardige veehouderij, gezonde leefomgeving, gewasbescherming en de verplichtingen op het gebied van waterkwaliteit en -kwantiteit (KRW). Waar mogelijk dragen maatregelen dus niet alleen bij aan stikstofreductie en natuurverbetering, maar ook aan andere opgaven.

8. Voorstellen van maatschappelijke partijen en medeoverheden

Bij de totstandkoming van de aanpak heeft het kabinet lessen getrokken uit de verschillende voorstellen van medeoverheden en maatschappelijke partijen. Dat geldt onder meer voor de voorstellen waar ik in de brief van 26 juni 2026 al naar heb gerefereerd. Het kabinet heeft ook kennisgenomen van het recent gepubliceerde stikstofplan van de Landbouw Alliantie. Er bestaat een aantal fundamentele verschillen tussen het plan van de Landbouw Alliantie en de voorstellen van het kabinet. Dat neemt niet weg dat ik vind dat we serieus naar de voorstellen moeten kijken. Ik zal het plan van de Landbouw Alliantie daarom voor een reflectie voorleggen aan de eerdergenoemde expertpool.

Tot slot

Met de verder uitgewerkte maatregelen, de nieuw genomen besluiten én het vastleggen van het maatregelpakket in het ontwerpprogramma LNS zet het kabinet een belangrijke volgende stap. Ik roep uw Kamer op om het wetsvoorstel voor vastlegging van de emissiedoelen met spoed te behandelen, zodat ook de vervolgstappen richting natuurherstel en vergunningverlening voortvarend kunnen worden gezet. Een overzicht van de belangrijkste vervolgstappen komende periode zijn te vinden in bijlage II. Gesterkt door verschillende reflecties is het kabinet ervan overtuigd dat we op de goede weg zijn naar een economisch sterke en duurzame landbouwsector, herstel van de Nederlandse natuur en het weer op gang brengen van de vergunningverlening. Om Nederland, samen met uw Kamer en met medeoverheden, maatschappelijke partijen, ondernemers en burgers, weer in beweging te brengen.

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