Eerste Kamer der Staten-Generaal **I**

Vergaderjaar 2026-2027

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

Q[1] **VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG**
Vastgesteld 20 november 2026

De vaste commissie voor Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit[2] heeft schriftelijk overleg gevoerd met de minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur over **stikstof.** Bijgaand brengt de commissie hiervan verslag uit. Dit verslag bestaat uit:

- De uitgaande brief van 16 september 2026.
- De antwoordbrief van 20 november 2026.

De griffier van de vaste commissie voor Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,
Wolf

[1] De letter Q heeft alleen betrekking op 36 800 XIV.
[2] Samenstelling:
Van Aelst-Den Uijl (SP), Baumgarten (JA21), Beukering (Fractie-Beukering), Fiers (PRO), Van Gasteren (Fractie-Van Gasteren), Van der Goot (OPNL), Van Gurp (PRO) (ondervoorzitter), Holterhues (ChristenUnie), Janssen-van Helvoort (PRO), Jaspers (BBB), Kanis (D66), Kemperman (FVD), Van Kesteren (PVV), Kluit (PRO), Van Knapen (BBB), Van der Linden (VVD), Van Meenen (D66), Nicolaï (PvdD), Oplaat (BBB) (voorzitter), Perin-Gopie (Volt), Rietkerk (CDA), Van Rooijen (50PLUS), Straus (VVD), Steenkamp (CDA), Thijssen (PRO), Visseren-Hamakers (Fractie-Visseren-Hamakers), De Vries (SGP), Walenkamp (Fractie-Walenkamp)

BRIEF VAN DE VOORZITTER VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR LANDBOUW, NATUUR EN VOEDSELKWALITEIT

Aan de minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur

Den Haag, 16 september 2026

De leden van de vaste commissie voor Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit hebben met belangstelling kennisgenomen van uw drie brieven van 26 juni 2026 waarin u respectievelijk het maatregelenpakket samenhangende aanpak voor landbouw, natuur en stikstof 'Weer ruimte voor boer, natuur en bouw'[3] presenteert, reageert op het informatieverzoek van Tweede Kamerlid Vermeer (BBB) om stukken te ontvangen met betrekking tot de Ministeriële Taskforce Landbouw, Natuur en Stikstof[4] en de kabinetsreactie[5] geeft op het rapport 'De stikstofcrisis: van verwarring naar verbinding'.

Naar aanleiding hiervan hebben de leden van de fracties van **PRO**, **BBB**, **VVD**, **D66**, **Partij voor de Dieren**, **JA21**, **Volt** en het lid van de **Fractie-Visseren-Hamakers** een aantal vragen en opmerkingen.

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van PRO

Stikstofwet

1. De leden van de fractie van PRO lezen in de brief ter aanbieding van het maatregelenpakket samenhangende aanpak van landbouw, natuur en stikstof dat het kabinet met de aanpak streeft naar een vermindering van de ammoniakuitstoot uit de landbouw van 42-46%.[6] Kunt u verduidelijken of u daadwerkelijk een streven wilt formuleren of dat u deze grenzen als harde norm in wetgeving zal gaan vastleggen?

2. U geeft aan dat dit najaar te willen komen met een wetsvoorstel om de kritische depositiewaarde (KDW) uit de wet te schrappen. Deze moet vervangen worden door o.a. een rekenkundige ondergrens, gebiedsgerichte aanpak en bedrijfsspecifieke normen voor agrarische bedrijven (die pas eind 2027 worden vastgelegd in wet- en regelgeving). Er zit dus een gespreide aanpak in de wetgevingsagenda die zoet voor het zuur laat uitgaan. Kunt u aangeven hoe u met deze volgorde wil voorkomen dat een juridisch werkend instrument weggegooid wordt, voordat er nieuwe regels gesteld zijn waarmee de verschillende overheden grenzen kunnen stellen aan stikstofuitstoot? Met andere woorden: hoe zorgt u voor een overlappende juridische aanpak om zo te voorkomen dat er een lacune in de wetgeving ontstaat? Deze leden wijzen erop dat onder de Omgevingswet overheden activiteiten alleen kunnen afwijzen wanneer er wet- of regelgeving beschikbaar is die daarvoor de juridische

[3] *Kamerstukken I* 2025/26, 36800 XIV/35334, I.
[4] *Kamerstukken I* 2025/26, 36800 XIV/35334, J.
[5] *Kamerstukken I* 2025/26, 35334, CM.
[6] *Kamerstukken I* 2025/26, 36800 XIV/35334, I, p.6-7.

basis geeft. Tevens wijzen deze leden op de historie, waarbij een aanpak bij de rechter alsnog strandde en er geen plan B klaar stond.

3. Hoe verhoudt een rekenkundige ondergrens zich met de juridische noodzaak om de achteruitgang van de natuur te stoppen, zo vragen deze leden? Immers: duizend kleine projecten maken ook impact op de natuur. Hoe wilt u juridisch geborgd voorkomen dat het loslaten van de kritische depositiewaarde voor de natuur eindigt in een ‘dood door duizend sneden’?
4. Deze leden zien het risico dat het hanteren van een hogere drempelwaarde kan leiden dat het programma ‘dweilen met de kraan open’ wordt. Hoe voorkomt u dat dat gebeurt? Is er een economische berekening gedaan van verschillende beleidsopties? En welke lessen van de Algemene Rekenkamer zijn meegenomen bij het opstellen van het beleidsprogramma?
5. De aan het woord zijnde leden constateren dat de KDW een wetenschappelijk begrip is dat ook door de rechter en in Europees verband wordt gebruikt. Hoe voorkomt u dat het schrappen van de nationale KDW-doelen leidt tot grotere juridische onzekerheid bij vergunningverlening?
6. De leden van de PRO-fractie zijn van mening dat het kabinet deze zomer heeft laten zien wankel in het zadel te zitten. Hoe wordt desondanks geborgd dat de totale aanpak van het kabinet uitgevoerd wordt?
7. Waarom kiest u niet voor een procesaanpak waarbij zoete en zure maatregelen gelijktijdig worden aangepakt, dan wel dat het zoet volgt op het zuur? Dat is over het algemeen een aanpak die tot meer samenwerking leidt dan eerst het zoet uitdelen en daarna verwachten dat partijen het zuur ook nog zullen nemen. De aan het woord zijnde leden maken zich zorgen over deze volgorde, zeker gezien de politieke volatiliteit en ingewikkelde praktijk.
   Ter illustratie van mogelijke problemen geven deze leden het voorbeeld van de afroming van varkensrechten. Dit stond in de brief van 26 juni 2026[7], maar in de rapportage over de mest van september 2026[8] werd al aangekondigd dat dit minimaal een half jaar later zal worden, waardoor invoering van de afroming op zijn vroegst pas in 2028 effect zal hebben. De meeste rechten worden immers aan het einde van het jaar verhandeld. Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) geeft in zijn analyse[9] van de plannen aan dat tijdige en complete uitvoering van het pakket van groot belang is voor het behalen van de doelen. Dus graag een uitgebreide reactie op deze vraag.

Zonering

8. U wilt de aanpak vanaf 2028 gereed hebben. Met welke termijn houdt u rekening voor implementatie van de zonering door provincies? Zij zullen immers omgevingsplannen en/of programma’s moeten aanpassen om de regels toe te kunnen passen.
9. Het introduceren van zonering rond Natura 2000-gebieden kan impact hebben op het recht op eigendom van boeren. Juridisch zou het kabinet volgens deze

---

[7] *Kamerstukken I* 2025/26, 36800 XIV/35334, I, p. 6.

[8] *Kamerstukken I* 2025/26, 33037 / 36618 BT, p. 2.

[9] *Kamerstukken I* 2025/26, 3800 XIV / 35334, M, p. 26.

leden sterker staan wanneer het daarbij rekening houdt met een overgangstermijn waarin boeren hun economisch verlies realistisch gezien kunnen opvangen. Welke termijn wilt u hanteren voor het laten ingaan van de regels binnen de zones? Met andere woorden: wanneer moeten de boeren daaraan voldoen?

10. U kiest voor aanvullende maatregelen binnen een afstand van 500 meter tot 1 kilometer van kwetsbare Natura 2000-gebieden. Op basis van welke ecologische en wetenschappelijke onderbouwing zijn juist deze afstanden gekozen?
11. Bent u ermee bekend dat stikstof afkomstig van bronnen op grotere afstand eveneens substantieel kan bijdragen aan de depositie op kwetsbare natuur? Waarom acht u een grens van 500 meter of 1 kilometer dan voldoende?
12. Hebt u alternatieve afstanden of gebiedsgerichte benaderingen onderzocht? Zo ja, welke en waarom is uiteindelijk voor deze afbakening gekozen?
13. Verwacht u dat met deze beperkte bufferzones de natuurdoelen daadwerkelijk worden gehaald, of voorziet u dat aanvullende maatregelen buiten deze zones noodzakelijk zullen zijn?

Natuurgebieden

14. U geeft aan dat provincies de mogelijkheid krijgen om met gebiedsplannen aan te tonen dat de natuur niet verder verslechtert. Wat zal daarbij het juridische criterium van het kabinet zijn om vergunningverlening mogelijk te maken: een goed plan of daadwerkelijk aangetoonde stiltand in de achteruitgang?

Voorgestelde veenorm

15. Analyses suggereren, volgens de leden van de PRO-fractie, dat de voorgestelde veenorm in de praktijk neerkomt op ongeveer de huidige omvang van de veestapel. Herkent u dit beeld? Zo nee, waarop baseert u een andere inschatting?
16. Als de veenorm inderdaad nauwelijks leidt tot een afname van het aantal gehouden dieren, hoe verwacht u dan de benodigde ammoniakreductie van 42 tot 46 procent in 2035 te realiseren?
17. Welk deel van de beoogde emissiereductie verwacht u te bereiken via technologische innovatie, welk deel via extensivering en welk deel via een afname van het aantal dieren?
18. Hoe gaat u het afbouwpad voor de dierrechten vormgeven? Door jaarlijks een aantal veerechten in te nemen of op te kopen? Door een progressieve norm in te stellen waarbij per jaar geleidelijk afbouw plaats vindt? Of wacht u tot 2035 waarna de krimp in één keer moet plaatsvinden? De leden van de fractie van PRO wijzen erop dat een aanpak met geleidelijke afname volgens hen voorspelbaarheid voor de boeren vergroot en voorkomt dat de krimp in één klap en zeer marktverstorend moet plaatsvinden. Ook leidt het wat betreft deze leden tot een betere borging van het beleid, hetgeen deze leden zeer belangrijk vinden.

Borging van emissiereductie

19. Welke tussendoelen gelden tussen nu en 2035 om te voorkomen dat noodzakelijke emissiereductie wordt doorgeschoven naar de laatste jaren?
20. Welke concrete maatregelen treden in werking wanneer monitoring laat zien dat de emissiedoelen niet binnen bereik liggen?
21. De brief noemt een eventuele korting op productierechten pas in 2035. Waarom kiest u ervoor dit pas als laatste redmiddel aan het einde van de periode in te zetten? Welke instrumenten zijn beschikbaar als al in 2028 of 2030 blijkt dat de reductiedoelen niet worden gehaald?
22. Kunt u garanderen dat de emissiedoelen juridisch afdwingbaar zijn? Wat is plan B voor het geval de doelsturing op bedrijven bij de rechter strandt?

Juridische houdbaarheid

23. De brief stelt dat de nieuwe aanpak de vergunningverlening weer op gang zal brengen. Op welke juridische analyses baseert u deze verwachting? De analyse van het PBL[10] geeft volgens deze leden toch aan dat het pakket positief uitpakt voor de natuur, maar dat het de vraag is of het voldoende is.
24. Hebt u onafhankelijk juridisch advies ingewonnen over de verenigbaarheid van deze aanpak met de Europese Habitatrichtlijn en jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie en de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State? Deze leden vragen u de Kamer hiervan op de hoogte te stellen.
25. Welk risico ziet u dat de voorgestelde systematiek opnieuw door de rechter ontoereikend wordt geacht, met als gevolg dat vergunningverlening opnieuw stilvalt? Welke mitigerende maatregelen hebt u daarvoor klaarstaan?
26. De stichting *Mobilisation for the Environment* (MOB) heeft al laten weten[11] bezorgd te zijn over de juridische houdbaarheid van het pakket. Deze leden vragen u een analyse aan te leveren van de belangrijkste kritiekpunten van MOB, het antwoord van het kabinet daarop en de voorstellen van MOB om de juridische houdbaarheid van de plannen te vergroten.

Vragen en opmerkingen van de leden van de BBB-fractie

De leden van de BBB-fractie hebben kennisgenomen van de brieven en hebben naar aanleiding van de brieven de volgende vragen.

Onderbesteding, intrekkingen en vrijwilligheid van beëindigingsregelingen

1. Welke concrete lessen en conclusies trekt het kabinet uit de bevinding van de Algemene Rekenkamer dat tussen 2019 en 2025 maar liefst 38% van de middelen voor de beëindigingsregelingen (€ 1,6 miljard) onbenut is gebleven en is teruggevloeid naar de algemene middelen?[12]
2. Welke aanvullende en specifieke acties onderneemt u om te voorkomen dat ook bij de nieuw aan te kondigen Vrijwillige beëindigingsregeling veehouderijlocaties (Vbr) op grote schaal toekenningen worden ingetrokken?

[10] *Kamerstukken I* 2025/26, 3800 XIV / 35334, M.
[11] MOB-persbericht, 26 juni 2026 reactie-van-mob-op-stikstofplannen-kabinet-jetten.pdf.
[12] *Kamerstukken II* 2025/26, 35.334, TK, 447, p.4.

3. In hoeverre deelt u de analyse van de Rekenkamer dat de onzekerheid over wisselend overheidsbeleid en kabinetswisselingen een belangrijke oorzaak is voor veehouders om hun aanvraag in te trekken?
4. Met welke specifieke maatregelen denkt u veehouders wél de benodigde langjarige rechtszekerheid te bieden rondom herbestemmingsmogelijkheden van het erf en de stallen?
5. Hoe verhoudt uw uitgangspunt dat deelname aan de beëindigingsregelingen strikt op basis van vrijwilligheid geschiedt, zich tot de aangekondigde "ultieme remedie" van een dwingende korting op productierechten in 2035 indien emissiedoelen niet gehaald worden?
6. Kunt u uitsluiten dat dwingende instrumenten, zoals het afromen van dier- en fosfaatrechten buiten familieverband, feitelijk als oneigenlijke drukmiddelen fungeren voor zogenaamd "vrijwillige" beëindiging?
7. Kunt u uitsluiten dat sectoren zonder mestoverschot, zoals de pluimveesector, op enig moment worden betrokken bij het afromen van dierrechten? Zo nee, vindt u dit niet onrechtvaardig richting een sector die zelf volgens deze leden het mestoverschot opgelost heeft? Mag er juridisch gezien sectoraal afgeroomd worden als een sector onder het stikstofplafond blijft?
8. Bent u bereid om de financiële vergoedingen binnen beëindigingsregelingen dynamisch aan te passen aan actuele marktprijzen en bedrijfswaarden om te voorkomen dat veehouders afhaken vanwege betere marktvoorwaarden?

Positie en karakteristieken van de rundveehouderij

9. Hoe verklaart u de bevinding uit het rapport van de Algemene Rekenkamer dat rundveehouders aanzienlijk minder deelnemen aan beëindigingsregelingen (slechts 2%) in vergelijking met de varkens- (8%) en pluimveehouderij (5%)?[13]
10. De leden van de BBB-fractie lezen voorts in dit rapport dat een reden voor de beperkte deelname aan deze regelingen de gehechtheid is van melkveehouders aan hun bedrijf en locatie.[14] Bent u het met deze leden eens dat de gehechtheid aan land, dieren en de gezinsbedrijfsstructuur vraagt om een wezenlijk ander beleid dan beëindigingssubsidies?
11. Welke specifieke stimulansen stelt u voor om rundveehouders te ondersteunen die wél willen doorgaan, in plaats van de nadruk te leggen op opkoop en beëindiging?
12. De Algemene Rekenkamer stelt tevens vast dat rundveehouderijen verantwoordelijk zijn voor 69% van de stalemissies in de zone tot 1 kilometer rond Natura 2000-gebieden.[15] Hoe reageert u op de dreiging die deze leden zien dat zonering de gezinsbedrijven in de melkveehouderij onevenredig hard treft?
13. Hoe beoordeelt u het effect van het vervallen van de derogatie, waarvan Wageningen University & Research (WUR) berekende dat dit zo'n 9 kiloton

[13] *Kamerstukken II* 2025/26, 35.334, TK, 447, p.17.
[14] *Kamerstukken II* 2025/26, 35.334, TK, 447, p.18.
[15] *Kamerstukken II* 2025/26, 35.334, TK, 447, p.19.

ammoniakreductie oplevert buiten de stal[16], op het verdienmodel en de continuïteit van grondgebonden melkveebedrijven?

14. Bent u het met deze leden eens dat het vervallen van de derogatie veehouders juist dwingt tot hoge afzetkosten voor mest, waardoor er geen investeringsruimte meer overblijft voor verduurzaming en emissiearme innovaties.

Zonering en ruimtelijke impact

15. Op basis van welke ecologische en juridische onderbouwing kiest u voor specifieke zoneringsafstanden van 500 of 1000 meter rondom ongeveer 100 stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden?
16. Wat is de verwachte sociaaleconomische impact op de leefbaarheid en het agrarisch cultuurlandschap als tot 15% van de veehouders in de 1000-meterzone moet extensiveren of beëindigen?
17. Hoe voorkomt u dat strakke zonering rond natuurgebieden leidt tot overbelasting van de gronden buiten deze zones?
18. Welke concrete waarborgen biedt u agrarische bedrijven in de zoneringsgebieden dat zij niet op een juridisch "slot" komen te zitten als provinciale gebiedsprocessen tot 1 januari 2028 vertraging oplopen?
19. Welke rechtspositie en compensatieregelingen hebben agrarische ondernemers die door nieuw op te stellen instructieregels in januari 2027 in hun eigendomsrechten worden beperkt?
20. Deze leden vragen u gedetailleerd te onderbouwen hoe de voorgestelde 500 meter en 1000 meterzones zich verhouden tot de wettelijke depositiedoelen en de reductie van de generieke "stikstofdeken".

Doelsturing, innovatie en bedrijfsspecifieke emissienormen

21. Hoe weegt u de vaststelling van de Rekenkamer dat 23% van de daling van de stalemissies tussen 2019 en 2025 tot stand is gekomen door innovaties en stalmaatregelen[17] zonder dat dieraantallen daalden?
22. Waarom kiest u primair voor normering op dieraantallen en extensivering, als blijkt dat innovatie een aanzienlijk reductiepotentieel heeft laten zien?
23. Bent u bereid om de bedrijfsspecifieke emissienorm voor de melkveehouderij (0,164 kilo ammoniak per fosfaatrecht in 2035) aan te passen als blijkt dat beproefde emissiearme staltechnieken juridisch niet geborgd kunnen worden?
24. Hoe zorgt u ervoor dat emissiearme stalsystemen en managementmaatregelen weer snel en met rechtszekerheid vergund kunnen worden door de Omgevingsdienst?
25. Welke waarborgen zijn er dat boeren die investeren in emissiearme technieken (uit de gereserveerde 2 miljard euro) later niet alsnog geconfronteerd worden met verplichte veestapelreductie?

Grondgebondenheid, ketenverantwoordelijkheid en verdienmodel

---

[16] Groenendijk, P., Cals, T., Kros, H., Renaud, L., & Voogd, J.-C. (2023). *Effecten van de afbouw van mestderogatie op emissies van ammoniak en broeikasgassen en op waterkwaliteit*. (Rapport / Wageningen Environmental Research; No. 3274). Wageningen Environmental Research, p.26-27. https://doi.org/10.18174/633303.

[17] *Kamerstukken II* 2025/26, 35.334, TK, 447, p.19.

26. Wat is de precieze beargumentering voor in de ogen van deze leden een starre grondgebondenheidsnorm van 2,6 GVE per hectare? Hoe is deze norm haalbaar voor intensievere gezinsbedrijven zonder dat dit leidt tot een onbetaalbare run op landbouwgrond?
27. Wordt de grens van 25 kilometer voor samenwerkingsovereenkomsten met akkerbouwers ruimhartig en praktisch werkbaar ingericht, zonder overtollige bureaucratische verplichtingen? Op welke wijze wilt u dit doen?
28. Hoe denkt u supermarkten en ketenpartijen écht dwingend te verplichten om een meerprijs te betalen voor verduurzaamde en biologische producten? Volgens deze leden is dit tot op heden vrijblijvend gebleken.
29. Kunt u garanderen dat de afzetgarantie voor biologische producten (met het streefdoel van 50% biologisch in de rijkscatering) geen valse hoop biedt aan boeren die omschakelen? Hoe zeker bent u dat consumenten zoveel biologische producten gaan afnemen?
30. U geeft aan supermarkten wettelijk te willen verplichten om het aandeel biologische producten te verhogen in supermarkten. Welke wettelijke maatregelen bent u van plan in te voeren en met welke tijdspad, zo vragen deze leden.

Vergunningverlening, PAS-melders en financiële kaders

30. Binnen welk exact tijdpad geeft u volledige legalisatie en juridische zekerheid aan de PAS-melders en interimmers, gegeven dat de Rekenkamer wijst op grote juridische risico's en schades?
31. Hoe kunt u garanderen dat de gereserveerde 20 miljard euro uit het te vormen stikstoffonds daadwerkelijk ten goede komt aan de agrarische sector en natuurherstel, en niet verdwijnt in proceskosten, ambtelijke apparaatskosten en juridische procedures? Hoeveel van deze 20 miljard euro is gereserveerd voor proceskosten?

Juridische houdbaarheid, vergunningverlening en de rol van de landsadvocaat

32. De leden van de BBB-fractie vragen waarom u terughoudend blijft ten aanzien van een generaal pardon voor PAS-melders, terwijl de leden zien dat deze ondernemers buiten hun schuld in deze situatie zijn beland, zoals ook wordt onderschreven in het rapport van de WUR[18]?
33. Welke aanvullende stappen zijn naar aanleiding van de aanvulling van de landsadvocaat exact nodig om een generaal pardon en referentiesituaties voor PAS-melders en interimmers juridisch wel dicht te timmeren?
34. Wanneer en op welke wijze wordt de Eerste Kamer geïnformeerd over de resultaten van de verkenning (die voor het eind van het jaar is toegezegd) met provincies, agrarische partijen en WUR-auteurs naar praktisch uitvoerbare gebieden?
35. Deze leden concluderen dat de WUR-onderzoekers en de landsadvocaat aangeven dat vergunningverlening weer vlotgetrokken kan worden door sturing op

[18] Ros, G. H., de Heij, W. B. C., Borgers, H., Lock, J., Kievit, H., van Dobben, H., Backes, C., & de Vries, W. (2026). *De Nederlandse stikstofcrisis: Van verwarring naar verbinding*. (Rapport / Wageningen Universiteit; No. 2026.001). Wageningen Universiteit. https://doi.org/10.18174/711347.

emissieruimte op gebiedsniveau in plaats van berekende depositie op bedrijfsniveau via AERIUS. Waarom kiest u er niet direct voor om AERIUS-Calculate te schrappen als vergunningverleningsinstrument?

Doelsturing, afrekenbare emissienormen en de rol van het dieraantal

36. In uw brief over het maatregelpakket wordt aangekondigd dat, wanneer de emissiedoelen voor 2035 niet worden gehaald, als "ultieme remedie" kan worden gestuurd op verplichte krimp van het aantal dieren[19]. Hoe verhoudt dit zich tot het principe van afrekenbare doelsturing en vakmanschap van de boer?
37. Bent u het met de BBB-fractie eens dat sturing op borging van emissiereductie (via innovatie, voer, management en stalsystemen) altijd moet prevaleren boven generieke of gedwongen krimp van de veestapel?
38. Op welke termijn en op basis van welke juridisch geborgde instrumenten krijgen agrarische ondernemers daadwerkelijk de keuzevrijheid om met een eigen 'duurzaam ondernemersplan' te voldoen aan hun emissieplafond?
39. Hoe gaat u om met de vier door de WUR doorgerekende varianten voor emissiedoelen (grond- versus diergebonden), en naar welke variant of mix van varianten gaat de voorkeur van de regering uit?

Herkomst en reikwijdte van de stikstofdepositie (500-meterzone en buitenland)

40. Uit de wetenschappelijke data in het WUR-rapport[20] blijkt volgens deze leden dat ammoniakconcentraties vanaf een bron exponentieel afnemen en buiten de 500-meterzone niet meer te onderscheiden zijn van achtergrondconcentraties. Welke beleidsmatige conclusies verbindt u aan dit in de ogen van deze leden harde fysische gegeven?
41. Bent u bereid om, in navolging van het rapport, het accent van het maatwerk- en reductiebeleid primair te leggen op de zone van 0 tot 500 meter rondom stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden en boeren buiten die zone reguliere ontwikkelruimte te bieden?
42. Gegeven het feit dat circa 85% van de Nederlandse NOx-emissies [21]en een aanzienlijk deel van de ammoniakemissies naar het buitenland waait, en dat buitenlandse bronnen zwaar drukken op de Nederlandse depositie: welke reële reductie van de totale depositie op Nederlandse natuur valt er überhaupt te behalen met enkel nationaal beleid?

Kritische depositiewaarden (KDW), omgevingswaarden en modellen

43. Het WUR-rapport onderstreept dat KDW's wetenschappelijk gezien bandbreedtes en indicatoren zijn, en dat er geen ecologische legitimatie is om KDW's te gebruiken als harde grenswaarden voor individuele vergunningverlening. Wanneer schrapt het u de KDW uit de wet als individueel toetsingsinstrument?

---

[19] *Kamerstukken I* 2025/26, 36800 XIV/35334, I., p. 7.
[20] Onder andere Lo S, Dohmen W, Heederik D, et al. (2025). Spatial and temporal variability of atmospheric ammonia using a dense network in an area with livestock, residential and natural environments intertwined. Atmospheric Environment 360, 121394.
[21] Ros, G. H., de Heij, W. B. C., Borgers, H., Lock, J., Kievit, H., van Dobben, H., Backes, C., & de Vries, W. (2026), p 17.

44. Wat is het standpunt van de regering over de noodzaak van een wetenschappelijk onderbouwde rekenkundige ondergrens (bijvoorbeeld van minimaal 1 mol N/ha/jaar) om micro-depositieberekeningen te beëindigen? Welke stappen onderneemt de regering om deze ondergrens juridisch af te dichten?

Ecologie, natuurherstel en het tijdsaspect ('Damage' vs 'Recovery Delay Times')

45. Erkent u dat natuurherstel primair afhankelijk is van doeltreffend, actief natuurbeheer (zoals hydrologisch herstel, vernatting, maaien, begrazen en steenmeel/bekalking) in plaats van het uitsluitend sturen op stikstofdepositiereductie?
46. Welke concrete prestatie-indicatoren (KPI's) voor standplaatsfactoren worden opgenomen in de vernieuwde Natura 2000-beheerplannen om de focus te verleggen van stikstof naar breder ecologisch systeemherstel?
47. Welke rol en financiële verantwoordelijkheid krijgen de grote Terreinbeherende Organisaties (TBO's) bij het tijdig en correct uitvoeren van de noodzakelijke herstelmaatregelen?
48. Hoe beoordeelt u de belemmeringen die maatschappelijke weerstand of ruimtelijke restricties opwerpen bij het uitvoeren van hydrologische herstelmaatregelen rondom natuurgebieden? Welke oplossingen ziet u hiervoor?

Integrale benadering, scheiding NH_3/NOx en uitvoerbaarheid

49. De WUR-onderzoekers pleiten, in lijn met de commissie-Remkes, voor het strikt ontkoppelen van ammoniak (NH_3, primair landbouw) en stikstofoxiden (NOx, primair industrie en mobiliteit) in het beleid. Overweegt de regering deze scheiding definitief door te voeren in de regelgeving?
50. In het rapport wordt gewaarschuwd voor 'lock-ins' bij investeringen in emissiearme technieken als er geen integrale gebiedsgerichte keuzes worden gemaakt. Welke waarborgen biedt de regering aan boeren die nu investeren in emissiearme stallen of innovaties dat deze investeringen niet door toekomstige regelgeving waardeloos worden gemaakt?
51. Hoe gaat u ervoor zorgen dat de voorgestelde expertpool van wetenschappers (waaronder de WUR-auteurs) en de landsadvocaat daadwerkelijk leidt tot werkbare, praktische regels in plaats van tot nieuwe bureaucratische lagen?
52. Wat is het concrete tijdpad en de financiële onderbouwing voor het beschikbaar stellen van de middelen voor structureel agrarisch natuurbeheer, beheerfondsen voor TBO's en de uitwerking van de gebiedsgerichte emissieplafonds met de provincies?

Doorrekening door het PBL

53. Deze leden vragen u inzichtelijk te maken welke uitgangspunten en aannames ten grondslag liggen aan de doorrekening[22]. Welke daarvan zijn politiek of beleidsmatig zijn vastgesteld en welke wetenschappelijk zijn onderbouwd?

---

[22] Planbureau voor de Leefomgeving, Reflectie op ‘Weer ruimte voor boer, natuur en bouw: maatregelpakket voor landbouw, natuur en stikstof’, 4 september 2026, Reflectie op ‘Weer ruimte voor boer, natuur en bouw: maatregelpakket voor landbouw, natuur en stikstof’ | Planbureau voor de Leefomgeving

54. Welke maatregelen uit de doorrekening leveren volgens u daadwerkelijk de grootste stikstofreductie op, en welk deel van de totale reductie is afkomstig van maatregelen binnen de landbouw?
55. Deze leden vragen u per maatregel aan te geven wat de geraamde kosten per kilogram ammoniakreductie zijn. Hoe verhouden deze kosten zich tot maatregelen buiten de landbouw?
56. Is bij de doorrekening rekening gehouden met het feit dat een deel van de Nederlandse stikstofdepositie afkomstig is uit het buitenland? Zo ja, welk aandeel is gehanteerd en hoe beïnvloedt dit de uitkomsten?
57. Hoe gevoelig zijn de uitkomsten van de doorrekening voor afwijkingen in de aannames over buitenlandse emissies, economische groei, mobiliteit, industrie en landbouwproductie?
58. Hebt u laten doorrekenen wat er gebeurt wanneer de voorgestelde reductiemaatregelen in de landbouw niet volledig worden gerealiseerd? Met andere woorden: welke onzekerheidsmarge zit er in de gepresenteerde resultaten?
59. Is bij de doorrekening rekening gehouden met de economische gevolgen van het verminderen van de Nederlandse veestapel, zoals effecten op werkgelegenheid, voedselproductie, export, toeleverende bedrijven en de regionale economie?
60. Hoeveel landbouwproductie zou Nederland volgens de doorrekening kunnen verliezen voordat de voedselvoorziening of de economische positie van de Nederlandse landbouw substantieel wordt geraakt?
61. Welke alternatieve scenario's zijn doorgerekend waarbij dezelfde stikstofreductie wordt bereikt door innovatie, managementmaatregelen en emissiereductie per dier, in plaats van door vermindering van het aantal dieren?
62. De leden van de BBB-fractie vragen u inzichtelijk maken wat het verschil in kosten en maatschappelijke gevolgen is tussen een scenario met verplichte krimp van de veestapel en een scenario waarin volledig wordt ingezet op doelsturing en bedrijfsspecifieke emissiereductie.
63. Is in de doorrekening meegenomen dat investeringen in emissiearme technieken alleen rendabel zijn wanneer ondernemers voldoende lang zekerheid hebben over de regelgeving en hun vergunning? Zo nee, waarom niet?
64. Welke gevolgen heeft de doorrekening voor grondgebonden melkveebedrijven die willen blijven produceren maar door strengere grondgebondenheids- of emissienormen hun bedrijfsomvang moeten aanpassen?
65. Welk percentage van de geraamde stikstofreductie kan daadwerkelijk juridisch worden geborgd en welk percentage afhankelijk is van vrijwillige deelname of gedragsverandering?
66. Welke consequenties verbindt u aan een scenario waarin de vrijwillige beëindigingsregelingen onvoldoende deelname opleveren? Wordt dan automatisch overgegaan naar dwingende maatregelen?
67. Is doorgerekend wat de gevolgen zijn wanneer boeren vanwege de voorgestelde maatregelen hun bedrijf beëindigen, maar de productie vervolgens geheel of gedeeltelijk in het buitenland wordt voortgezet? Leidt dit niet tot een

verschuiving van productie en emissies in plaats van een structurele oplossing?

68. Welk deel van de geraamde reductie leidt daadwerkelijk tot ecologisch herstel van Natura 2000-gebieden en welk deel slechts leidt tot een modelmatige verlaging van de berekende depositie?
69. Hoe wordt in de doorrekening omgegaan met de onzekerheden rondom AERIUS en de berekening van zeer kleine depositiebijdragen? Welke invloed hebben deze onzekerheden op de beleidsconclusies?
70. Bent u bereid de doorrekening openbaar beschikbaar te stellen, inclusief de gebruikte modellen, datasets, aannames en gevoeligheidsanalyses, zodat onafhankelijke deskundigen de uitkomsten kunnen controleren?

Vragen en opmerkingen van de leden van de VVD-fractie

De leden van de VVD-fractie onderschrijven de noodzaak om de vergunningverlening zo snel mogelijk weer op gang te brengen. U presenteert deze aanpak als een doorbraak na jaren van stilstand. U kondigt een spoedwet in oktober 2026 aan, instructieregels voor zoneringsgebieden in januari 2027 en een juridisch houdbare rekenkundige ondergrens uiterlijk in het vierde kwartaal van 2027. De leden van de VVD-fractie delen de analyse dat Nederland niet gebaat is bij een situatie waarin woningbouw, infrastructuur, verduurzaming van bedrijven en ontwikkelingen in de landbouw langdurig vastlopen. Het land moet van het slot. Tegen die achtergrond vragen zij wanneer burgers, ondernemers en maatschappelijke organisaties daadwerkelijk zullen merken dat deze aanpak leidt tot meer ruimte voor vergunningverlening.

Kunt u concreet aangeven welke juridische verandering met de aangekondigde spoedwet beoogd wordt? Op grond waarvan verwacht u dat daarmee handhavings- en intrekkingsverzoeken kunnen worden voorkomen? Is de spoedwet bedoeld als zelfstandige juridische grondslag voor vergunningverlening, of uitsluitend als tijdelijke bescherming tegen handhavings- en intrekkingsverzoeken, zo vragen deze leden?

Het kabinet wil uiterlijk in het vierde kwartaal van 2027 een juridisch houdbare en wetenschappelijk onderbouwde rekenkundige ondergrens invoeren. De brief stelt dat hiervoor eerst een voldoende en geborgd maatregelenpakket en aanvullende specifieke beheersmaatregelen nodig zijn. Welke voorwaarden moeten zijn vervuld om de ondergrens juridisch houdbaar te kunnen toepassen? Waarom kan de ondergrens volgens u niet eerder dan uiterlijk het vierde kwartaal van 2027 worden ingevoerd? Welke mogelijkheden ziet u voor een tijdelijke beoordelingsdrempel of een andere praktische oplossing voor projecten met zeer geringe berekende deposities?

Provincies zouden ondertussen per gebied plannen kunnen opstellen waarmee additionaliteit wordt onderbouwd, in de ogen van de leden van de VVD-fractie het grootste pijnpunt van de huidige impasse waar wij in zitten. Deze leden vragen u uiteen te zetten aan welke minimale inhoudelijke en juridische eisen een provinciaal gebiedsplan moet voldoen om additionaliteit te kunnen onderbouwen. Hoe voorkomt u

dat tussen provincies grote verschillen ontstaan in de onderbouwing, beoordeling en toepassing van additionaliteit, intern salderen en extern salderen?

In de brief[23] wordt voorts geschreven dat met het voorliggende pakket de emissiereductie van 42 tot 46 % in 2035 ten opzichte van 2019 wordt gehaald. Kunt u aangeven wat de huidige stand van zaken is als het gaat het om de emissiereductie?

De leden van de VVD-fractie ondersteunen het streven naar herstel van natuurkwaliteit. Juist omdat natuurherstel een belangrijke basis vormt voor structurele vergunningverlening, achten zij het van belang dat zichtbaar wordt welke resultaten worden bereikt. Welke concrete verbeteringen van de natuurkwaliteit moeten met deze aanpak worden gerealiseerd om vergunningverlening duurzaam mogelijk te maken?
U wijst erop dat naast stikstof ook andere factoren van invloed zijn op natuurkwaliteit. Hoe wordt gewaarborgd dat maatregelen zich richten op de belangrijkste oorzaken van natuurachteruitgang en niet uitsluitend op stikstofdepositie?

De afgelopen jaren hebben laten zien dat nieuwe beleidsmaatregelen niet automatisch leiden tot juridische rust. De leden van de VVD-fractie achten het daarom van belang dat de aanpak ook op langere termijn standhoudt. Hoe beoordeelt u het risico dat nieuwe juridische procedures ertoe leiden dat Nederland over enkele jaren opnieuw in een situatie van stilstand terechtkomt?

Veel ondernemers hebben behoefte aan duidelijkheid voordat zij bereid zijn te investeren in verduurzaming, innovatie of bedrijfsontwikkeling. Ondernemers moeten weer kunnen ondernemen. Deze leden zien rechtszekerheid als een belangrijke voorwaarde voor economische groei en een toekomstbestendige landbouw. Welke zekerheid biedt dit pakket aan ondernemers die de komende jaren investeringen willen doen in hun bedrijf?

Ondernemers die de afgelopen jaren al stappen hebben gezet richting verduurzaming mogen volgens deze leden verwachten dat dergelijke inspanningen worden gewaardeerd. Hoe zorgt u ervoor dat ondernemers die reeds hebben geïnvesteerd in verduurzaming niet worden benadeeld ten opzichte van ondernemers die dergelijke investeringen nog niet hebben gedaan?

De leden van de VVD-fractie vinden het belangrijk dat goed gedrag wordt beloond. Wanneer ondernemers investeren in oplossingen moet dat bijdragen aan meer ontwikkelruimte, meer zekerheid en een sterker toekomstperspectief. Hoe zorgt u ervoor dat ondernemers die investeren in verduurzaming, innovatie of emissiereductie daar ook daadwerkelijk de voordelen van ervaren?
Een toekomstbestendige landbouw vraagt om ondernemers die bereid zijn te investeren. Hoe voorkomt u dat ondernemers die willen investeren of vernieuwen opnieuw worden geconfronteerd met veranderende regels of langdurige juridische onzekerheid? Het

[23] *Kamerstukken I* 2025/26, 36800 XIV/35334, I, p. 6.

herstellen van vertrouwen is volgens deze leden een belangrijke randvoorwaarde voor het slagen van de voorgestelde aanpak. Op welke wijze draagt deze aanpak volgens u bij aan herstel van vertrouwen tussen overheid en ondernemers?

Van belang is dat het stikstofvraagstuk niet als '*stand alone*' vraagstuk wordt benaderd, maar ook in samenhang met bijvoorbeeld vraagstukken over gewasbescherming en water, menen deze leden. Hoe voorkomt u dat de voorgestelde aanpak uitmondt in enkel een strenge aanpak voor een beperkte doelgroep terwijl voor wat betreft natuurverbetering ook andere partijen daar een verantwoordelijkheid in hebben?

De leden van de VVD-fractie constateren dat een aanzienlijke groep ondernemers al jarenlang in onzekerheid verkeert over de toekomst van hun bedrijf. Dat heeft niet alleen economische gevolgen, maar raakt ook het vertrouwen in de overheid. Wanneer verwacht u dat PAS-melders (en interimmers) daadwerkelijk duidelijkheid hebben over hun juridische positie en toekomstperspectief?

Deze leden begrijpen dat een gebiedsgerichte aanpak noodzakelijk kan zijn om maatwerk te leveren. Op basis van welke uitgangspunten worden gebieden geselecteerd waarvoor aanvullende maatregelen noodzakelijk worden geacht?

Voor het draagvlak van de aanpak achten deze leden het essentieel dat betrokken partijen actief worden meegenomen bij de verdere planvorming en uitvoering van beleid. Hoe worden ondernemers, inwoners, gemeenten en provincies betrokken bij de verdere uitwerking van de gebiedsgerichte aanpak?

Geen enkele aanpak is zonder risico's. Daarom is het belangrijk dat tijdig kan worden bijgestuurd, zo vinden deze leden. Welke mogelijkheden hebt u om maatregelen aan te passen wanneer blijkt dat zij minder effectief zijn dan vooraf werd verwacht?

Het succes van deze aanpak zal uiteindelijk niet worden bepaald door beleidsvoornemens, maar door de vraag of de uitvoering daadwerkelijk slaagt. Ook het PBL geeft aan dat met de voorgestelde maatregelen de doelen binnen bereik komen, maar dat dit wel grote inspanningen, vooral van de boeren vraagt. Hoe beoordeelt u dat het flankerende beleid voldoende ondersteuning biedt om deze inspanningen te realiseren? Welke maatregelen neemt u wanneer blijkt dat de uitvoering achterblijft bij de planning?

U schrijft in uw brief dat Nederland vooruit wil.[24] De leden van de VVD-fractie delen die ambitie. Uiteindelijk zal het oordeel over dit pakket afhangen van de vraag of burgers en ondernemers daadwerkelijk merken dat het lukt om de vergunningverlening weer vlot te trekken. De leden van de VVD-fractie willen u daarvoor nog een laatste vraag stellen: waarom is niet gekozen voor een (aantal) proefproces(sen) om te achterhalen of dit omvangrijke maatregelenpakket ook daadwerkelijk het beoogde doel heeft, namelijk de vergunningverlening in Nederland van het slot halen?

[24] *Kamerstukken I* 2025/26, 36800 XIV/35334, I.

Vragen en opmerkingen van de leden van de D66-fractie
De leden van de D66-fractie hebben met interesse kennisgenomen van het voorliggende maatregelenpakket voor het stikstofbeleid. Het pakket beoogt de stikstofuitstoot te verminderen, de natuur te herstellen en de vergunningverlening weer op gang te brengen. Deze leden onderschrijven het belang om Nederland van het stikstofslot af te halen en weer in beweging te krijgen. Het is van groot belang dat boeren duidelijkheid krijgen, bouwers weer kunnen bouwen en ruimte ontstaat voor verduurzaming, infrastructuur, woningbouw en projecten die van belang zijn voor onze nationale veiligheid.

In grote lijnen kunnen de leden van de D66-fractie zich goed vinden in het voorliggende maatregelenpakket en de voorgestelde maatregelen om het stikstofprobleem effectief aan te pakken. Deze leden onderschrijven bovendien de ambitie van het kabinet om vergunningverlening voor kleine deposities makkelijker te maken. Zij merken op dat verschillende andere onderdelen van het pakket, waaronder wetswijzigingen, nog nader uitgewerkt zullen worden door de minister en op een later moment ter beoordeling aan de Eerste Kamer zullen worden voorgelegd. De introductie van de rekenkundige ondergrens zal daarentegen niet via een apart wetsvoorstel behandeld worden in de Eerste Kamer. Daarom zal deze inbreng zich beperken tot het stellen van enkele specifieke vragen over de rekenkundige ondergrens.

Het PBL stelt in een peer review[25] van het expertoordeel van prof. Petersen dat de verantwoordelijkheid voor het voorkomen van mogelijke cumulatieve effecten van deposities onder de rekenkundige ondergrens bij de overheid komt te liggen. Heeft u zicht op realistische scenario's waarin de cumulatie van afzonderlijke deposities onder de rekenkundige ondergrens alsnog tot significante effecten op de natuur kan leiden? Hoe wordt deze mogelijke cumulatie gemonitord en op welke wijze wordt ingegrepen wanneer blijkt dat de cumulatieve effecten groter zijn dan verwacht? Op welke wijze wordt bij de verdere uitwerking van de rekenkundige ondergrens rekening gehouden met deze mogelijke cumulatieve effecten?

In een *peer review* van het expertoordeel constateert prof. Backes dat het "niet zonder meer waarschijnlijk" is dat een rekenkundige ondergrens door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State zal worden geaccepteerd.[26] De leden van de D66-fractie wijzen erop dat na de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State over de Programmatische Aanpak Stikstof (PAS) duidelijk werd dat duizenden projecten die onder de PAS onder de drempelwaarde vielen achteraf vergunningsplichtig bleken. De situatie van deze PAS-melders is tot op heden, zeven jaar later, nog altijd niet opgelost. De leden achten het daarom van groot belang dat lessen uit deze uitspraak nadrukkelijk worden betrokken bij de verdere uitwerking van de voorgestelde rekenkundige ondergrens en vragen de minister hoe hij hier invulling aan geeft.

---

[25] Planbureau voor de Leefomgeving, *PBL-review rekenkundige ondergrens*, februari 2025, PBL-review rekenkundige ondergrens | Planbureau voor de Leefomgeving.
[26] Peer review Chris Backes expertoordeel Arthur Petersen rekenkundige ondergrens stikstof | Rijksoverheid.nl, p.7

Hoe zeker bent u ervan dat de voorgestelde rekenkundige ondergrens juridisch houdbaar is en op welke juridische onderbouwing baseert u deze verwachting? Welke aandachtspunten uit het expertoordeel en de peer review betrekt u bij de verdere juridische uitwerking van de rekenkundige ondergrens? Welke waarborgen zijn ingebouwd om te voorkomen dat de voorgestelde ondergrens in een toekomstige procedure door de rechter onverbindend wordt verklaard? Op welke wijze wordt geborgd dat de ondergrens juridisch voldoende robuust is?

De leden van de D66-fractie vragen daarnaast hoe de uitvoerbaarheid van de voorgestelde systematiek kan worden geborgd, in het bijzonder voor boeren. Kunt u toelichten welke gevolgen de voorgestelde maatregelen voor boeren in de praktijk hebben en welke duidelijkheid zij kunnen verwachten over de voorwaarden waaronder zij hun bedrijfsvoering kunnen voortzetten of ontwikkelen? Hoe wordt voorkomen dat de nieuwe systematiek in de praktijk leidt tot onduidelijkheid of nieuwe juridische onzekerheid voor ondernemers?

Tot slot vragen de leden van de D66-fractie of u een handelingsperspectief heeft voor het geval de rechter tot een ander oordeel komt over de juridische houdbaarheid van de rekenkundige ondergrens. Heeft u een plan voor het geval de rechter de voorgestelde ondergrens alsnog onverbindend verklaart? Welke alternatieve maatregelen of aanvullende waarborgen zijn in dat geval beschikbaar om te voorkomen dat Nederland opnieuw in een situatie terechtkomt waarin grote aantallen projecten niet langer op de bestaande wijze vergund kunnen worden?

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de Partij voor de Dieren (PvdD)
Naar aanleiding van de brief ter aanbieding van het maatregelenpakket stikstof hebben de leden van de fractie van de Partij voor de Dieren de volgende vragen. Verzocht wordt de vragen afzonderlijk te beantwoorden.

1. Door het amendement Flach[27] is in artikel 22.21 Omgevingswet vastgelegd dat dat de overheid verplicht is om aan PAS-melders die een vergunning nodig hebben om hun exploitatie te legaliseren en die daarvoor een aanvraag hebben ingediend, de voor legalisering nodige vergunning te verlenen. Daarvoor is stikstofruimte nodig. Op welke wijze is voorzien in het creëren van voldoende stikstofruimte om tot vergunningverlening aan PAS-melders te kunnen besluiten?
2. Stel dat alle PAS-melders die een vergunning nodig hebben om hun exploitatie te legaliseren, die vergunning aanvragen en zich beroepen op de uit artikel 22.21 Omgevingswet voortvloeiende verplichting voor de overheid om die legalisering te realiseren, zal het dan noodzakelijk zijn om vergunningen of (mest)rechten van bijvoorbeeld piekbelasters in te trekken? Zo ja, waarom is dat niet in uw beleid opgenomen? Zo nee, wat is er dan veranderd sinds het

[27] *Kamerstukken II* 2024/25, 36 755, nr. 20.

rapport van Remkes[28] waarin het aanpakken van piekbelasters noodzakelijk werd geacht om PAS-melders te kunnen legaliseren?

3. Waarop is de verwachting gebaseerd dat uiterlijk in het vierde kwartaal 2027 een wetenschappelijk onderbouwde rekenkundige ondergrens (RKO) die standhoudt bij de rechter zal kunnen worden ingevoerd? Deze leden vragen u in uw antwoord aan te geven hoe met inachtneming van de eisen die volgens de rechtspraak gerespecteerd moeten worden, een RKO zowel wetenschappelijk als juridisch kan worden onderbouwd.
4. Als PAS-melders op dit moment vergunningaanvragen indienen, zal daarop binnen de wettelijke beslistermijn moeten worden beslist, terwijl nog niet over een RKO wordt beschikt die in uw verwachting ruimte zou kunnen bieden. In uw brief en maatregelenpakket wordt daaraan geen aandacht besteed. Deze leden vragen uw reactie hierop.

Vragen en opmerkingen van de leden van de JA21-fractie

1. Kunt u bevestigen dat aantoonbaar natuurherstel centraal staat bij de voorgenomen maatregelen? Hoe waarborgt u dat stikstof- en ammoniakreductie daarbij gericht worden ingezet om aantoonbaar bij te dragen aan natuurherstel? Nota bene: andere factoren, zoals hydrologie en waterkwaliteit, kunnen ook bepalend zijn voor de staat van de natuur in een gegeven gebied.
2. In hoeverre wordt de stikstofproblematiek in Nederland veroorzaakt door de hoge stikstofbelasting zelf, en in hoeverre door de strenge wijze waarop Nederland de Europese natuurregels interpreteert? Deze leden vragen u aan te geven of Nederland daarbij strengere normen of rekenregels hanteert dan omringende landen. Zo ja, waarom?
3. De regering kiest voor een generieke grondgebondenheidsnorm van 2,6 GVE per hectare, terwijl de verdere gebiedsspecifieke uitwerking nog plaatsvindt. Deze leden ontvangen graag een concrete onderbouwing waarom juist 2,6 GVE noodzakelijk en proportioneel is? Hebt u minder verstrekkende normen, bijvoorbeeld 4,0 GVE per hectare, onderzocht en doorgerekend? Zo ja, wat waren de uitkomsten en zo nee, hoe kan worden vastgesteld dat 2,6 GVE de noodzakelijke maatvoering is?
4. De regering voorziet zones van 500 meter rond circa 85 Natura 2000-gebieden en van 1.000 meter rond circa 15 gebieden. De leden van de JA21-fractie vragen waarom u niet kiest voor maximaal 500 meter als uitgangspunt, waarbij provincies op basis van concrete ecologische omstandigheden gemotiveerd kunnen afwijken?
5. Wanneer beschikt iedere betrokken ondernemer over een wetenschappelijk gevalideerde en voldoende betrouwbare bedrijfsspecifieke rekentool waarmee hij vooraf kan vaststellen waar zijn bedrijf staat, welke maatregelen nodig zijn en welk effect die maatregelen op zijn emissies hebben? Kunt u toezeggen dat van ondernemers geen onomkeerbare investeringsbeslissingen worden verlangd zolang deze duidelijkheid ontbreekt? De regering erkent immers zelf

[28] *Kamerstukken II* 2022/23, 30 252 en 35 334, nr. 34.

dat voor afrekenbare normen nog een betrouwbare methode voor het vaststellen van bedrijfsemissies moet worden ontwikkeld.

Vragen en opmerkingen van de leden van de Volt-fractie

De leden van de Volt-fractie constateren dat het maatregelpakket voor landbouw, natuur en stikstof waarmee het kabinet een oplossing wil bieden voor de stikstofproblematiek momenteel nog in behandeling is bij de Tweede Kamer. Het is voor deze leden uitzonderlijk om in deze fase van het wetgevingsproces reeds schriftelijke vragen te stellen over wetgeving die de Eerste Kamer nog niet heeft bereikt.

Gezien het grote maatschappelijke belang achten deze leden het echter noodzakelijk om reeds nu een aantal vragen aan de regering voor te leggen. Nederland staat voor de urgente en onderling samenhangende opgaven om de natuur te herstellen, de woningbouw weer op gang te brengen en agrarische ondernemers duidelijkheid en langjarig perspectief te bieden. Daarvoor is wetgeving nodig die niet alleen afzonderlijk juridisch houdbaar is, maar ook in onderlinge samenhang uitvoerbaar en in overeenstemming met het Europees recht.

De leden danken u voor de inmiddels ontvangen Wetgevingsagenda samenhangende aanpak landbouw, natuur en stikstof.[29] Deze agenda geeft meer inzicht in de verschillende wetsvoorstellen, Algemene Maatregelen van Bestuur (AMvB's) en ministeriële regelingen en de beoogde planning daarvan. De agenda maakt tegelijkertijd zichtbaar dat essentiële onderdelen van de aanpak op verschillende momenten aan het parlement zullen worden voorgelegd. Zo is indiening van de Spoedwet vervangen omgevingswaarde stikstof voorzien in 2026, terwijl onder meer wetgeving inzake bedrijfsspecifieke emissienormen, grondgebondenheid en de uitvoering van de Natuurherstelverordening pas in 2027 wordt voorzien.

Mede gelet op de mogelijkheid dat voor afzonderlijke onderdelen van het pakket verschillende parlementaire meerderheden bestaan, hebben de leden van de Volt-fractie de volgende vragen.

Samenhang en volgorde van de wetgeving

1. Uit de wetgevingsagenda blijkt dat de verschillende onderdelen van de aanpak gefaseerd en via verschillende wetsvoorstellen, AMvB's en ministeriële regelingen aan het parlement worden voorgelegd. Deze leden vragen u aan te geven welke onderdelen van deze agenda naar uw oordeel juridisch en ecologisch noodzakelijk zijn om de samenhangende aanpak als geheel te laten functioneren en om aan de Europese natuurverplichtingen te voldoen.

2. Hebt u scenario's uitgewerkt voor de situatie waarin de Spoedwet vervangen omgevingswaarde stikstof wordt aangenomen, maar één of meer van de later voorziene onderdelen (waaronder de wetgeving voor natuurherstel, bedrijfsspecifieke

[29] *Kamerstukken II* 2025/26, 36.800 XIV, TK, 87.

emissienormen, grondgebondenheid, mestproductierechten of zonering) niet, gewijzigd of later in werking treden? De agenda voorziet bijvoorbeeld pas in 2027 in wetgeving voor mestproductierechten en in voorhang van regelgeving voor zonering rond Natura 2000- en kwetsbare watergebieden. Wat betekenen dergelijke scenario's voor natuurherstel, vergunningverlening en de rechtszekerheid van onder meer projectontwikkelaars en agrarische ondernemers?

3. De wetgevingsagenda voorziet voor de uitvoering van de Europese Natuurherstelverordening in een wijziging van de Omgevingswet en aanvullende AMvB's, waarbij het wetsvoorstel pas in 2027 wordt ingediend en de AMvB's eveneens in 2027 aan beide Kamers worden voorgehangen. Deze leden vragen u aan te geven of het voor het juridisch houdbaar hervatten van vergunningverlening noodzakelijk is dat ook de voorziene wet- en regelgeving voor natuurherstel in werking is getreden en de bijbehorende maatregelen daadwerkelijk worden uitgevoerd. Zo nee, op welke juridische en ecologische onderbouwing baseert u dat oordeel?

4. Wat betekent het voor de juridische houdbaarheid van het totale pakket indien de Tweede Kamer een of meer wetsvoorstellen zodanig amendeert dat de voorziene emissiereductie of natuurherstelopgave wordt verminderd?

Raad van State en landsadvocaat
5. Uit de wetgevingsagenda blijkt dat de Raad van State reeds heeft geadviseerd over een eerder ontwerp van de Spoedwet vervangen omgevingswaarde stikstof en dat dit advies momenteel wordt verwerkt. Deze leden ontvangen graag een uiteenzetting van de rol die daarnaast aan de landsadvocaat is gegeven bij de juridische beoordeling van deze wet en van het samenhangende pakket. Hoe verhouden de adviesvragen aan de landsadvocaat zich tot de adviserende rol van de Afdeling advisering van de Raad van State?

6. De rijksoverheid beschikt zelf over gespecialiseerde juridische expertise, waaronder op het terrein van Europees en nationaal natuurbeschermingsrecht. Waarom acht u aanvullende inschakeling van de landsadvocaat noodzakelijk? Welke specifieke expertise of beoordeling kon niet of onvoldoende binnen de rijksoverheid worden geleverd? Welke kosten zijn hiervoor tot op heden gemaakt en welk bedrag is geraamd voor verdere advisering door de landsadvocaat over dit dossier? Bent u bereid de adviezen van de landsadvocaat met het parlement te delen?

Ambtelijk advies, natuurherstel en Europese verplichtingen
7. De leden van de Volt-fractie vragen u een overzicht te verstrekken waarin het huidige maatregelen- en wetgevingspakket wordt afgezet tegen de ambtelijke adviezen over natuur, stikstof en landbouw die ten behoeve van de kabinetsformatie 2025–2026 zijn opgesteld. Daarbij vragen zij u aan te geven welke maatregelen volledig, gedeeltelijk of niet zijn overgenomen, waarom daarvan is afgeweken en wat het geraamde effect daarvan is op emissiereductie, natuurherstel en vergunningverlening.

8. De leden van de Volt-fractie constateren in het bijzonder een verschil tussen de financiële inzet voor natuurherstel in de ambtelijke formatieadviezen en het budget

dat binnen de huidige aanpak beschikbaar wordt gesteld. Zij ontvangen graag een uiteenzetting welke concrete natuurherstelopgave ten grondslag ligt aan het huidige budget en welke ecologische resultaten daarmee uiterlijk in 2030 moeten worden bereikt. Welke onderdelen van de ambtelijk geadviseerde natuurherstelopgave worden met het huidige budget niet of slechts gedeeltelijk uitgevoerd?

9. Kunt u kwantitatief en ecologisch onderbouwen dat de combinatie van het huidige natuurherstelbudget, de maatregelen uit de wetgevingsagenda en de voorziene emissiereductie voldoende is om te voldoen aan de verplichtingen uit de Vogel- en Habitatrichtlijn en de Europese Natuurherstelverordening? Wat zijn de consequenties voor het behalen van deze Europese verplichtingen én voor de beoogde vergunningverlening wanneer tijdens het parlementaire proces één of meer noodzakelijke maatregelen worden afgezwakt, uitgesteld of niet worden aangenomen?

Vragen en opmerkingen van het lid van de Fractie-Visseren-Hamakers

1. Waarom wordt de KDW vervangen?
2. Hoe wordt de vertaalslag gemaakt van emissiereductiedoelen naar daadwerkelijke depositiedaling op specifieke Natura 2000-gebieden? Met andere woorden, hoe kan worden gecontroleerd of de emissiereductiedoelen daadwerkelijk tot het nodige natuurherstel leiden?
3. Het lid van de Fractie-Visseren-Hamakers ontvangt graag een overzicht met de vergelijking van de nieuwe emissie-eisen ten opzichte van de KDW. Zijn de nieuwe eisen strenger, even streng of minder streng dan de KDW?
4. Volgens het Greenpeace-vonnis[30] moet uiterlijk 31 december 2030 minstens 50% van de oppervlakte stikstofgevoelige natuur onder de KDW vallen. Dat lukt met het nieuwe pakket niet. Hoe reflecteert minister op dit feit? Waarom is in plaats van inzet op het behalen van doelen in 2030 ingezet op doelen in 2035?
5. Op welke manier wordt met het nieuwe pakket maatregelen prioriteit gegeven aan de meest kwetsbare natuurgebieden?
6. Hoe zullen de emissie-eisen worden gehandhaafd?
7. Wat wordt bedoeld met stal- en managementmaatregelen?
8. Wat zijn technologieën en stalaanpassingen waarvan bewezen is dat ze de stikstofemissie (voldoende) terugdringen? Graag een overzicht van maatregelen met het bewijs voor hun effectiviteit. Zal naar de effectiviteit van stalaanpassingen worden gekeken bij het toewijzen van gelden?
9. Onlangs heeft het PBL een rapport gepubliceerd over het aangekondigde maatregelenpakket.[31] Graag ontvangt dit lid een puntsgewijze reactie op alle hoofdconclusies.
10. Wat betekent het stikstofmaatregelenpakket voor het ruimtegebruik van de landbouw in Nederland en specifiek voor de veehouderij? En wat betekent het voor de ruimte van andere functies zoals woningbouw en natuurontwikkeling?
11. Wat is de lange termijnvisie voor voedselproductie- en consumptie in Nederland?

[30] Rechtbank Den Haag 22 januari 2025, ECLI:NL:RBDHA:2025:578.
[31] Reflectie op 'Weer ruimte voor boer, natuur en bouw: maatregelpakket voor landbouw, natuur en stikstof' | Planbureau voor de Leefomgeving.

12. Hoe verhoudt het stikstofbeleid zich tot de Nationale en Regionale Partnerschapsplannen (NRPPs) in het kader van de cohesiefondsen in het nieuwe Meerjarig Financieel Kader (MFK)?
13. Hoe gaat u ervoor zorgen dat de Nederlandse uitvoering van het EU-landbouwbeleid, ook in het nieuwe MFK, de doelstellingen op het gebied van stikstof, natuur, klimaat, water en dierwaardigheid ondersteunen?
14. Het lid van de Fractie-Visseren-Hamakers vraagt u om een overzicht te geven van de implementatie van Europese landbouwsubsidies en -beleid in Nederland die de doelstellingen op het gebied van stikstof, natuur, klimaat, water en dierwaardigheid tegenwerken, zoals Europese subsidies voor grootschalige intensieve landbouw.
15. Worden alle hoofdlijnen in het pakket integraal uitgevoerd, dus in lijn met andere doelen op het gebied van natuur, water, klimaat en dierwaardigheid? Zo ja, hoe wordt dit geborgd? Zo nee, waarom niet?
16. De staatssecretaris van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur heeft in zijn brief geschreven “dat wanneer een melkveehouder de komende jaren stalaanpassingen zou moeten doen om aan de bedrijfsspecifieke emissienormen per 2035 te voldoen, deze ook meteen de stalaanpassingen voor dierwaardigheid dient mee te nemen”.[32] Hoe zien stalaanpassingen die tegelijkertijd tot meer dierwaardigheid én minder stikstofemissie leiden er concreet uit? Graag een overzicht van bekende stalaanpassingen en hun impact op dierwaardigheid.
17. Kunt u garanderen dat alle stikstofmaatregelen in de veehouderij dierwaardig zijn? Zo ja, hoe en zo nee, waarom niet?
18. Verwacht u als gevolg van de implementatie van de maatregelen een daling van het aantal gehouden dieren in de veehouderij?
19. Het lid van de Fractie-Visseren-Hamakers maakt zich zorgen dat investeringen in “duurzame stalsystemen" een prikkel vormen om meer dieren te gaan houden zodat de investeringen kunnen worden terugverdiend. Hoe kijkt u hiernaar? Deelt u deze zorg? Zo nee, waarom niet?
20. Bent u het met dit lid eens dat het onwenselijk zou zijn wanneer het aantal gehouden landbouwdieren in Nederland groeit? Zo ja, hoe gaat u voorkomen dat meer dieren worden gehouden als gevolg van de stikstofmaatregelen?
21. Er is sprake van een dalende trend in weidegang.[33] Bent u het met dit lid eens dat dit onwenselijk is? Is hiervoor aandacht bij de integrale plannen voor een dierwaardige veehouderij en de nieuwe stikstofaanpak?
22. Worden dierenwelzijnsorganisaties betrokken bij de verdere uitwerking van de stikstofplannen? Zo ja, welke en hoe? Zo nee, waarom niet?
23. Bent u het met het lid eens dat de eiwittransitie en de aanpak van de stikstofcrisis integraal zouden moeten worden bekeken? Zo nee, waarom niet? Zo ja, hoe gaat u ervoor zorgen dat de omslag naar een landbouw die minder stikstof uitstoot gepaard gaat met de omslag naar meer plantaardige productie en consumptie, gezien de plannen van het kabinet om in de balans van de

[32] *Kamerstukken I* 2025/26, 28286 35334, AG, p.1.
[33] https://www.dierenbescherming.nl/actueel/steeds-minder-koeien-in-de-wei-tijd-om-het-tij-te-keren.

consumptie van plantaardige en dierlijke eiwitten een 50/50-verhouding te realiseren in 2030?

24. Welke maatregelen in het stikstofpakket kunnen worden gebruikt om boeren te ondersteunen bij de omschakeling naar plantaardige productie, zodat bovenstaand “eiwitdoel” wordt ondersteund? Als dit nog niet het geval is, bent u bereid om deze omschakeling onderdeel te maken van het pakket?
25. In uw brief benoemt u het volgende: “Supermarkten en andere partijen in de keten pakken hun verantwoordelijkheid door boerenbedrijven te helpen verduurzamen en samen op te trekken.”.[34] Welke inspanningen verwacht u concreet van supermarkten en andere partijen in de keten?
26. Welke maatregelen neemt de regering om ervoor te zorgen dat Schiphol bijdraagt aan het terugdringen van stikstofdepositie en legaal (met natuurvergunning) opereert?
27. Welke uitstooteisen gaat de regering stellen aan de Nederlandse luchthavens?
28. Welke maatregelen neemt de rijksoverheid als grootste aandeelhouder van Schiphol zodat Schiphol weer legaal opereert?
29. Op welke termijn voorziet de regering dat Schiphol legaal opereert?
30. U schrijft in uw brief dat projecten van defensie op grond van de natuurherstelverordening gezien worden als projecten van groot openbaar belang. "Op defensieterreinen mag bovendien afgezien worden van het nemen van herstelmaatregelen die niet verenigbaar zijn met de defensiedoeleinden. Hierbij staat natuurinclusief werken aan duurzame energieprojecten en natuurherstel op defensieterreinen centraal." Bent u het met dit lid eens dat schade aan kwetsbare natuur waarschijnlijk is, gezien de enorme toename aan defensieactiviteiten op militaire terreinen die vaak in of dichtbij beschermde natuurgebieden liggen?
31. Zorgt het afzien van herstelmaatregelen op defensieterreinen tot netto extra schade aan de natuur, of wordt deze elders gecompenseerd?
32. Hoe wordt natuurherstel of -verslechtering op defensieterreinen gemonitord?
33. Waar wordt de natuurinclusieve werkwijze van defensie en op defensieterreinen beschreven?

De leden van de commissie voor Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit zien uit naar de beantwoording van bovenstaande vragen en verzoeken u deze uiterlijk binnen vier weken na dagtekening van deze brief aan de Eerste Kamer aan te bieden.

G.J. Oplaat
Voorzitter van de vaste commissie voor Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

[34] *Kamerstukken I* 2025/26, 35334, I.

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

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 november 2026

Hierbij stuur ik u, mede namens de staatssecretaris van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur, mijn reactie op de vragen over brieven inzake stikstof: presentatie van maatregelenpakket samenhangende aanpak voor landbouw, natuur en stikstof, reactie op informatieverzoek m.b.t. Ministeriële Taskforce Landbouw, Natuur en Stikstof en kabinetsreactie op rapport 'De stikstofcrisis: van verwarring naar verbinding'.

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

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG INZAKE ONTWERPBESLUIT WIJZIGING BESLUIT ALGEMENE LEEFOMGEVING INZAKE GEDRAGSCODES

II Reactie van de minister

Ik heb met belangstelling kennisgenomen van de vragen van de leden van de fracties van PRO, BBB, PvdD, JA21, Volt, D66, VVD en de Fractie Visseren-Hamakers van 16 september 2026.

Vragen en opmerkingen van de leden van de PRO-fractie
Stikstofwet

1. De leden van de fractie van PRO lezen in de brief ter aanbieding van het maatregelenpakket samenhangende aanpak van landbouw, natuur en stikstof dat het kabinet met de aanpak streeft naar een vermindering van de ammoniakuitstoot uit de landbouw van 42-46%. Kunt u verduidelijken of u daadwerkelijk een streven wilt formuleren of dat u deze grenzen als harde norm in wetgeving zal gaan vastleggen?

Antwoord:
De doelstelling van de ammoniakuitstoot uit de landbouw wordt als harde norm in wetgeving vastgelegd in de Omgevingswet (artikel 2.15a, ‘omgevingswaarden stikstofemissie’)., In het wetsvoorstel dat op 3 november is ingediend bij de Tweede Kamer, zijn de emissiedoelen voor 2035 vormgegeven als resultaatsverplichtingen, harde normen. Het tussendoel voor 2030 voor de landbouw is vormgegeven als een inspanningsverplichting.

2. U geeft aan dat dit najaar te willen komen met een wetsvoorstel om de kritische depositiewaarde (KDW) uit de wet te schrappen. Deze moet vervangen worden door o.a. een rekenkundige ondergrens, gebiedsgerichte aanpak en bedrijfsspecifieke normen voor agrarische bedrijven (die pas eind 2027 worden vastgelegd in wet- en regelgeving). Er zit dus een gespreide aanpak in de wetgevingsagenda die zoet voor het zuur laat uitgaan. Kunt u aangeven hoe u met deze volgorde wil voorkomen dat een juridisch werkend instrument weggegooid wordt, voordat er nieuwe regels gesteld zijn waarmee de verschillende overheden grenzen kunnen stellen aan stikstofuitstoot? Met andere woorden: hoe zorgt u voor een overlappende juridische aanpak om zo te voorkomen dat er een lacune in de wetgeving ontstaat? Deze leden wijzen erop dat onder de Omgevingswet overheden activiteiten alleen kunnen afwijzen wanneer er wet- of regelgeving beschikbaar is die daarvoor de juridische basis geeft. Tevens wijzen deze leden op de historie, waarbij een aanpak bij de rechter alsnog strandde en er geen plan B klaar stond.

Antwoord:
Het kabinet vindt adequate borging van het doelbereik, en het vastleggen en juridisch verankeren van de aanpak van cruciaal belang. Dit wordt daarom voor een belangrijk deel al geregeld in de voorstellen die begin november naar de Kamer zijn gegaan, zoals het ontwerpprogramma en het wetsvoorstel voor het wettelijk vastleggen van de emissiedoelen.
Het in juni gepresenteerde maatregelpakket is , samen met de maatregelen uit het eerdere Programma Stikstofreductie en Natuurverbetering (PSN) en de tussentijds getroffen maatregelen, vastgelegd in het ontwerpprogramma dat gericht is op natuurherstel en het bereiken van de emissiedoelen. Het programma waarborgt dat maatregelen in samenhang worden bezien en daadwerkelijk tot uitvoering komen op korte en langere termijn, en dat er (tijdig) wordt bijgestuurd als de voortgang richting doelbereik (vooralsnog) onvoldoende is.

De samenhangende aanpak moet ervoor zorgen dat de voorwaarden worden gecreëerd waarmee vergunningverlening gebied voor gebied weer mogelijk wordt, waarbij geldt dat de KDW een rol zal blijven spelen als toetsingsmaatstaf voor het beoordelen van vergunningaanvragen voor activiteiten waarbij sprake is van stikstofuitstoot.

De wetgevingsagenda bij de Kamerbrief van 26 juni, en de bijlage met vervolgstappen bij de Kamerbrief van 3 november, laten zien dat het kabinet ook vaart zet achter de andere wijzigingen in de regelgeving die onderdeel uitmaken van de samenhangende aanpak, zowel bij verschillende generieke maatregelen als bij de gebiedsgerichte inzet. Gesterkt door de reflecties van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) en de Landsadvocaat acht het kabinet het reëel dat de wettelijke emissiedoelen met deze aanpak worden gehaald en de natuur substantieel verbetert.

3. Hoe verhoudt een rekenkundige ondergrens zich met de juridische noodzaak om de achteruitgang van de natuur te stoppen, zo vragen deze leden? Immers: duizend kleine projecten maken ook impact op de natuur. Hoe wilt u juridisch geborgd voorkomen dat het loslaten van de kritische depositiewaarde voor de natuur eindigt in een ‘dood door duizend sneden’?

Antwoord:
De rekenkundige ondergrens (RKO) is geen vrijbrief om de wettelijke verplichting voor een gunstige staat van instandhouding van de natuur niet langer na te komen. De RKO moet de schijnzekerheid in het gebruik van modellen verminderen. Dat betekent niet dat depositie onder de ondergrens verdwijnt: de verantwoordelijkheid voor het ‘opvangen’ van deze depositie verschuift van initiatiefnemer naar de overheid. Die verantwoordelijkheid nemen we als kabinet serieus. We willen de RKO verantwoord invoeren en hebben daarom in de Kamerbrief van 3 november drie voorwaarden opgenomen voor de invoering: Ten eerste moet de spoedwet en het bijbehorende programma zijn vastgesteld door de Kamers, ten tweede moet de AMvB zonering zijn vastgesteld door de Kamers en ten slotte moeten de beheersmaatregelen zijn vastgesteld. Samen met de provincies werk ik aan het vastleggen van deze beheersmaatregelen in concrete wettelijke voorschriften.

4. Deze leden zien het risico dat het hanteren van een hogere drempelwaarde kan leiden dat het programma ‘dweilen met de kraan open’ wordt. Hoe voorkomt u dat dat gebeurt? Is er een economische berekening gedaan van verschillende beleidsopties? En welke lessen van de Algemene Rekenkamer zijn meegenomen bij het opstellen van het beleidsprogramma?

Antwoord:
In 2024 is er in opdracht van het IPO een impactanalyse uitgevoerd voor de invoering van een wetenschappelijk onderbouwde en juridisch houdbare rekenkundige ondergrens. Een van de belangrijkste conclusies uit deze impactanalyse was dat invoering van een hogere rekenkundige ondergrens weliswaar zal bijdrage aan een toename van de feitelijke emissie en depositie, maar dat deze naar verwachting niet zodanig zijn, dat de totale depositie betekenisvol groter zal zijn dan uit de prognose van het PBL. Dat komt doordat de groei van sectoren door andere regelgeving wordt beperkt en stikstof dus niet de enige beperkende factor is. Regionaal of lokaal kunnen vergunningsvrije projecten leiden tot extra depositiebijdragen. Daarom zijn aanvullende, specifieke beheersmaatregelen nodig om die depositie zoveel mogelijk te voorkomen. We willen de RKO verantwoord invoeren en hebben daarom drie voorwaarden voor de invoering zoals in de vorige vraag benoemd

5. De aan het woord zijnde leden constateren dat de KDW een wetenschappelijk begrip is dat ook door de rechter en in Europees verband wordt gebruikt. Hoe voorkomt u dat het schrappen van de nationale KDW-doelen leidt tot grotere juridische onzekerheid bij vergunningverlening?

Antwoord:
Vergunningverlening wordt niet complexer door het vervangen van de KDW in wetgeving door omgevingswaarden.
De KDW kende in het voorgaande stikstofbeleid twee functies; namelijk als basis voor de wettelijk vastgelegde omgevingswaarden als borging van de landelijke stikstofaanpak én als een indicator om de staat van de natuur te beoordelen bij vergunningverlening.
Met het schrappen van de KDW-doelstellingen uit de wet, worden de omgevingswaarden vervangen door emissiedoelen voor de sectoren landbouw, mobiliteit en industrie.
De rol van de KDW als indicator van de toestand van de natuur bij de individuele vergunningentoets verandert niet. De KDW blijft een wetenschappelijke maatstaf om, samen met een aantal andere indicatoren, de staat van de natuur te beoordelen bij vergunningverlening.

6. De leden van de PRO-fractie zijn van mening dat het kabinet deze zomer heeft laten zien wankel in het zadel te zitten. Hoe wordt desondanks geborgd dat de totale aanpak van het kabinet uitgevoerd wordt?

Antwoord:
Nederland wil van het stikstofslot en verlangt naar een doorbraak. Na jaren van stilstand is het immers essentieel om eindelijk weer in beweging te komen. Zodat boeren duidelijkheid krijgen, de natuur zich kan herstellen, bouwers weer woningen kunnen bouwen, en er weer vergunningen kunnen worden verleend. Als kabinet geven we gehoor aan de brede wens in de samenleving om snel van het stikstofslot te komen en de natuur te verbeteren.

Het kabinet heeft daartoe het op 26 juni 2026 gepresenteerde maatregelenpakket verder uitgewerkt en vastgelegd in het Ontwerpprogramma Landbouw, Natuur en Stikstof, en het wetsvoorstel om de Kritische Depositiewaarde (KDW) als omgevingswaarde te vervangen door wettelijke (sectorale) emissiereductiedoelen naar de Tweede kamer gestuurd.

Met het ontwerpprogramma legt het kabinet ook de keuzes vast rondom zonering, de concretisering van de Rijks instructieregels, het faciliterend pakket, en de voorwaarden voor gebiedseigen maatwerk-oplossingen.

Uiterlijk in januari 2027 worden bovendien de Rijks(instructie)regels vastgesteld en wordt bepaald in welke gebieden deze gaan gelden.

Daarnaast werkt het kabinet bijvoorbeeld met urgentie aan de uitwerking van de bedrijfsspecifieke emissienormen; zo zijnde normhoogte en eenheid voor de melkveehouderij zijn bekend gemaakt in het maatregelenpakket van 26 juni 2026. Voor de intensieve veehouderijsectoren worden de normen in het eerste kwartaal van 2027 vastgesteld.

7. Waarom kiest u niet voor een procesaanpak waarbij zoete en zure maatregelen gelijktijdig worden aangepakt, dan wel dat het zoet volgt op het zuur? Dat is over het algemeen een aanpak die tot meer samenwerking leidt dan eerst het zoet uitdelen en daarna verwachten dat partijen het zuur ook nog zullen nemen. De aan het woord zijnde leden maken zich zorgen over deze volgorde, zeker gezien de politieke volatiliteit en ingewikkelde praktijk. Ter

illustratie van mogelijke problemen geven deze leden het voorbeeld van de afroming van varkensrechten. Dit stond in de brief van 26 juni 2026, maar in de rapportage over de mest van september 2026 werd al aangekondigd dat dit minimaal een half jaar later zal worden, waardoor invoering van de afroming op zijn vroegst pas in 2028 effect zal hebben. De meeste rechten worden immers aan het einde van het jaar verhandeld. Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) geeft in zijn analyse7 van de plannen aan dat tijdige en complete uitvoering van het pakket van groot belang is voor het behalen van de doelen. Dus graag een uitgebreide reactie op deze vraag.

Antwoord:
De verschillende onderdelen van het maatregelpakket dat het kabinet op 26 juni heeft gepresenteerd zijn in balans, en leiden alleen in onderlinge samenhang en totaliteit tot de beoogde emissiereductie, natuurverbetering en beweging in vergunningverlening. De maatregelen zijn inmiddels verder uitgewerkt en het maatregelpakket als geheel is op 3 november vastgelegd in het ontwerpprogramma Landbouw, Natuur en Stikstof. Het kabinet betwist daarom de stelling dat de minder stevige maatregelen voorrang krijgen in de aanpak. Voor een meer concrete uitwerking van de vervolgstappen van het kabinet verwijs ik u graag naar het overzicht met vervolgstappen dat is bijgevoegd bij de Kamerbrief van 3 november.
Ten aanzien van het voorbeeld dat de leden ter illustratie van mogelijke problemen aanhalen, wil ik opmerken dat het (her)introduceren van afroming in de varkenshouderij om een zorgvuldig proces vraagt waarvoor voldoende tijd nodig is, zoals ook aangegeven in mijn brief van 25 augustus 2026. Onderdelen van dit proces zijn onder andere een internetconsultatie, voorhang bij beide Kamers der Staten-Generaal en advisering door de Raad van State.

Zonering

8. U wilt de aanpak vanaf 2028 gereed hebben. Met welke termijn houdt u rekening voor implementatie van de zonering door provincies? Zij zullen immers omgevingsplannen en/of programma’s moeten aanpassen om de regels toe te kunnen passen.

Antwoord:
Het kabinet publiceert naar verwachting in het voorjaar van 2028 de Algemene maatregel van bestuur met de zoneringsregels in het Staatsblad. Deze zal bestaan uit een combinatie van algemene regels en instructieregels aan provincies.

De algemene regels gelden op het moment van inwerkingtreding direct. (Zie verder antwoord vraag 9).

Voor de instructieregels geldt dat het Rijk een termijn stelt waarbinnen provincies de instructieregels moeten hebben verwerkt in hun omgevingsverordening. Deze termijn bedraagt naar verwachting 1 jaar vanaf het moment van publicatie.

9. Het introduceren van zonering rond Natura 2000-gebieden kan impact hebben op het recht op eigendom van boeren. Juridisch zou het kabinet volgens deze leden sterker staan wanneer het daarbij rekening houdt met een overgangstermijn waarin boeren hun economisch verlies realistisch gezien kunnen opvangen. Welke termijn wilt u hanteren voor het laten ingaan van de

regels binnen de zones? Met andere woorden: wanneer moeten de boeren daaraan voldoen?

Antwoord:
Het kabinet vindt een zorgvuldige invoering van de zoneringsregels van groot belang. In de AMvB zonering zal de termijn worden bepaald voor de inwerkingtreding van de verschillende zoneringsmaatregelen. Daarbij kunnen verschillende tijdstippen van inwerkingtreding van de maatregelen mogelijk zijn. Bij het vaststellen van de datum van inwerkingtreding van de verschillende maatregelen wordt de balans gezocht tussen de urgentie van natuurbehoud, ook gelet op het lostrekken van vergunningverlening, en het rekening houden met ondernemers om de komende jaren stapsgewijs de bedrijfsvoering aan te passen. Deze stapsgewijze inwerkingtreding vormt dus de overgangstermijn.

10. U kiest voor aanvullende maatregelen binnen een afstand van 500 meter tot 1 kilometer van kwetsbare Natura 2000-gebieden. Op basis van welke ecologische en wetenschappelijke onderbouwing zijn juist deze afstanden gekozen?

Antwoord:
De voorgenomen zonering van 500 meter en in een aantal gevallen 1000 m eter gericht op systeemherstel en extensieve landbouw in de zones is gebaseerd op ecologische en wetenschappelijke analyses zoals de RIVM-analyse van het effect van zonering en de PBL reflectie op het MCEN-maatregelenpakket.
Stikstofdepositie is in veel gebieden één van de belangrijkste drukfactoren om weg te nemen voor natuurherstel en vergunningverlening. Het PBL geeft in de reflectie op het MCEN-maatregelenpakket aan dat zonder maatregelen rondom Natura 2000-gebieden de achteruitgang niet gestopt kan worden. Naast generieke maatregelen die zien op stikstofreductie ten behoeve van de stikstofdeken zijn aanvullende maatregelen nodig voor het natuurherstel van met stikstof overbelaste N2000-gebieden. 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. In de RIVM Kennisnotitie Emissies en deposities uit zones rondom Natura 2000-gebieden is het effect van 250, 500 of 1000 meter zonering rond Natura 2000-gebieden onderzocht. Aanvullend geeft het PBL aan dat een focus op alleen stikstof ondoelmatig is, naast stikstof zijn ook onder andere hydrologische maatregelen, maatregelen voor uitbreiding van het leefgebied en maatregelen ter verbetering van de waterkwaliteit nodig om de achteruitgang tegen te gaan. Daarbij geeft PBL aan de dat de zonegrootte samenhangt met de intensiteit in het landbouwkundig gebruik, te weten: 500 meter bij extensief en 2000 meter bij intensief.

11. Bent u ermee bekend dat stikstof afkomstig van bronnen op grotere afstand eveneens substantieel kan bijdragen aan de depositie op kwetsbare natuur? Waarom acht u een grens van 500 meter of 1 kilometer dan voldoende?

Antwoord:
Ja, daar ben ik mee bekend. Emissiereductie in de zones is 2,5 keer effectiever dan buiten de zones. De aanpak is echter een mix van generiek emissiereductiebeleid gericht op bronnen in het hele land en een aanvullende emissiereductie in de zones. De benodigde emissiereductie wordt voornamelijk gehaald met de generieke aanpak. Binnen de zonering komt een integrale aanpak van drukfactoren om te komen tot systeemherstel. Ik verwacht dat de combinatie

van de generieke reductie met de aanpak van drukfactoren in de zones, waaronder aanvullende emissiereductie, leiden tot natuurherstel en vergunningverlening.

12. Hebt u alternatieve afstanden of gebiedsgerichte benaderingen onderzocht? Zo ja, welke en waarom is uiteindelijk voor deze afbakening gekozen?

Antwoord:
Ja, andere afstanden en benaderingen zijn onderzocht, gewogen, en minder geschikt bevonden. Kleinere afstanden dragen te weinig bij aan natuurherstel en bieden te weinig ruimte voor landbouwkundig gebruik. Bredere zones zijn minder wenselijk omdat hiermee onnodig veel bedrijven worden geraakt. De gekozen afstanden en gebiedsgerichte maatregelen in combinatie met de generieke maatregelen leiden tot stevige stappen op natuurherstel en het lostrekken van vergunningverlening.

Tegelijkertijd is niet ieder gebied hetzelfde en zijn er gebieden waar al stappen zijn gezet via een eigen (provinciale) aanpak. Hier ruimte voor bieden heeft een centrale plek in de zoneringsaanpak, dat vraagt wel om de juiste balans tussen gebiedseigen maatwerk en duidelijk en geborgd doelbereik dat nodig is om te komen tot vergunningverlening. Provincies kunnen daarom een gebiedseigen plan aandragen om hetzelfde effect op vergunningverlening en natuurherstel te bereiken als de Rijksaanpak.

13. Verwacht u dat met deze beperkte bufferzones de natuurdoelen daadwerkelijk worden gehaald, of voorziet u dat aanvullende maatregelen buiten deze zones noodzakelijk zullen zijn?

Antwoord:
Met de beoogde zonering en maatregelen daarbinnen of met het gebiedseigen maatwerk met een vergelijkbaar en geborgd doelbereik verwacht ik een flinke stap te zetten om de natuurdoelen te halen.
Daarbij voorzie ik wel dat er op plekken ook buiten de zones aanvullende maatregelen nodig zijn, bijvoorbeeld met oog op hydrologie en waterkwaliteit. Het hydrologisch werkingsgebied laat zich niet begrenzen door de afbakening van een zone.
Provincies en waterschappen bepalen per gebied wat een passend hydrologisch werkingsgebied is en welke voor hydrologisch herstel noodzakelijke regels en maatregelen in het werkingsgebied binnen en buiten de zone genomen worden.

Natuurgebieden

14. U geeft aan dat provincies de mogelijkheid krijgen om met gebiedsplannen aan te tonen dat de natuur niet verder verslechtert. Wat zal daarbij het juridische criterium van het kabinet zijn om vergunningverlening mogelijk te maken: een goed plan of daadwerkelijk aangetoonde stiltand in de achteruitgang?

Antwoord:
Het pakket biedt de basis om additionaliteit aan te tonen en zo gebied voor gebied weer juridisch houdbare vergunningen te kunnen verlenen. Het is aan de bevoegde gezagen, grotendeels provincies, om dit uit te werken in additionaliteitsplannen. Dat heb ik hen ook gevraagd. Voor additionaliteit volgt het kabinet de eisen uit de rechtspraak. Zo kunnen juridisch houdbare vergunningen worden verleend.

Voorgestelde veenorm

15. Analyses suggereren, volgens de leden van de PRO-fractie, dat de voorgestelde veenorm in de praktijk neerkomt op ongeveer de huidige omvang van de veestapel. Herkent u dit beeld? Zo nee, waarop baseert u een andere inschatting?

Antwoord:
De hoogte van de grondgebondenheidsnorm zoals aangekondigd door het kabinet is vastgesteld op 2,6 GVE per hectare. De gemiddelde melkveebezetting op een melkveebedrijf in Nederland was in 2025 2,2 GVE/ha. Echter, op dit moment voldoet ongeveer een kwart van de melkveehouders niet aan de norm van 2,6 GVE per hectare. Deze ondernemers kunnen aan de norm voldoen door het afsluiten van samenwerkingsovereenkomsten voor grond van een of zullen hun bedrijfsvoering moeten aanpassen door het aantal dieren te verminderen of grond aan te kopen of te pachten.

16. Als de veenorm inderdaad nauwelijks leidt tot een afname van het aantal gehouden dieren, hoe verwacht u dan de benodigde ammoniakreductie van 42 tot 46 procent in 2035 te realiseren?

Antwoord:
De gve-norm is een structuurmaatregel die het grootste effect zal hebben op de (meest) intensieve melkveebedrijven in de (meest) veedichte gebieden.
Om de benodigde reductie van 42-46% te behalen zet het kabinet verschillende maatregelen in. Zoals de reflectie van het PBL heeft laten zien zal een groot deel van de emissiereductie voortkomen uit de bedrijfsspecifieke emissienormen voor stallen en mestopslagen, het uitfaseren van verouderde stallen. Ook het verminderen van het aantal gehouden dieren, via vrijwillige beëindigingsregelingen en afroming, levert een belangrijke bijdrage in het realiseren van de emissiereductiedoelstellingen. De grondgebondenheidsnorm zal vooral een indirect effect hebben op het reduceren van emissies, zoals de PBL reflectie ook laat zien. Wanneer bedrijven hun veestapel verkleinen of wanneer bedrijven geen handelingsperspectief zien om aan de grondgebondenheidsnorm te kunnen voldoen en genoodzaakt zijn het bedrijf te beëindigen, heeft dat effect op het aantal productierechten en daarmee op de omvang van de melkveestapel. De rechten van het betreffende bedrijven vervallen bij deelname aan een beëindigingsregeling of vervallen gedeeltelijk door afroming bij verhandeling buiten familieverband.

17. Welk deel van de beoogde emissiereductie verwacht u te bereiken via technologische innovatie, welk deel via extensivering en welk deel via een afname van het aantal dieren?

Antwoord:
Zoals in de kamerbrief van 26 juni aangegeven, verwacht het kabinet dat de generieke maatregelen die zien op het verlagen van de emissies op bedrijfsniveau 30 – 33 kton emissiereductie zullen opleveren in 2035 ten opzichte van 2019. Hierbij kan het zowel gaan om managementmaatregelen, technologische innovatie als om extensivering. De aanvullende generieke maatregelen die zien op een afname van het totaal aantal dieren dat wordt gehouden leveren naar verwachting 15 kton op in 2035 ten opzichte van 2019. De aanvullende maatregelen die worden getroffen in de zones die zien op verdere extensivering leveren naar verwachting aanvullend 1 – 2 kton op in 2035 ten opzichte van 2019.

18. Hoe gaat u het afbouwpad voor de dierrechten vormgeven? Door jaarlijks een aantal veerechten in te nemen of op te kopen? Door een progressieve norm in te stellen waarbij per jaar geleidelijk afbouw plaats vindt? Of wacht u tot 2035 waarna de krimp in één keer moet plaatsvinden? De leden van de fractie van PRO wijzen erop dat een aanpak met geleidelijke afname volgens hen voorspelbaarheid voor de boeren vergroot en voorkomt dat de krimp in één klap en zeer marktverstorend moet plaatsvinden. Ook leidt het wat betreft deze leden tot een betere borging van het beleid, hetgeen deze leden zeer belangrijk vinden.

Antwoord:
Het kabinet verwacht dat het aantal dierrechten de komende jaren zal afnemen. De afname zal ontstaan door afroming van rechten bij overdracht buiten familieverband en door deelname aan vrijwillige beëindigingsregelingen. Het kabinet is ervan overtuigd, en ziet die overtuiging ook bevestigd in de reflectie van het PBL, dat met het maatregelenpakket de emissiereductiedoelen in 2035 worden behaald. Voor het loskomen van vergunningverlening is het echter noodzakelijk dat het realiseren van de opgave geborgd is. Het kabinet ziet geen andere optie dan ingrijpen in het aantal productierechten en daarmee in de omvang van de veestapel als ultieme remedie.

Borging van emissiereductie

19. Welke tussendoelen gelden tussen nu en 2035 om te voorkomen dat noodzakelijke emissiereductie wordt doorgeschoven naar de laatste jaren?

Antwoord:
Het kabinet verlaagt de stikstofuitstoot structureel en geborgd, onder meer door het wettelijk vastleggen van sectorale emissiereductiedoelen voor 2035 ten opzichte van 2019: 45,4 tot 49,7 kiloton (NH3) voor de landbouw, 50% (NOX) in de mobiliteit, en 50% (NH3) in de industrie. Het kabinet gaat ervan uit dat deze emissiedoelen voor 2035 met het maatregelenpakket worden gehaald. Op basis van tussentijdse monitoring en ramingen zal worden bijgesteld indien dat nodig blijkt. Voor de landbouw geldt als tussendoel voor 2030 een sectorale streefwaarde van 23-25% (NH3).

20. Welke concrete maatregelen treden in werking wanneer monitoring laat zien dat de emissiedoelen niet binnen bereik liggen?

Antwoord:
Het PBL stelt dat de sectorale emissiedoelen met het maatregelpakket voor landbouw, natuur en stikstof 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 tegelijkertijd 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.

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

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.

21. De brief noemt een eventuele korting op productierechten pas in 2035. Waarom kiest u ervoor dit pas als laatste redmiddel aan het einde van de periode in te zetten? Welke instrumenten zijn beschikbaar als al in 2028 of 2030 blijkt dat de reductiedoelen niet worden gehaald?

Antwoord:
Zoals aangegeven in antwoord op vraag 20 heeft het kabinet voor zowel de streefwaarde 2030 als voor het emissiereductiedoel van 2035 een borgingsmechanisme. Het PBL stelt dat de sectorale emissiedoelen met het maatregelpakket voor landbouw, natuur en stikstof 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 tegelijkertijd 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.

22. Kunt u garanderen dat de emissiedoelen juridisch afdwingbaar zijn? Wat is plan B voor het geval de doelsturing op bedrijven bij de rechter strandt?

Antwoord:
In het wetsvoorstel (‘Spoedwet vervangen omgevingswaarde stikstof’) worden emissiedoelen voor 2035 opgenomen voor de sectoren landbouw, industrie en mobiliteit. Zo worden de emissiedoelen op nationaal niveau juridisch geborgd. Het kabinet heeft aangekondigd dat de emissienormen in 2035 afrekenbaar zijn op bedrijfsniveau. Dit vergt wettelijke vastlegging en een systematiek waarmee met een hoge mate van zekerheid de hoeveelheid emissie op bedrijfsniveau kan worden vastgesteld. De komende tijd worden meerdere methodes voor het vaststellen van emissies op bedrijfsniveau uitgewerkt. De wet zal ook een passend, proportioneel en adequaat handhavings- en sanctioneringsregime bevatten. Daarmee wordt het realiseren van de bedrijfsspecifieke emissienormen zekergesteld.

Juridische houdbaarheid

23. De brief stelt dat de nieuwe aanpak de vergunningverlening weer op gang zal brengen. Op welke juridische analyses baseert u deze verwachting? De analyse van het PBL8 geeft volgens deze leden toch aan dat het pakket positief uitpakt voor de natuur, maar dat het de vraag is of het voldoende is.

Antwoord:
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 reflecties de bijdrage die het pakket levert aan de kabinetsdoelen. 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.
Het PBL heeft in haar inschatting nog niet van alle maatregelen gericht op veldemissies de effecten kunnen meenemen, omdat deze maatregelen hiervoor nog onvoldoende waren uitgewerkt. Hetzelfde geldt voor de zoneringsaanpak. Het kabinet betrekt de reflecties bij de verdere uitwerking en heeft er daarom vertrouwen in dat het emissiedoel voor de landbouw met dit maatregelpakket kan worden bereikt.

24. Hebt u onafhankelijk juridisch advies ingewonnen over de verenigbaarheid van deze aanpak met de Europese Habitatrichtlijn en jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie en de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State? Deze leden vragen u de Kamer hiervan op de hoogte te stellen.

Antwoord:
Ja, de Landsadvocaat heeft op verzoek van het kabinet een reflectie gegeven op de aanpak. Deze reflectie is samen met een kabinetsreactie op 11 september naar de Tweede Kamer gestuurd.[35]

[35] Kamerstuk 36800-XIV, nr 93

25. Welk risico ziet u dat de voorgestelde systematiek opnieuw door de rechter ontoereikend wordt geacht, met als gevolg dat vergunningverlening opnieuw stilvalt? Welke mitigerende maatregelen hebt u daarvoor klaarstaan?

Antwoord:
Het kabinet heeft er vertrouwen in dat de aanpak toereikend is om vergunningverlening gebied voor gebied los te trekken, en voelt zich hierin gesteund door de reflecties van de Landsadvocaat en het PBL. De aanpak voorziet in een systeem van monitoring en evaluatie, en bevat borgingsmechanismen van de streefwaarde voor 2030 in de landbouw, en van de sectorale emissiedoelen voor 2035. Op deze manier is geborgd dat de aanpak tijdig tot het beoogde resultaat leidt. In de brief van 3 november jl. is deze borging nader uiteengezet. Ook is de Spoedwet naar de Kamer gestuurd en het ontwerpprogramma vastgesteld.

Voor de vergunningverlening is een onderbouwing per gebied nodig, dat gebeurt via de additionaliteitsplannen van provincies. Hierin zal per gebied moeten worden onderbouwd dat de maatregelen uit dit pakket en eventuele extra gebiedsmaatregelen door provincies verslechtering voorkomen of stoppen en perspectief bestaat op het realiseren van de instandhoudingsdoelstellingen. Hiervoor is ook de gebiedsgericht aanpak van betekenis, die gericht is op aanvullende stikstofreductie en op andere drukfactoren en waarmee wordt ingespeeld op wat nodig is op basis van de natuuropgave in een Natura 2000-gebieden.

26. De stichting *Mobilisation for the Environment* (MOB) heeft al laten weten bezorgd te zijn over de juridische houdbaarheid van het pakket. Deze leden vragen u een analyse aan te leveren van de belangrijkste kritiekpunten van MOB, het antwoord van het kabinet daarop en de voorstellen van MOB om de juridische houdbaarheid van de plannen te vergroten.

Antwoord:
Ik heb het persbericht van MOB waar de fractie van PRO naar verwijst met belangstelling gelezen. Daarin lees ik dat er volgens MOB stappen in de goede richting worden gezet en ik kan bevestigen dat ik alles op alles zet om Nederland van het stikstofslot te krijgen.
Tegelijkertijd heeft MOB ook een aantal kritiekpunten. Voor specifieke kritiekpunten die gaan over de KDW en RKO verwijs ik graag naar mijn antwoorden op eerdere vragen van de fractie van PRO daarover (bijvoorbeeld bij de vragen onder het kopje ‘stikstofwet’). Voor het hele pakket geldt verder dat het voor de juridische houdbaarheid belangrijk is dat het pakket geborgd is. Daar wordt zoals aangegeven in de kamerbrief van 26 juni jl. met provincies en maatschappelijke partijen aan gewerkt met als doel om een borgingsinstrument voor 2035 vast te leggen in het programma bij de aangekondigde spoedwet. Indien daarbij geen consensus wordt bereikt, kiest het kabinet als ultieme remedie voor een korting op productierechten in 2035. Deze noodrem acht het kabinet noodzakelijk voor een goede borging van het pakket. Bij het vormgeven van die 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.
In de kern gaat de rest van de kritiek van MOB vooral over het ambitieniveau van de plannen van het kabinet. Het kabinet ziet natuurherstel als een van de essentiële onderdelen van het stikstofpakket. Zoals ik uitgebreider heb

beschreven in de reactie van het kabinet op de reflectie van het PBL, schetst het PBL een bemoedigend beeld met betrekking tot natuur, zolang snel en adequaat wordt begonnen met het uitvoeren van natuurherstelmaatregelen. Daarbij komt dat wij als kabinet met het gepresenteerde maatregelenpakket rekening hebben gehouden met zoveel mogelijk belangen. Zo vraagt dit pakket ontzettend veel van boeren en andere ondernemers. Daarom vind ik dat we met dit pakket het maximaal haalbare doen, wat maatschappelijk nog nét kan maar wat wel nodig is om de natuur te herstellen en uiteindelijk vergunningverlening weer op gang te krijgen. Dit is hard nodig voor de grote opgaven in Nederland, waaronder het bouwen van woningen.

Vragen en opmerkingen van de leden van de BBB-fractie

Onderbesteding, intrekkingen en vrijwilligheid van beëindigingsregelingen

1. Welke concrete lessen en conclusies trekt het kabinet uit de bevinding van de Algemene Rekenkamer dat tussen 2019 en 2025 maar liefst 38% van de middelen voor de beëindigingsregelingen (€ 1,6 miljard) onbenut is gebleven en is teruggevloeid naar de algemene middelen?

Antwoord:
De belangrijkste reden voor de uiteindelijke onderuitputting is dat het gaat om een subsidieregeling waar ondernemers vrijwillig aan deelnemen. De Lbv en Lbv-plus waren in eerste instantie overtekend. Het toenmalige kabinet heeft extra budget beschikbaar gesteld om alle aanvragen te kunnen honoreren. Bij subsidieregelingen kunnen aanvragers, ook na ontvangst van een positieve subsidiebeschikking, besluiten de aanvraag in te trekken en de veehouderijlocatie niet met subsidie te beëindigen.
Iedere ondernemer maakt hierin een eigen persoonlijke afweging.
Bij het ontwerpen van de Landelijke vrijwillige beëindigingsregeling veehouderijlocaties (Vbr) is gebruik gemaakt van de lessen uit de uitvoeringspraktijk van de Lbv-regelingen[36]. De Tweede Kamer is eerder[37] geïnformeerd over de knelpunten die we zijn tegenkomen in de uitvoering van de Lbv-regelingen. Er is getracht zoveel als mogelijk rekening te houden met deze ervaringen. Concreet kan gedacht worden aan het verruimen van de termijn waarbinnen de wijziging van de milieu- en/of natuurvergunning uiterlijk voltooid moet zijn. Hierbij blijft het van groot belang dat de ondernemer en het betrokken bevoegd gezag (de provincie en de gemeente) in een vroeg stadium met elkaar in gesprek gaan over de toekomst van de (veehouderij)locatie. In de communicatie richting de ondernemer zal hier aandacht aan worden besteed.

2. Welke aanvullende en specifieke acties onderneemt u om te voorkomen dat ook bij de nieuw aan te kondigen Vrijwillige beëindigingsregeling veehouderijlocaties (Vbr) op grote schaal toekenningen worden ingetrokken?

Antwoord:
De deelname aan de Vbr is, net als de voorgaande beëindigingsregelingen, vrijwillig. Hierdoorkan niett voorkomen =worden dat ondernemers toch besluiten om af te zien van deelname aan de regeling. Wel zal ik, daar waar mogelijk en in overleg met de bij de uitvoering van de regeling betrokken uitvoeringspartners, ondernemers zo goed mogelijk informeren en faciliteren in het subsidietraject. Aansluitend kunnen deelnemers van de Vbr, net als bij de Lbv-regelingen, gebruikmaken van zaakbegeleiding. Een zaakbegeleider kan de ondernemer ondersteunen in het subsidietraject en bijdragen aan het soepel verlopen daarvan.

3. In hoeverre deelt u de analyse van de Rekenkamer dat de onzekerheid over wisselend overheidsbeleid en kabinetswisselingen een belangrijke oorzaak is voor veehouders om hun aanvraag in te trekken?

Antwoord:

[36] [1] Landelijke beëindigingsregeling veehouderijlocaties voor stikstofreductie (Lbv), Landelijke beëindigingsregeling veehouderijlocaties met piekbelasting (Lbv-plus) en de Landelijke beëindigingsregeling veehouderijlocaties kleinere sectoren (Lbv kleinere sectoren).
[37] Kamerstuk 35 334, nr. 400

In haar analyse verwijst de Algemene Rekenkamer naar een rapport van PBL en WUR[38] die aan de hand van interviews met zaakbegeleiders hebben onderzocht welke redenen ondernemers aanhalen om niet (meer) deel te nemen. Het is daarbij van belang om te benoemen dat het rapport aangeeft dat zelden één overweging, zoals wisselend kabinetsbeleid, doorslaggevend is, maar dat het besluit om een subsidieaanvraag in te trekken veelal is ingegeven door een samenspel van meerdere overwegingen. De belangrijkste overwegingen zijn dat de ondernemers zich sterk verbonden voelen met hun onderneming en locatie en om die reden besluiten om de veehouderijlocatie niet te beëindigen. Daarnaast zorgen gunstige marktomstandigheden ervoor dat sommige ondernemers de voorkeur geven aan voortzetting van de veehouderijlocatie en daardoor afzien van deelname.

4. Met welke specifieke maatregelen denkt u veehouders wél de benodigde langjarige rechtszekerheid te bieden rondom herbestemmingsmogelijkheden van het erf en de stallen?

Antwoord:
Zowel de lopende Lbv-regelingen, alsook de aangekondigde nieuwe Vbr, bieden deelnemers de mogelijkheid om tot maximaal 15% van de oorspronkelijk vergunde stikstofruimte in te zetten voor een nieuwe economische activiteit op de betreffende locatie. Of een concrete, nieuwe economische activiteit tot de mogelijkheden behoort en onder welke voorwaarden is ter beoordeling aan het bevoegd gezag. Provincies en gemeenten zijn verantwoordelijk voor die beoordeling en voor het toetsen van aanvragen op het gebied van ruimtelijke ordening, milieu en natuur. Daar waar mogelijk zal ik provincies en gemeenten hierin ondersteunen. Ik voer hierover op regelmatige basis het gesprek met betrokken partijen.

5. Hoe verhoudt uw uitgangspunt dat deelname aan de beëindigingsregelingen strikt op basis van vrijwilligheid geschiedt, zich tot de aangekondigde "ultieme remedie" van een dwingende korting op productierechten in 2035 indien emissiedoelen niet gehaald worden?

Antwoord:
De beëindigingsregelingen zijn onderdeel van een breder pakket aan generieke maatregelen die tot doel hebben om in 2035 een emissiereductie te realiseren van 42-46% ten opzichte van 2019. De in de brief aan de Tweede Kamer van 3 november 2026[39] benoemde mogelijkheid van een korting op productierechten doet dus niets af aan het (blijvende) vrijwillige karakter van de beëindigingsregelingen. Het zijn twee verschillende soorten maatregelen.

6. Kunt u uitsluiten dat dwingende instrumenten, zoals het afromen van dier- en fosfaatrechten buiten familieverband, feitelijk als oneigenlijke drukmiddelen fungeren voor zogenaamd "vrijwillige" beëindiging?

Antwoord:
Zoals reeds beschreven in mijn antwoord onder vraag 3, zijn de overwegingen om deel te nemen aan een vrijwillige beëindigingsregeling persoonlijk en verschillend per ondernemer. Belangrijke factoren om deel te nemen aan beëindigingsregelingen zijn de leeftijd van de ondernemer evenals

[38] PBL & WUR (2026). *Doeltreffendheid en doelmatigheid van geselecteerde stikstof bron maatregelen*
[39] Kamerstuk 36800-XIV, nr. 87

bedrijfsspecifieke factoren zoals het gebrek aan opvolging, de financiële situatie, grondbezit en locatie van de veehouderij[40].
Het kan voorkomen dat er ondernemers zijn die gegeven de (aangekondigde) maatregelen in combinatie met bijvoorbeeld marktomstandigheden of het ontbreken van een opvolger willen stoppen. Ik vind het belangrijk dat deze ondernemers de mogelijkheid krijgen om dit op een financieel verantwoorde wijze te doen middels een beëindigingsregeling. Andere maatregelen, zoals afromen, moeten altijd onderbouwd worden ten aanzien van het doel van de maatregel. Het fungeren als drukmiddel voor vrijwillige beëindiging kan daarbij geen doel zijn.

7. Kunt u uitsluiten dat sectoren zonder mestoverschot, zoals de pluimveesector, op enig moment worden betrokken bij het afromen van dierrechten? Zo nee, vindt u dit niet onrechtvaardig richting een sector die zelf volgens deze leden het mestoverschot opgelost heeft? Mag er juridisch gezien sectoraal afgeroomd worden als een sector onder het stikstofplafond blijft?

Antwoord:
Het stelsel van productierechten in de Meststoffenwet reguleert de productie van dierlijke mest van melkvee, varkens en pluimvee. Als er sprake is van een (dreigende) overschrijding van een sectoraal mestproductieplafond kan, op grond van de Meststoffenwet, besloten worden productierecht af te romen bij verhandeling buiten familieverband.
Zoals aangekondigd in mijn brief van 26 juni jl. wordt het bestaande stelsel van productierechten aangepast en de juridische basis verbreed om ook het ammoniakemissie reductiedoel voor de landbouw in 2035 te kunnen borgen. De bijdrage van veehouderijsectoren aan de reductie van ammoniakemissie is ongeacht of er sprake is van een mestoverschot. Het gaat namelijk om verschillende doelen. Zoals aangekondigd in genoemde brief zal het kabinet hiertoe een nationaal emissieplafond voor ammoniak en daarvan afgeleide emissieplafonds per dierlijke sector vastleggen. Besluitvorming is voorzien in het eerste kwartaal van 2027. De voorwaarden voor afromen in het kader van de ammoniakemissiedoelen zullen worden uitgewerkt in de regelgeving waarmee de juridische basis van het stelsel van productierechten wordt verbreed. Ik kan op die wetswijziging nu niet vooruit lopen, en kan op dit moment dan ook niet uitsluiten dat het noodzakelijk gaat zijn productierechten af te romen in het kader van ammoniakemissiereductie.

8. Bent u bereid om de financiële vergoedingen binnen beëindigingsregelingen dynamisch aan te passen aan actuele marktprijzen en bedrijfswaarden om te voorkomen dat veehouders afhaken vanwege betere marktvoorwaarden?

Antwoord:
Ik hecht er grote waarde aan dat ondernemers tijdens de gehele looptijd van de subsidieregeling helderheid hebben over welke vergoedingen zij bij deelname aanspraak op kunnen maken. Dit biedt ondernemers financiële zekerheid in een voor velen complex en emotioneel proces en biedt tegelijkertijd de stabiliteit om plannen te maken voor een eventuele vervolgactiviteit. Het dynamisch aanpassen van vergoedingen geeft die financiële zekerheid en stabiliteit niet. Ten slotte vind ik het belangrijk dat ondernemers onder gelijke omstandigheden aanspraak kunnen maken op hetzelfde subsidiebedrag en dat onder andere het moment van indienen van de subsidieaanvraag, de ontvangst van de

[40] PBL & WUR (2026). *Doeltreffendheid en doelmatigheid van geselecteerde stikstof bron maatregelen*

toekenningsbeschikking, het voldoen aan de subsidievereisten niet van invloed is op de hoogte van de subsidie die de veehouder ontvangt.

Positie en karakteristieken van de rundveehouderij

9. Hoe verklaart u de bevinding uit het rapport van de Algemene Rekenkamer dat rundveehouders aanzienlijk minder deelnemen aan beëindigingsregelingen (slechts 2%) in vergelijking met de varkens- (8%) en pluimveehouderij (5%)?11

Antwoord:
Aan de beëindigingsregelingen hebben relatief minder rundveehouders deelgenomen dan varkens- en pluimveehouders. De Algemene Rekenkamer concludeert op basis van het rapport van PBL en WUR[41] dat de reden hiervoor is “dat melkveehouders gehecht zijn aan hun bedrijf en locatie waardoor er een sterke wens kan bestaan om de onderneming in stand te houden, bijvoorbeeld door opvolging of verkoop[42]. Ik kan deze conclusie volgen, maar wil daarbij wel aantekenen dat er ook andere factoren een rol kunnen spelen. Iedere ondernemer maakt daarin een eigen persoonlijke afweging.

10. De leden van de BBB-fractie lezen voorts in dit rapport dat een reden voor de beperkte deelname aan deze regelingen de gehechtheid is van melkveehouders aan hun bedrijf en locatie.12 Bent u het met deze leden eens dat de gehechtheid aan land, dieren en de gezinsbedrijfsstructuur vraagt om een wezenlijk ander beleid dan beëindigingssubsidies?

Antwoord:
Ik ben het met de leden van de BBB eens dat het beleid uit meer moet bestaan dan beëindigingsregelingen alleen. En daar is bij het pakket zoals dit door het kabinet is aangekondigd in de brief van 26 juni 2026 ook sprake van. Het pakket bestaat uit een breed palet aan maatregelen gericht op innoveren, extensiveren, omschakelen, verplaatsen en beëindigen. Iedere ondernemer zal hierin een eigen keuze moeten maken, waarbij uiteraard overwegingen zoals (de gehechtheid aan) grond, dieren en het gezin een rol spelen. Om ondernemers hierbij maximaal te ondersteunen is een groot deel van het budget uit het Stikstoffonds (€ 20 miljard tot 2035) gereserveerd voor deze ondersteuning. In de Kamerbrief Ondersteuning[11] aan de agrarische sector voor haalbare doelstellingen van 3 november jl. heeft het kabinet aangegeven welke ondersteunende maatregelen voor blijvende boeren al beschikbaar zijn, wat er nog in ontwikkeling is en op welke manieren het kabinet het verdienvermogen van boeren in de toekomst versterkt.

11. Welke specifieke stimulansen stelt u voor om rundveehouders te ondersteunen die wél willen doorgaan, in plaats van de nadruk te leggen op opkoop en beëindiging?

Antwoord:
In de Kamerbrief Ondersteuning aan de agrarische sector voor haalbare doelstellingen van 3 november jl. heeft het kabinet aangegeven welke ondersteunende maatregelen voor blijvende boeren al beschikbaar zijn, wat er nog in ontwikkeling is en op welke manieren het kabinet het verdienvermogen van boeren in de toekomst versterkt. Voor alle ontwikkelperspectieven -_innoveren, extensiveren, omschakelen, verplaatsen of beëindigen- zijn regelingen beschikbaar of in ontwikkeling. In de indicatieve verdeling van de middelen uit

[41] [11] PBL & WUR (2026). Doeltreffendheid en doelmatigheid van geselecteerde stikstof bron maatregelen
[42] Kamerstuk 35334, nr. 447

het Stikstoffonds is het volgende opgenomen ter ondersteuning van ondernemers die hun bedrijf willen voortzetten:

- 1,7 miljard euro voor het ondersteunen van managementmaatregelen en innovaties in stallen;
- 1,2 miljard euro incidenteel en 165 miljoen euro per jaar structureel voor het Agrarisch Natuurbeheer;
- 43 miljoen voor Biologische landbouw;
- 43 miljoen voor het Investeringsfonds Duurzame Landbouw.

Voor de gebiedsgericht aanpak in zones rondom Natura 2000-gebieden en in kwetsbare gebieden is 9 miljard euro beschikbaar. Het merendeel daarvan wordt ingezet om ondernemers die in deze gebieden willen blijven ondernemen, aanvullend te ondersteunen, boven op het generieke pakket.

12. De Algemene Rekenkamer stelt tevens vast dat rundveehouderijen verantwoordelijk zijn voor 69% van de stalemissies in de zone tot 1 kilometer rond Natura 2000-gebieden. Hoe reageert u op de dreiging die deze leden zien dat zonering de gezinsbedrijven in de melkveehouderij onevenredig hard treft?

Antwoord:
Het kabinet heeft geconstateerd dat Nederland niet van het slot kan en de vergunningverlening niet loskomt zonder dat aanvullend op het generieke ammoniakbeleid, gerichte maatregelen worden genomen rond kwetsbare natuurgebieden. Daarom zet het kabinet in op een zoneringsbeleid rond overbelaste stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden. Dit beleid richt zich naast extra ammoniakemissiereductie op verbetering van de andere drukfactoren zoals waterkwaliteit, gewasbescherming en uitbreiding van het leefgebied van soorten, waarmee de natuur de kans krijgt zich te herstellen. In de zones zullen melkveehouders hun bedrijf moeten aanpassen naar een extensievere bedrijfsvoering, zoals de biologische. Hiermee wordt de melkveehouderij en het grondgebruik meer in lijn gebracht met wat er nodig is voor het herstel van Natura 2000-gebieden.

Het kabinet realiseert zich dat er met deze aanpak veel op de betreffende melkveehouders afkomt en dat ondernemers voor grote keuzes staan. De impact op de bedrijfsvoering zal verschillen per bedrijf. Het kabinet realiseert zich dat niet alle melkveehouders met landbouwgrond in de zones binnen de gestelde kaders door willen of kunnen omdat de benodigde extensivering grote gevolgen heeft voor het bedrijf en in een aantal gevallen geconcludeerd moet worden dat er geen toekomstbestendig perspectief voor een bedrijf op die plek is. Het kabinet wil nadrukkelijk naast deze ondernemers staan. Het kabinet ondersteunt samen met de provincies de gevraagde beweging in en rondom kwetsbare gebieden met een ondersteunend pakket van bestaande en nieuw te ontwikkelen instrumenten. Hiervoor heeft het kabinet de komende jaren € 9 miljard gereserveerd naast de beschikbare middelen voor het generieke stikstofbeleid. Deze middelen zijn onder andere bestemd voor afwaardering van agrarische grond, zodat blijvende boeren ook de stap naar extensivering kunnen zetten. In de Kamerbrief *Ondersteuning aan de agrarische sector voor haalbare doelstellingen* van 3 november jl. heeft het kabinet aangegeven welke aanvullende instrumenten en maatregelen zullen worden ingevoerd die passen bij de invoering van het zoneringsbeleid tot 2035.

13. Hoe beoordeelt u het effect van het vervallen van de derogatie, waarvan Wageningen University & Research (WUR) berekende dat dit zo’n 9 kiloton ammoniakreductie oplevert buiten de stal14, op het verdienmodel en de continuïteit van grondgebonden melkveebedrijven?

Antwoord:
Wageningen Universiteit heeft in april 2024 een studie opgeleverd met de economische impact van het verlies van de derogatie op melkveehouderijbedrijven (Kamerstuk 30 252 nr. 68). Hieruit blijkt dat zonder aanpassingen in de bedrijfsvoering de effecten op het gemiddelde inkomen van standaard melkveebedrijven aanzienlijk kunnen zijn. Er is veel variatie in de hoogte van de inkomens en draagkracht tussen melkveebedrijven. Bij structureel hoge mestafzetprijzen en geen aanpassingen in de bedrijfsvoering kan dit op termijn gevolgen hebben voor de continuïteit van een deel van de melkveebedrijven.

14. Bent u het met deze leden eens dat het vervallen van de derogatie veehouders juist dwingt tot hoge afzetkosten voor mest, waardoor er geen investeringsruimte meer overblijft voor verduurzaming en emissiearme innovaties.

Antwoord:
De hogere mestafzetprijzen zullen aanleiding zijn voor melkveehouders om hun bedrijfsvoering zodanig aan te passen dat zij de mestafzetkosten kunnen verlagen. Naast het maken van afspraken voor de afzet van dierlijke mest bij naburige akkerbouwers zijn mogelijke maatregelen zijn het verlagen van het ruweiwitgehalte in het melkveerantsoen of het produceren en toepassen van verwerkte, circulaire dierlijke mest in de vorm van Renure waardoor minder dierlijke mest buiten het bedrijf hoeft te worden afgezet en het melkveebedrijf minder afhankelijk wordt van kunstmest. Dergelijke maatregelen dragen in combinatie met andere maatregelen ook bij aan de vermindering van de emissies van ammoniak. Zoals aangegeven in de Kamerbrief *Ondersteuning aan de agrarische sector voor haalbare doelstellingen* van 3 november jl. ondersteunt het kabinet het invoeren van deze en andere ammoniakemissie beperkende maatregelen met verschillende financiële instrumenten. zoals de Stimuleringsregeling managementmaatregelen veehouderij (Smv) en de Subsidiemodule hoogwaardige mestverwerking.

Zonering en ruimtelijke impact

15. Op basis van welke ecologische en juridische onderbouwing kiest u voor specifieke zoneringsafstanden van 500 of 1000 meter rondom ongeveer 100 stikstofgevoelige Natura2000-gebieden?

Antwoord:
Voor verschillende drukfactoren zijn maatregelen het meest effectief als die dichtbij een natuurgebieden worden genomen. Dat is een belangrijke reden voor het zoneringsbeleid.
Op dit moment kijken we samen met de provincies voor welke natuurgebieden een zone nodig is. Dit gebeurt onder andere op basis van ecologische kennis van het gebied.
Vanuit het Rijk zijn 15 gebieden aanwezen waarvoor een 1000 meter zone geldt. Deze gebieden zijn aangewezen vanwege de hoge mate van KDW-overschrijding en de omvang van de stikstofemissies is de zones.

16. Wat is de verwachte sociaaleconomische impact op de leefbaarheid en het agrarisch cultuurlandschap als tot 15% van de veehouders in de 1000-meterzone moet extensiveren of beëindigen?

Antwoord:
Het uitgangspunt van het beleid is dat alle bedrijven die gelegen zijn in de zones (van 500 of 1000 meter) zullen moeten gaan voldoen aan de nieuwe regels en

indien nodig bedrijfsaanpassingen doen. De mate waarin er sprake zal zijn dat bedrijven extensiveren of beëindigen zal per gebied verschillen, afhankelijk van de opgave. Het kabinet heeft Wageningen University & Research (WUR) verzocht om de sociaaleconomische impact van het maatregelpakket van Taskforce LNS te analyseren. Daarbij heeft het kabinet gevraagd om daarbij onderscheid te maken naar verschillende sectoren en gebieden, met aandacht voor de effecten op brede welvaart (zoals economische, sociale en ecologische aspecten). Het rapport met de eerste resultaten is op 3 november 2026 aan de Tweede Kamer toegezonden . Naast doorlopend onderzoek naar sociaaleconomische aspecten, zal het kabinet als onderdeel van de aanpak voor landbouw, natuur en stikstof ook investeren in de sociale en economische vitaliteit van het platteland. Dit onder meer via een actieprogramma Sterk Platteland en een sociaaleconomisch investeringsprogramma voor specifieke gebieden. Het kabinet biedt ook een ondersteunend pakket aan met daarin verschillende instrumenten waar bedrijven in de zone vrijwillig gebruik van kunnen maken. Dit bevat op hoofdlijnen instrumenten voor blijvers die het bedrijf willen aanpassen (extensiveren, omschakelen, innoveren), het bedrijf uit de zone willen verplaatsen of het bedrijf willen beëindigen.

17. Hoe voorkomt u dat strakke zonering rond natuurgebieden leidt tot overbelasting van de gronden buiten deze zones?

Antwoord:
De zoneringsaanpak bestaat uit aanvullende maatregelen gericht op herstel van de natuur in het Natura 2000-gebied binnen de zone. Buiten de zones geldt alleen het generieke beleid uit het pakket. Daarbij geldt voor zowel binnen als buiten de zone dat voor het belasten van grond moet worden voldoen aan de al geldende regels op bijvoorbeeld mest.

18. Welke concrete waarborgen biedt u agrarische bedrijven in de zoneringsgebieden dat zij niet op een juridisch "slot" komen te zitten als provinciale gebiedsprocessen tot 1 januari 2028 vertraging oplopen?

Antwoord:
In de kamerbrief van 3 november jl. staat beschreven dat uiterlijk 1 september 2028 een eigen aanpak met gebiedseigen maatwerk tot stand kan worden gebracht. Wanneer dit niet gebeurt, volgt het gebied het hoofdspoor van de zoneringsaanpak. Er is daarom geen sprake van een juridisch slot. Het streven is juist om de vergunningverlening weer mogelijk te maken. Het kabinet informeert u op een later moment over de precieze voorwaarden en het proces.

19. Welke rechtspositie en compensatieregelingen hebben agrarische ondernemers die door nieuw op te stellen instructieregels in januari 2027 in hun eigendomsrechten worden beperkt?

Antwoord:
Het kabinet ziet dat veel ondernemers door de zoneringsaanpak te maken krijgen met ingrijpende opgaven. 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 een toekomstbestendige bedrijfsvoering. In de brief Ondersteuning aan de agrarische sector voor haalbare doelstellingen van 3 november jl. vindt u de uitwerking van dit pakket.

20. Deze leden vragen u gedetailleerd te onderbouwen hoe de voorgestelde 500 meter en 1000meterzones zich verhouden tot de wettelijke depositiedoelen en de reductie van de generieke "stikstofdeken".

Antwoord:
Stikstofdepositie is in veel gebieden één van de belangrijkste drukfactoren om weg te nemen voor natuurherstel en vergunningverlening. Uit een analyse van het RIVM blijkt dat ongeveer 9% van de totale stikstofdepositie op natuur afkomstig is uit zones tot 1000 meter van alle stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden.[43] Hoewel het voor depositiereductie het meest effectief is om maatregelen te nemen in de zones, is het voor veel natuurgebieden niet mogelijk om de drukfactor stikstof weg te kunnen nemen met alleen de zoneringsaanpak. Een combinatie van generieke en gebiedsgerichte maatregelen is dus noodzakelijk. De exacte verhouding tussen de verschillende voorgestelde maatregelen verschilt per natuurgebied.

Doelsturing, innovatie en bedrijfsspecifieke emissienormen

21. Hoe weegt u de vaststelling van de Rekenkamer dat 23% van de daling van de stalemissies tussen 2019 en 2025 tot stand is gekomen door innovaties en stalmaatregelen15 zonder dat dieraantallen daalden?

Antwoord:
Ik zie een belangrijke rol voor innovatie in het behalen van de Nederlandse doelstellingen op het gebied van emissiereductie. Technische maatregelen in de stal, maar ook managementmaatregelen, hebben en kunnen een grote bijdragen leveren. Op basis van het technisch reductiepotentieel heeft het kabinet daarom bedrijfsspecifieke emissienormen vastgesteld waarmee gestuurd wordt op het behalen van reductie door dit type maatregelen. Met doelsturing op bedrijfsniveau geef ik ruimte aan ondernemers om zelf te bepalen welke maatregelen zij treffen om aan de normen te voldoen. Daarvoor kunnen zij onder andere van stal- en managementmaatregelen toepassen.

22. Waarom kiest u primair voor normering op dieraantallen en extensivering, als blijkt dat innovatie een aanzienlijk reductiepotentieel heeft laten zien?

Antwoord:
Dit kabinet kiest niet primair voor normering op dieraantallen en extensivering. Het PBL constateert in de reflectie op het pakket dat de grootste bijdrage aan de daling van de ammoniakuitstoot uit de landbouw komt van de invoering van bedrijfsspecifieke emissienormen en de aanscherping van de emissie-eisen voor (verouderde) stallen. Het PBL constateert ook dat er nog potentie is in het verder reduceren van de veldemissies. Dit sluit aan bij de inzet van het kabinet om een groot deel van de reductieopgave te bereiken door het terugdringen van veldemissies en 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.

23. Bent u bereid om de bedrijfsspecifieke emissienorm voor de melkveehouderij (0,164 kilo ammoniak per fosfaatrecht in 2035) aan te passen als blijkt dat beproefde emissiearme staltechnieken juridisch niet geborgd kunnen worden?

[43] Emissies en deposities uit zones rondom Natura 2000-gebieden | RIVM p.5

Antwoord:
De bedrijfsspecifieke emissienormen zijn vastgesteld op basis van de inzet van technische stalaanpassingen en (stal)management. Op dit moment wordt gewerkt aan de manier waarop deze maatregelen geborgd ingerekend kunnen worden, zodat zo veel mogelijk opties in aanmerking komen. Beschikbaarheid van voldoende maatregelen is een voorwaarde voor een haalbare norm.

24. Hoe zorgt u ervoor dat emissiearme stalsystemen en managementmaatregelen weer snel en met rechtszekerheid vergund kunnen worden door de Omgevingsdienst?

Antwoord:
Mijn inzet is op verschillende sporen. In de Kamerbrief van 3 november 2026 heeft het kabinet het ontwerpprogramma vastgesteld waarmee de stikstofuitstoot nationaal verminderd wordt. Hiermee kan de natuur zich herstellen en kan de vergunningverlening voor Natura2000-activiteiten weer van het slot komen. Ik gun de ondernemers de zekerheid en de ruimte om weer te kunnen ondernemen. Daarom werk ik samen met ondernemers, gemeenten en provincies de maatregelen van het kabinet verder uit om juridische zekerheid te krijgen en ruimte te creëren voor ondernemers, gemeenten en provincies.
De Natura2000-vergunningverlening voor emissiearme stalsystemen,-technieken en managementmaatregelen (waarbij geen sprake is van continu meten) loopt vaak vast doordat er sprake is van onzekerheid van de bedrijfsspecifieke reducerende werking daarvan. Daarom is voor toestemmingverlening Natura2000-activiteiten een passende beoordeling vereist. Om de ondernemer te ondersteunen bij het opstellen van zo’n passende beoordeling, werk ik samen met IPO en de provincies aan een handreiking passende beoordeling emissiearme stalsystemen. Deze handreiking ziet zowel op het verkrijgen van inzicht in de gebruikseisen en de technische werking van emissiereducerende stalsystemen en -techniek als het inzetten van managementmaatregelen.
Tevens werk ik in het Programma Vernieuwing Stalbeoordeling samen met de staatssecretaris van IenW aan het nieuwe stelsel voor stalbeoordeling. Daarbij wordt ook gekeken of voor de vergunningverlening omgevingsvergunning Natura 2000-activiteit specifieke eisen, aanvullende aspecten in de beoordeling of extra technische wettelijke eisen nodig zijn.
De recente uitspraak van de rechtbank Gelderland[44] biedt de ondernemers perspectief op het verkrijgen van een vergunning op basis van doelvoorschriften. Deze uitspraak is voor mij een bevestiging dat doelsturing binnen de landbouw een mogelijkheid is om geborgd stikstof te kunnen reduceren en vergunningverlening weer mogelijk te maken. Zo krijgen ondernemers de ruimte om op basis van hun vakmanschap en ondernemerschap toe te werken naar hun bedrijfsspecifieke emissienorm.

25. Welke waarborgen zijn er dat boeren die investeren in emissiearme technieken (uit de gereserveerde 2 miljard euro) later niet alsnog geconfronteerd worden met verplichte veestapelreductie?

Antwoord:
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. Het kabinet doet er alles aan om de opgave te behalen waardoor het voor dit kabinet niet nodig is om de ultieme remedie, een korting op rechten, in te zetten. Voor het loskomen van vergunningverlening is evenwel cruciaal dat geborgd is dat de beoogde reductieopgave daadwerkelijk wordt gerealiseerd. Daarom is het nodig de ultieme remedie wettelijk vast te leggen.

[44] ECLI:NL:RBGEL:2026:7321

Grondgebondenheid, ketenverantwoordelijkheid en verdienmodel

26. Wat is de precieze beargumentering voor in de ogen van deze leden een starre grondgebondenheidsnorm van 2,6 GVE per hectare? Hoe is deze norm haalbaar voor intensievere gezinsbedrijven zonder dat dit leidt tot een onbetaalbare run op landbouwgrond?

Antwoord:
Het kabinet kiest voor een landelijke GVE per hectare norm zonder uitzonderingen om een eenvoudige grondgebondenheidsnorm in te voeren. Haalbaarheid van de norm voor intensievere bedrijven wordt onder andere bepaald door de mogelijkheid tot het afsluiten van samenwerkingsovereenkomsten door melkveehouders met akkerbouwers in de nabije omgeving. Deze bedrijven hoeven hiervoor zelf niet grond te kopen of te pachten maar kunnen samenwerken met akkerbouwers om zo te voldoen aan de norm.

27. Wordt de grens van 25 kilometer voor samenwerkingsovereenkomsten met akkerbouwers ruimhartig en praktisch werkbaar ingericht, zonder overtollige bureaucratische verplichtingen? Op welke wijze wilt u dit doen?

Antwoord:
De samenwerkingsovereenkomsten worden zodanig ingericht dat bedrijven gemakkelijk doch handhaafbaar met elkaar kunnen samenwerken, bestaande samenwerkingen worden daarmee bestendigd. Het streven is gebruik te maken van reeds bestaande registratiesystemen waar landbouwers nu bekend mee zijn.

28. Hoe denkt u supermarkten en ketenpartijen écht dwingend te verplichten om een meerprijs te betalen voor verduurzaamde en biologische producten? Volgens deze leden is dit tot op heden vrijblijvend gebleken.

Antwoord:
In de Kamerbrief ‘Weer ruimte voor boer, natuur en bouw’ zijn verschillende maatregelen opgenomen die betrekking hebben op een bijdrage van partijen in voedselketens aan een toekomstbestendige landbouw. Want, als we agrarische ondernemers om extra inspanningen vragen, mogen we datzelfde verwachten van andere partijen in de keten. Daarom maak ik voor 1 april 2027 heldere afspraken met ketenpartijen over het vergroten van de afzet van duurzaam geproduceerd voedsel, het aanbod in de winkel en de aansluiting tussen private en publieke doelsturing. Ik verwacht dat ketenpartijen bereid zijn om een extra inspanning te leveren, maar heb daarbij oog voor het risico van vrijblijvendheid. Daarom zijn de afspraken die ik beoog bindend en kijk ik ook naar de eventuele verplichtingen voor deze partijen. In dat licht ben ik de Uitgebreide Keten Verantwoordelijkheid (UKV), aan het uitwerken waarmee de keten (mede)verantwoordelijk wordt voor de verduurzaming. Er wordt uitgezocht of dit ook kan helpen om het verdienmodel van (omschakelen naar) biologische productie te ondersteunen. In het tweede kwartaal van 2027 zal ik de Kamer via een Kamerbrief over de brede ketenaanpak verder informeren over nieuwe inzet inclusief verplichtende maatregelen.

29. Kunt u garanderen dat de afzetgarantie voor biologische producten (met het streefdoel van50% biologisch in de rijkscatering) geen valse hoop biedt aan boeren die omschakelen? Hoe zeker bent u dat consumenten zoveel biologische producten gaan afnemen?

Antwoord:
Ik begrijp de zorg dat boeren die omschakelen naar biologische productie

behoefte hebben aan voldoende zekerheid over de afzet van hun producten. In de brief ‘Weer ruimte voor boer, natuur en bouw’ zijn verschillende maatregelen opgenomen die gericht zijn op het stimuleren van de afzet van biologische producten. Door haar rol in de afzetmarkt te gebruiken en toe te groeien naar een inkoopambitie van minimaal 50% met het keurmerk EU-biologisch wil de overheid voorop lopen en andere partijen mee krijgen. Daarom gaat het Rijk in gesprek met provincies, waterschappen, gemeenten en (semi-)overheidsinstellingen om deze ambitie over te nemen. Ook op grote bedrijven wordt een appèl gedaan om meer biologisch en duurzaam voedsel in te kopen. De ambitie om toe te groeien naar een inkoopambitie van minimaal 50% biologische producten is echter geen afzetgarantie dat iedere ondernemer die omschakelt zijn producten tegen een bepaalde prijs of in een bepaalde hoeveelheid zal kunnen afzetten. De Rijkscatering vormt namelijk een deel van de totale Nederlandse voedselmarkt. Het kabinet zal de Tweede Kamer uiterlijk eind 2026 informeren over de wijze waarop de Rijksoverheid naar deze ambitie toegroeit.

30. U geeft aan supermarkten wettelijk te willen verplichten om het aandeel biologische producten te verhogen in supermarkten. Welke wettelijke maatregelen bent u van plan in te voeren en met welke tijdspad, zo vragen deze leden.

Antwoord:
Over het stimuleren van de afzet van biologische landbouwproducten ben ik op dit moment in gesprek met supermarkten, verwerkers, branchepartijen en partijen die de landbouwsector vertegenwoordigen met als doel om tot afspraken te komen. In de brief van 26 juni wordt beschreven dat het nemen van wettelijke maatregelen pas plaatsvindt op het moment dat het niet lukt om voor 1 april 2027 tot afspraken te komen met ketenpartijen.
Ik laat momenteel onderzoek uitvoeren waaruit moet blijken welke wettelijke maatregelen op dat moment het meest voor de hand liggen. Daarnaast zijn de gesprekken die momenteel worden gevoerd over het verhogen van de afzet van biologische landbouwproducten hierbij waardevol. Uit eerdere onderzoeken komt naar voren dat gedacht kan worden aan bijvoorbeeld een inkoopverplichting of een bijmengverplichting. De beoogde invoeringsdatum voor wettelijke maatregelen is, als het niet lukt om afspraken te maken, 1 januari 2029.

Vergunningverlening, PAS-melders en financiële kaders

31. Binnen welk exact tijdpad geeft u volledige legalisatie en juridische zekerheid aan de PAS- melders en interimmers, gegeven dat de Rekenkamer wijst op grote juridische risico’s en schades?

Antwoord:
Met het Programma Maatwerk PAS-melders werken provincies en PAS-melders, indien gewenst met ondersteuning van een zaakbegeleider, naar een structurele oplossing die leidt tot een legale situatie. De oplossing waarmee PAS-melders in een legale situatie terecht komen is in maart 2028 in zicht. De maatwerkoplossing hoeft op 1 maart 2028 nog niet geïmplementeerd en vergund te zijn. De periode tot en met 2030 is hiervoor bedoeld. Het kabinet wil de RKO invoeren op 1 juli 2027. Met een RKO hebben veel PAS-melders geen vergunning meer nodig. Zij hebben daarmee een oplossing voor hun situatie. PAS-melders die niet willen of kunnen wachten op invoering van de RKO kunnen, indien gewenst, met ondersteuning van een zaakbegeleider verkennen welke oplossing het beste bij hun bedrijfsspecifieke situatie past.

32. Hoe kunt u garanderen dat de gereserveerde 20 miljard euro uit het te vormen stikstoffonds daadwerkelijk ten goede komt aan de agrarische sector en natuurherstel, en niet verdwijnt in proceskosten, ambtelijke apparaatskosten en juridische procedures? Hoeveel van deze 20 miljard euro is gereserveerd voor proceskosten?

Antwoord:
In de Kamerbrief van 26 juni 2026 is een indicatieve verdeling van het stikstoffonds van €20 miljard opgenomen over de verschillende onderdelen van de aanpak opgenomen. In de verschillende verdiepingsbijlagen is bovendien toegelicht welke specifieke maatregelen per onderdeel worden getroffen. De indicatieve budgetten per maatregel voorzien ook in uitvoeringskosten, dit is noodzakelijk om maatregelen daadwerkelijk tot uitvoering te brengen. De hoogte van de uitvoeringskosten zijn onder meer afhankelijk van het type maatregel. Het kabinet stuurt erop dat de middelen daadwerkelijk leiden tot doelbereik in de vorm van stikstofemissiereductie, natuurherstel en het op gang komen van de vergunningverlening. De reflecties van de kennisinstellingen vormen een belangrijke toetssteen bij de uitwerking van maatregelen, en bij de eigenlijke overheveling en inzet van de middelen. Ik zal er bij de verdere uitwerking en financiële besluitvorming scherp op toezien dat de maatregelen zo doelmatig mogelijk ten uitvoer kunnen worden gebracht.

Juridische houdbaarheid, vergunningverlening en de rol van de landsadvocaat

33. De leden van de BBB-fractie vragen waarom u terughoudend blijft ten aanzien van een generaal pardon voor PAS-melders, terwijl de leden zien dat deze ondernemers buiten hun schuld in deze situatie zijn beland, zoals ook wordt onderschreven in het rapport van de WUR?

Antwoord:
Het Kabinet wil voor alle PAS-melders een structurele oplossing vinden. Een generieke oplossing, zoals een generaal pardon, is momenteel helaas niet mogelijk. Voor de PAS-melders is het van belang dat de oplossing die zij krijgen ook juridisch houdbaar is. In 2023 is de Landsadvocaat gevraagd naar de mogelijkheden voor een generaal pardon voor PAS-melders. [45] Uit het advies blijkt dat een generaal pardon alleen kan als significante gevolgen van de emissies van de gemelde activiteiten voor elk Natura 2000-gebied en elke locatie van beschermde habitats daarbinnen kunnen worden uitgesloten. Voor de meeste Natura 2000-gebieden vereist dit dat eerst de kwaliteit en condities verder op orde moeten komen. Pas daarna wordt het mogelijk dit juridisch houdbaar in te voeren, volgens het advies van de Landsadvocaat. Daarvoor zal eerst de benodigde emissie- en depositie daling moeten worden behaald. Met het maatregelenpakket van juni 2026 gericht op stikstofreductie en natuurherstel worden hiervoor noodzakelijke stappen gezet.[46]

34. Welke aanvullende stappen zijn naar aanleiding van de aanvulling van de landsadvocaat exact nodig om een generaal pardon en referentiesituaties voor PAS-melders en interimmers juridisch wel dicht te timmeren?

Antwoord:
Om een generaal pardon voor PAS-melders in te kunnen voeren is het noodzakelijk dat in alle Natura 2000-gebieden de kwaliteit en condities van de verschillende habitats verder op orde komen. Pas daarna wordt het mogelijk een generaal pardon juridisch houdbaar in te voeren. Daarvoor zal eerst de benodigde emissie- en depositie daling moeten worden behaald. Met het maatregelenpakket van juni 2026 gericht op stikstofreductie en natuurherstel worden hiervoor noodzakelijke stappen gezet. Het kabinet wil een nieuwe referentiesituatie invoeren. Om een nieuwe referentiesituatie in te voeren, moet nog een aantal randvoorwaarden worden ingevuld Zodra het invoeren van het nieuwe referentiemoment juridisch

[45] Kamerstuk 30252, nr. 100
[46] Kamerstuk 36800-XIV, nr. 87

houdbaar blijkt, wil het kabinet dit tijdig landelijk invoeren. In de tussentijd kunnen provincies en PAS-melders, indien gewenst, met ondersteuning van een zaakbegeleider met het Programma Maatwerk PAS-melders een oplossing vinden die het beste bij de bedrijfsspecifieke situatie past.

35. Wanneer en op welke wijze wordt de Eerste Kamer geïnformeerd over de resultaten van de verkenning (die voor het eind van het jaar is toegezegd) met provincies, agrarische partijen en WUR-auteurs naar praktisch uitvoerbare gebieden?

Antwoord:
Uiterlijk eind dit jaar zal het kabinet de resultaten van deze verkenning aan de Tweede Kamer presenteren. Op dat moment wordt ook de Eerste Kamer geïnformeerd.

36. Deze leden concluderen dat de WUR-onderzoekers en de landsadvocaat aangeven dat vergunningverlening weer vlotgetrokken kan worden door sturing op emissieruimte op gebiedsniveau in plaats van berekende depositie op bedrijfsniveau via AERIUS. Waarom kiest u er niet direct voor om AERIUS-Calculate te schrappen als vergunningverleningsinstrument?

Antwoord:
Het sturen op emissies bij toestemmingverlening vraagt nadere uitwerking en is niet direct in te voeren. De Habitatrichtlijn (artikel 6, derde lid) verplicht immers dat bij het verlenen van een vergunning, is uitgesloten dat het project verslechtering van de natuur veroorzaakt. Voorlopig is die toetsing alleen mogelijk met een depositieberekening in AERIUS Calculator.
Dat de voorgestelde omschakeling naar emissiesturing tijd kost, erkennen de auteurs van het WUR-rapport ook. Dat is te lezen in de vervolganalyse op hun rapport.[47]

Doelsturing, afrekenbare emissienormen en de rol van het dieraantal

37. In uw brief over het maatregelpakket wordt aangekondigd dat, wanneer de emissiedoelen voor 2035 niet worden gehaald, als "ultieme remedie" kan worden gestuurd op verplichte krimp van het aantal dieren17. Hoe verhoudt dit zich tot het principe van afrekenbare doelsturing en vakmanschap van de boer?

Antwoord:
Het kabinet zet in op afrekenbare doelsturing, waarbij het vakmanschap van de boer centraal staat. Omdat het kabinet het van belang vindt dat boeren een norm krijgen die ook haalbaar is, is ervoor gekozen om de hoogte van de norm vast te stellen op basis van het technisch reductiepotentieel. Dat betekent dat afrekenbare doelsturing alleen niet voldoende emissiereductie oplevert. Het kabinet treft daarom ook andere maatregelen, zoals het verlagen van veldemissies en het ondersteunen van een afname van het totaal aantal dieren dat wordt gehouden via vrijwillige beëindigingsregelingen. Het kabinet gaat ervan uit dat de emissiedoelen voor 2035 met de ze maatregelen worden gehaald en dat het inzetten van de ultieme remedie daarmee niet nodig zal zijn. Het opnemen van een dergelijke maatregel is echter noodzakelijk als noodrem omdat borging van het pakket cruciaal is.

[47] https://www.researchgate.net/profile/Gerard-Ros/publication/408108665_De_Nederlandse_stikstofcrisis_Van_verwarring_naar_verbinding_Een_vervolganalyse/links/6a3e1b40d551e312d721c689/De-Nederlandse-stikstofcrisis-Van-verwarring-naar-verbinding-Een-vervolganalyse.pdf

38. Bent u het met de BBB-fractie eens dat sturing op borging van emissiereductie (via innovatie, voer, management en stalsystemen) altijd moet prevaleren boven generieke of gedwongen krimp van de veestapel?

Antwoord:
Dat ben ik met u eens. Dit kabinet zet alles op alles om de maatregelen die in het pakket zijn opgenomen te laten slagen zodat wordt voorkomen dat de ultieme remedie ingezet moet worden.

39. Op welke termijn en op basis van welke juridisch geborgde instrumenten krijgen agrarische ondernemers daadwerkelijk de keuzevrijheid om met een eigen 'duurzaam ondernemersplan' te voldoen aan hun emissieplafond?

Antwoord:
De emissienormen worden afrekenbaar in 2035. Bedrijven kunnen zelf de keuzes maken over op welke wijze zij aan deze norm zullen voldoen. Mogelijk handelingsperspectieven hierbij zijn het doen van aanpassingen in het management en/of de stal van het bedrijf, het verwerven van extra fosfaatrechten of het houden van minder dieren met behoud van rechten. Vanuit de overheid wordt ondersteunend instrumentarium ingezet om bedrijven te ondersteunen bij het realiseren van de benodigde emissiereductie. Daarbij wordt onder andere via het Programma Vernieuwing Stalbeoordeling ingezet op een vernieuwde systematiek waarmee emissie-reducerende technieken kunnen worden beoordeeld om zo geborgde technieken beschikbaar te maken voor ondernemers.

40. Hoe gaat u om met de vier door de WUR doorgerekende varianten voor emissiedoelen (grond- versus diergebonden), en naar welke variant of mix van varianten gaat de voorkeur van de regering uit?

Antwoord:
Op een aantal aspecten sluit het aangekondigde beleid van 26 juni jl. aan bij elk van de vier varianten uit de studie van de WUR (in de beantwoording wordt ervan uitgegaan dat de fractie van de BBB doelt op de oorspronkelijke studie waarin deze varianten uitgebreid zijn beschreven: Gebieds- en bedrijfsgerichte handelingsperspectieven voor een duurzame landbouw in Nederland). Zo maakt het kabinet ook onderscheid tussen grondgebonden (melkvee) en niet-grondgebonden (pluimvee, varkens en kalveren) dierhouderijen, waarbij verschillende KPI’s worden gehanteerd, namelijk per fosfaatrecht resp. dierplaats. De studie gaat overigens voor de melkveehouderij uit van een norm per hectare in plaats van per fosfaatrecht.

Belangrijkste verschillen met de varianten uit de studie zijn dat daarin de landelijke opgave direct vertaald is naar bedrijfsemissieplafonds (bijvoorbeeld in variant 1) of een andere top-down verdeling is gekozen (variant 2, 3). Daarnaast hanteert de studie van de WUR een referentiejaar (2018). Het kabinet heeft ervoor gekozen om technisch reductiepotentieel als uitgangspunt te nemen in ieder sector, ofwel de potentie van beschikbare maatregelen als basis te nemen voor het stellen van normen. Over het algemeen leiden de varianten van de studie van de WUR daarom tot zwaardere normen. Overigens stelt de WUR dat de beoogde landelijke emissiereductie gecorrigeerd kan worden voor autonome (toekomstige) ontwikkelingen waardoor de toelaatbare normen automatisch minder streng uitvallen. Variant 4 van het onderzoek van de WUR houdt tot slot in dat alle veehouderijbedrijven binnen een straal van 500 meter rondom stikstofgevoelige natuur worden stopgezet dan wel worden omgezet naar akkerbouwmatige bedrijven. Het kabinet heeft gekozen voor zones rondom Natura 2000-gebieden die ruimte geven voor extensievere vormen van landbouw.

Herkomst en reikwijdte van de stikstofdepositie (500-meterzone en buitenland)

41. Uit de wetenschappelijke data in het WUR-rapport18 blijkt volgens deze leden dat ammoniakconcentraties vanaf een bron exponentieel afnemen en buiten de 500-meterzone niet meer te onderscheiden zijn van achtergrondconcentraties. Welke beleidsmatige conclusies verbindt u aan dit in de ogen van deze leden harde fysische gegeven?

Antwoord:
Het reduceren van stikstofemissies in de nabijheid van Natura 2000-gebieden reduceert het neerslaan van stikstof in deze gebieden ook tot 1000 meter nog ongeveer 2,5 keer meer dan generieke emissiereducties. Door emissies te reduceren binnen de zonering is er minder generieke reductie nodig.

42. Bent u bereid om, in navolging van het rapport, het accent van het maatwerk- en reductiebeleid primair te leggen op de zone van 0 tot 500 meter rondom stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden en boeren buiten die zone reguliere ontwikkelruimte te bieden?

Antwoord:
Het pakket is gericht op het los trekken van de vergunningverlening voor boeren en bouw door te werken aan natuurherstel. Het pakket bestaat uit generieke maatregelen en gebiedsgerichte maatregelen in de zone. De gebiedsgerichte maatregelen vinden primair plaats in de 500 meter zone rondom de Natura 2000-gebieden die daar baat bij hebben. Voor een beperkt aantal gebieden is echter een zone van 1000 meter gericht op emissiereductie nodig om te voorkomen dat de generieke maatregelen ingrijpender moeten worden of dat de maatregelen in de zone landbouwkundig gebruik onmogelijk maken.

Tegelijkertijd is niet ieder gebied hetzelfde en zijn er gebieden waar al stappen zijn gezet via een eigen (provinciale) aanpak. Provincies kunnen daarom een gebiedseigen plan aandragen om hetzelfde effect op vergunningverlening en natuurherstel te bereiken als de Rijksaanpak.

43. Gegeven het feit dat circa 85% van de Nederlandse NOx-emissies 19en een aanzienlijk deel van de ammoniakemissies naar het buitenland waait, en dat buitenlandse bronnen zwaar drukken op de Nederlandse depositie: welke reële reductie van de totale depositie op Nederlandse natuur valt er überhaupt te behalen met enkel nationaal beleid?

Antwoord:
Voor veel natuurgebieden is voldoende reductie te behalen met (alleen) nationaal beleid. Mocht het, ook met aanvullende gebiedsgerichte inzet, voor sommige gebieden niet mogelijk blijken om voldoende te reduceren, bijvoorbeeld door depositie vanuit het buitenland, zal het rijk voor deze gebieden zoeken naar andersoortige oplosrichtingen. Daarbij geldt dat depositie afkomstig uit het buitenland niet tot een onevenredige opgave voor deze gebieden moet leiden. Nederland blijft zich daarom inzetten op bilaterale samenwerking met de buurlanden, met specifieke aandacht voor de grensregio. Met grensprovincies wordt intensief samengewerkt met Vlaanderen. Er wordt gerapporteerd over de bijdrage van Vlaamse en Nederlandse stikstofdepositie in elkaars Natura 2000-gebieden. Een gezamenlijk Afsprakenkader bevat afspraken over informatie-uitwisseling over en advies in projecten met grensoverschrijdende stikstofeffecten. In een Memorandum van Overeenstemming zijn intenties opgenomen onder meer over het beter op elkaar afstemmen van beleid en regelgeving, en vinden regelmatig gezamenlijke kennissessies plaats. Daarnaast wordt verkend hoe

de gebiedsgerichte samenwerking concreet vorm kan worden gegeven. Met Duitsland vindt op federaal en deelstatenniveau overleg plaats, uitwisseling van kennis en informatie, wordt gekeken naar samenwerkingsprojecten in de grensregio. Een gezamenlijke Milieuverklaring met Duitsland is onder andere gericht op de bescherming van de leefomgeving en natuur. Het kabinet werkt aan een samenhangende ‘stikstofinzet’ op EU dossiers (zoals het GLB, Green Deal, NEC en IED richtlijnen), met bijzondere aandacht voor de noodzakelijke stikstofvermindering en natuurherstel. Ook zal het kabinet met de Europese Commissie in overleg treden over oplossingsrichtingen.
De prognoses laten al jaren een dalende trend zien van buitenlandse stikstofdepositie in Nederland.

Kritische depositiewaarden (KDW), omgevingswaarden en modellen

44. Het WUR-rapport onderstreept dat KDW's wetenschappelijk gezien bandbreedtes en indicatoren zijn, en dat er geen ecologische legitimatie is om KDW's te gebruiken als harde grenswaarden voor individuele vergunningverlening. Wanneer schrapt het u de KDW uit de wet als individueel toetsingsinstrument?

Antwoord:
De KDW blijft een wetenschappelijke maatstaf, om samen met een aantal andere indicatoren, de staat van de natuur te beoordelen bij vergunningverlening. Daarmee blijft de KDW een indicator van de toestand van de natuur bij de individuele vergunningentoets.

45. Wat is het standpunt van de regering over de noodzaak van een wetenschappelijk onderbouwde rekenkundige ondergrens (bijvoorbeeld van minimaal 1 mol N/ha/jaar) om micro-depositieberekeningen te beëindigen? Welke stappen onderneemt de regering om deze ondergrens juridisch af te dichten?

Antwoord:
Verschillende belangrijke wetenschappelijke publicaties concluderen dat de huidige ondergrens leidt tot schijnzekerheid: berekende waarden in deze orde van grootte kunnen niet meer met voldoende wetenschappelijke zekerheid worden toegerekend aan een individueel project. Doel van een rekenkundige ondergrens is het verkleinen van deze schijnzekerheid en een beter wetenschappelijk verantwoord gebruik van het model. Het kabinet wil de RKO 1 juli 2027 invoeren, dit kan verantwoord mits aan 3 voorwaarden is voldaan. Ten eerste moet de spoedwet en het bijbehorende programma zijn vastgesteld door de Kamers, ten tweede moet de AMvB zonering zijn vastgesteld door de Kamers en ten slotte moeten de beheersmaatregelen zijn vastgesteld. Samen met de provincies werk ik aan het vastleggen van deze beheersmaatregelen in concrete wettelijke voorschriften

Ecologie, natuurherstel en het tijdsaspect ('Damage' vs 'Recovery Delay Times')

46. Erkent u dat natuurherstel primair afhankelijk is van doeltreffend, actief natuurbeheer (zoals hydrologisch herstel, vernatting, maaien, begrazen en steenmeel/bekalking) in plaats van het uitsluitend sturen op stikstofdepositiereductie?

Antwoord:
Voor natuurherstel is het noodzakelijk dat én de stikstofreductie onder de kritische depositie waarde komt én natuurherstelmaatregelen worden getroffen, zoals ook benoemd wordt in de Kamerbrief ‘weer ruimte voor boer, natuur en bouw’ van 26 juni jl.

47. Welke concrete prestatie-indicatoren (KPI's) voor standplaatsfactoren worden opgenomen in de vernieuwde Natura 2000-beheerplannen om de focus te verleggen van stikstof naar breder ecologisch systeemherstel?

Antwoord:
In de omgevingswet is geborgd dat beheerplannen zich richten op de instandhoudingsdoelstellingen van het Natura 2000-gebied. Beheerplannen leggen daarom ook nu al de focus op systeemherstel, breder dan stikstof alleen. Door de aanpak te richten op de factoren die in Natuurdoelanalyses door voren komen als belangrijkste drukfactoren, wordt gewaarborgd dat de herstelmaatregelen zich niet enkel richten op stikstof, maar ook op andere drukfactoren zoals bijvoorbeeld voldoende schoon water, invasieve exoten en de omvang van leefgebieden van soorten. De standplaatsfactoren voor habitattypen zijn opgenomen in Natura 2000-profielendocumenten, waar in beheerplannen gebruik van wordt gemaakt.

48. Welke rol en financiële verantwoordelijkheid krijgen de grote Terreinbeherende Organisaties (TBO's) bij het tijdig en correct uitvoeren van de noodzakelijke herstelmaatregelen?

Antwoord:
De noodzakelijke herstelmaatregelen worden op dit moment uitgewerkt. Op het moment dat deze via de provincies worden uitgezet zal LVVN kaders meegeven aan de provincies. Het is vervolgens aan de provincies om binnen deze kaders afspraken te maken met terreinbeherende organisaties.

49. Hoe beoordeelt u de belemmeringen die maatschappelijke weerstand of ruimtelijkerestricties opwerpen bij het uitvoeren van hydrologische herstelmaatregelen rondom natuurgebieden? Welke oplossingen ziet u hiervoor?

Antwoord:
Bij het uitvoeren van hydrologische herstelmaatregelen rondom Natura 2000-gebieden (zoals het verhogen van het grondwaterpeil of het dempen van sloten) kan een spanningsveld ontstaan tussen ecologische doelen en andere maatschappelijke belangen.

Dit spanningsveld kan in een gebiedsproces worden meegenomen, waarbij het belangrijk is dat de doelen voor het gebied duidelijk zijn. Bij een gebiedsproces worden belanghebbenden uit de omgeving betrokken. Het is van belang dat eventuele nadelen van maatregelen voor belanghebbenden gehoord worden en meegewogen worden in de besluitvorming over de maatregelen. Bij nadelen voor belanghebbenden wordt bijvoorbeeld bekeken in hoeverre eventuele nadelen gecompenseerd kunnen worden.

Integrale benadering, scheiding NH3/NOx en uitvoerbaarheid

50. De WUR-onderzoekers pleiten, in lijn met de commissie-Remkes, voor het strikt ontkoppelen van ammoniak (NH*3*, primair landbouw) en stikstofoxiden (NOx, primair industrie en mobiliteit) in het beleid. Overweegt de regering deze scheiding definitief door te voeren in de regelgeving?

Antwoord:
Het Kabinet kiest voor een scheiding tussen ammoniak en stikstofoxiden bij het stellen van de nieuwe wettelijke doelen voor emissiereductie. Voor industrie en mobiliteit geldt een doel voor stikstofoxiden, voor de landbouw een ammoniakdoel.

Bij toestemmingverlening is het onderscheid lastig te maken. Enerzijds omdat vrijwel alle activiteiten een emissie van zowel ammoniak als stikstofoxiden hebben, anderzijds omdat de berekeningen en ecologische toetsing zijn ingericht op de depositie van N (totaal stikstof).

51. In het rapport wordt gewaarschuwd voor 'lock-ins' bij investeringen in emissiearme technieken als er geen integrale gebiedsgerichte keuzes worden gemaakt. Welke waarborgen biedt de regering aan boeren die nu investeren in emissiearme stallen of innovaties dat deze investeringen niet door toekomstige regelgeving waardeloos worden gemaakt?

Antwoord:
Op dit moment zit de natuurvergunningverlening op de meeste plaatsen op slot. Het ligt niet in de lijn der verwachtingen dat op grote schaal geïnvesteerd wordt in emissiearme stalsystemen en technieken, omdat daar in de meeste gevallen een natuurvergunning voor nodig is. In de Kamerbrief van 26 juni 2026 heeft het kabinet toegelicht welke aanpak gekozen wordt om Nederland van het slot te halen. Hiermee is op hoofdlijnen ook duidelijk aan welke eisen veehouders, in zones en daarbuiten, moeten gaan voldoen. De komende tijd worden deze maatregelen verder uitgewerkt en wordt dit zowel binnen als buiten de zones steeds concreter. Zo kunnen weloverwogen investeringsbeslissingen worden genomen. Ook bij de ondersteunende maatregelen die het kabinet uitwerkt zullen zo vormgegeven worden dat het risico op lock-in zo veel mogelijk wordt beperkt.

52. Hoe gaat u ervoor zorgen dat de voorgestelde expertpool van wetenschappers (waaronder de WUR-auteurs) en de landsadvocaat daadwerkelijk leidt tot werkbare, praktische regels in plaats van tot nieuwe bureaucratische lagen?

Antwoord:
De expertpool zal op verzoek gericht meedenken over de uitwerking van specifieke onderdelen van het beleid. Het kabinet staat voor een overheid die beleid en regelgeving maakt die uitvoerbaar, voorspelbaar en werkbaar zijn in de praktijk. De betrokkenheid van de kennis van de expertpool zal hier naar de overtuiging van het kabinet aan bijdragen.

Ook zal het kabinet de landsadvocaat, wanneer opportuun en noodzakelijk, betrekken bij de uitwerking van het taskforcepakket. Recent is op verzoek van de Tweede Kamer door de landsadvocaat gereflecteerd op het maatregelpakket.[48] Die reflectie heeft uw Kamer met een reactie van het kabinet op 11 september ontvangen. Naast de expert pool en de landsadvocaat betrekt het kabinet nog diverse andere partijen, die ook dicht op de praktijk en uitvoering staan.

53. Wat is het concrete tijdpad en de financiële onderbouwing voor het beschikbaar stellen van de middelen voor structureel agrarisch natuurbeheer, beheerfondsen voor TBO's en de uitwerking van de gebiedsgerichte emissieplafonds met de provincies?

Antwoord:
Bij de uitwerking van het agrarisch natuurbeheer wordt uitgegaan van de € 165 miljoen per jaar aan extra structurele middelen die dit kabinet heeft gereserveerd, met tot 2035 een ingroeipad van € 1,2 miljard totaal, de € 200 miljoen per jaar van het vorige kabinet en het doortrekken van het huidige

[48] Kamerstukken II 2025-2026, 35 334, nr. 462

jaarlijkse budget vanuit het GLB en provincies van € 120 miljoen, waarover in het kader van het nieuwe GLB (Nationale en Regionale Partnerschapsplannen) nog besluitvorming moet plaatsvinden. In totaal is dat € 485 miljoen per jaar. Hiermee wordt het Agrarisch natuur- en landschapsbeheer (ANLb) stapsgewijs uitgebreid, waarbij het doel is om in 2033 280.000 hectare ecologisch effectief ANLb te realiseren. Tot 2033 wordt ook extra ingezet op investeringen, het versterken van organisaties en kennisontwikkeling.

Voor SNL Natuur is voor 2027 56 miljoen gereserveerd en voor 2028 58 miljoen. Voor de verdere invulling van de middelen na 2028 lopen gesprekken met de provincies. Deze structurele invulling zal onderdeel zijn van de afspraken in het natuurpact 2.0.

Op dit moment wordt onderzocht of en waar gebiedsgerichte emissieplafonds praktisch uitvoerbaar zijn. De kennis uit de expertpool wordt daarbij betrokken.

Doorrekening door het PBL

54. Deze leden vragen u inzichtelijk te maken welke uitgangspunten en aannames ten grondslag liggen aan de doorrekening. Welke daarvan zijn politiek of beleidsmatig zijn vastgesteld en welke wetenschappelijk zijn onderbouwd?

Antwoord:
Het PBL baseert zich in zijn reflectie voor de effectinschattingen op de maatregelen die staan aangekondigd in de Kamerbrief ‘Weer ruimte voor boer, natuur en bouw’ van 26 juni 2026 en de bijbehorende verdiepingsbijlagen. Doelen waaraan in die brief (nog) geen concrete maatregelen zijn gekoppeld, zijn in de effectschattingen niet meegenomen. In hoofdstuk 6 van de reflectie lichten de onderzoekers toe welke maatregelen in de analyse zijn meegenomen en hoe deze zijn verwerkt in de effectinschattingen. Zie in het bijzonder de paragrafen Inschatting effecten op stikstofemissie, Inschatting effecten op stikstofdepositie en Inschatting effecten op natuur. Welke aannames het PBL heeft gehanteerd met betrekking tot de budgetten en normeringen staan in de tabellen 6.1 en 6.2 van dit hoofdstuk. Op maatregelniveau zijn de berekeningen van de effecten gedaan op basis van de wetenschappelijke kennis van het PBL. Voor inschattingen van effecten van het maatregelenpakket op emissies en natuur zijn de meest actuele basispaden gebruikt waarin vastgesteld en concreet voorgenomen beleid is verwerkt. De maatregelen uit de Kamerbrief zijn – voor zover deze aanvullend zijn op dit al vastgestelde en concreet voorgenomen beleid – tegen dat basispad afgezet.

55. Welke maatregelen uit de doorrekening leveren volgens u daadwerkelijk de grootste stikstofreductie op, en welk deel van de totale reductie is afkomstig van maatregelen binnen de landbouw?

Antwoord:
Ten opzichte van eerder vastgesteld beleid wordt volgens het PBL de grootste stikstofreductie bereikt in de landbouw door doelsturing in combinatie met de aanscherping van de emissie-eisen voor (verouderde) stallen. De reductie is gebaseerd op techniek- en managementmaatregelen in de landbouw. Deze analyse deel ik. Hoewel het PBL geen vergelijking maakt tussen de verschillende sectoren kan worden aangenomen dat, ten opzichte van eerder vastgesteld beleid, het grootste gedeelte van de totale reductie afkomstig is van de maatregelen binnen de landbouw. De verklaring daarvoor is dat het eerder vastgesteld beleid een groot effect heeft op stikstofemissies in de industrie en mobiliteit. Het PBL

bevestigt dat volgens de analyse de industrie 50% NH_3-emissies en de mobiliteit 50% NO_x-emissies reduceert ten opzichte van 2019.

56. Deze leden vragen u per maatregel aan te geven wat de geraamde kosten per kilogram ammoniakreductie zijn. Hoe verhouden deze kosten zich tot maatregelen buiten de landbouw?

Antwoord:
Het kabinet heeft €20 miljard gereserveerd voor de uitvoering van de aanpak landbouw, natuur en stikstof. In de brief van 26 juni is het onderliggende maatregelpakket aan de Kamer gepresenteerd, inclusief een indicatieve verdeling van deze €20 miljard over de verschillende maatregelen. Met de brief van 3 november jl. is dit maatregelpakket vastgelegd in het ontwerpprogramma Landbouw, Natuur en Stikstof (LNS).

Doelbereik van de aanpak staat voorop voor het kabinet. Daarbij vindt het kabinet het van belang dat álle sectoren hun bijdrage leveren om Nederland van het stikstofslot te halen en de natuur te herstellen. Zo bevat het wetsvoorstel dat op 3 november jl. naar de beide Kamers is gegaan emissiedoelen voor 2035 voor landbouw, mobiliteit en industrie, en ook het maatregelpakket is gericht op alle sectoren. Voor de mobiliteit en industrie geldt dat er, naast de maatregelen in het ontwerpprogramma LNS, stappen worden gezet die bijdragen aan stikstofreductie. Dit wordt vooral gestuurd vanuit klimaat- en milieubeleid, waaronder ook internationale normering en beprijzing.

Het PBL en de Landsadvocaat stellen dat met dit pakket, gericht op alle sectoren, een belangrijke stap kan worden gezet om de natuur in Nederland te verbeteren, en via die weg perspectief voor vergunningverlening te creëren. Verschillende maatregelen in het pakket worden de komende periode nog verder uitgewerkt. De reflecties van de kennisinstellingen vormen hierbij belangrijke toetssteen, evenals bij de eigenlijke overheveling en inzet van de middelen. Ik zal er bij de verdere uitwerking en financiële besluitvorming scherp op toezien dat de maatregelen zo doelmatig mogelijk ten uitvoer kunnen worden gebracht.

57. Is bij de doorrekening rekening gehouden met het feit dat een deel van de Nederlandse stikstofdepositie afkomstig is uit het buitenland? Zo ja, welk aandeel is gehanteerd en hoe beïnvloedt dit de uitkomsten?

Antwoord:
Voor de buitenlandse bijdrage heeft het PBL de cijfers overgenomen uit de Monitor Stikstofdepositie 2025. Dit heeft geen invloed op de emissiereductiedoelen, die middels een wetsvoorstel ‘Spoedwet vervangen omgevingswaarde’ eind oktober aan de Tweede Kamer zal worden aangeboden. Dit heeft wel invloed op de depositie. Uit de eerdergenoemde monitor komt dat in 2023 36% van de stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden in Nederland uit het buitenland afkomstig was. Er is een verdere daling voorzien van depositie uit het buitenland. Voor de buitenlandse emissies zijn de ramingen gebruikt uit de 'Fourth Clean Air Outlook' (CAO4) die het IIASA in 2024 (European Commission, 2025) in opdracht van de Europese Commissie heeft opgesteld.

58. Hoe gevoelig zijn de uitkomsten van de doorrekening voor afwijkingen in de aannames over buitenlandse emissies, economische groei, mobiliteit, industrie en landbouwproductie?

Antwoord:
De doorrekening van het pakket laat de verwachte emissiereductie zien op basis van een aantal aannames. Dat kan betekenen dat afwijkingen in de aannames, zoals een grotere of kleinere landbouwproductie door andere factoren, ook leidt tot

een emissiereductie die afwijkt van de doorrekening. Daarbij moet opgemerkt worden dat voor de grote veehouderijsectoren (melkvee, varkens en pluimvee) geldt dat de productieomvang wordt begrensd door het dierrechtenstelsel. Daarnaast geldt voor buitenlandse emissies dat het pakket doelen stelt op basis van emissie, en niet meer op basis van depositie. Een voordeel van die omschakeling is dat eventuele afwijkingen over de buitenlandse emissies geen rol spelen in het doelbereik. Emissies op Nederlands grondgebied worden immers niet beïnvloed door buitenlandse emissies. Zoals in het antwoord op vraag 56 aangegeven, is het wel relevant voor de vertaling naar de depositie op de natuur. Voor die berekeningen gebruikt het RIVM de meest recente cijfers zoals die door Europa worden samengesteld.

59. Hebt u laten doorrekenen wat er gebeurt wanneer de voorgestelde reductiemaatregelen in de landbouw niet volledig worden gerealiseerd? Met andere woorden: welke onzekerheidsmarge zit er in de gepresenteerde resultaten?

Antwoord:
Ik heb niet laten doorrekenen wat er gebeurt wanneer de voorgestelde reductiemaatregelen in de landbouw niet volledig worden gerealiseerd. De reflectie van het PBL is gericht op de potentiële effecten van de voorgestelde maatregelen. Het PBL is ook gevraagd te reflecteren op de uitvoerbaarheid van het pakket en geeft daarbij aan dat het pakket grenst aan wat het uitvoerbaar acht in deze periode. Daarmee is het kabinet geen gevoeligheidsanalyse bekend voor afwijkingen in de aannames. Dit is met name relevant voor het basispad, omdat voor de analyse van het maatregelpakket geen rekening is gehouden met gedragsreacties en uitvoeringsknelpunten. Deze effecten zouden ook nog impact kunnen hebben op de effecten van de voorgestelde maatregelen.

60. Is bij de doorrekening rekening gehouden met de economische gevolgen van het verminderen van de Nederlandse veestapel, zoals effecten op werkgelegenheid, voedselproductie, export, toeleverende bedrijven en de regionale economie?

Antwoord:
Het PBL kon in deze eerste reflectie geen inzicht geven in hoe de sociaaleconomische effecten zullen uitpakken. Zoals aangekondigd[49], is een reflectie hierop uitgevraagd bij Wageningen Social and Economic Research (WSER). Deze reflectie is inmiddels gepubliceerd en de kabinetsreactie hierop is opgenomen in de Kamerbrief *Ondersteuning aan de agrarische sector voor haalbare doelstellingen* van 3 november 2026. De WUR heeft hierbij ook gekeken naar de effecten op de brede welvaart.

61. Hoeveel landbouwproductie zou Nederland volgens de doorrekening kunnen verliezen voordat de voedselvoorziening of de economische positie van de Nederlandse landbouw substantieel wordt geraakt?

Antwoord:
In het recente rapport van Wageningen Social & Economic Research (WSER) is een eerste inschatting gemaakt van de sociaaleconomische effecten van het maatregelpakket dat in de brief van 26 juni jl. aan de Kamer is gepresenteerd. Dit rapport is als bijlage meegestuurd met de Kamerbrief over ondersteuning aan de agrarische sector van 3 november jl., een kabinetsreactie op dit rapport is

[49] Kamerstuk I 2026/27, 36.800 XIV / 35.334, N

te vinden in deze Kamerbrief.[50] De eerste fase van het onderzoek, waar dit rapport betrekking op heeft, is nu afgerond is. De uitkomsten van de volgende, meer kwantitatieve, fase (‘fase 2’) worden verwacht in het voorjaar van 2027.

WSER verwacht een afname van de toegevoegde waarde en werkgelegenheid van circa 2 tot 5% in het gehele agrocomplex. Het effect voor het veehouderijcomplex, dat een beperkt onderdeel is van het totale agrocomplex, is groter (12 tot 25%). Omdat het beleid nog niet op alle punten concreet is ingevuld, is de bandbreedte groot. In de praktijk verwacht WSER dat het effect op de Nederlandse economie kleiner zal zijn omdat bedrijven en markten zich zullen aanpassen en er uitstroom van werk naar andere sectoren zal optreden. In de tweede fase van de reflectie zal WSER hier verder op ingaan. De stikstofplannen kunnen volgens WSER tot positieve brede welvaartseffecten leiden. –De verwachte daling van de productie zal vooral doorwerken in een afname van de export. WSER verwacht dan ook geen gevolgen voor de voedselzekerheid.

De WSER-reflectie maakt duidelijk dat een ruim ondersteuningspakket nodig is. Het kabinet vindt het van groot belang dat agrarische ondernemers kunnen rekenen op ondersteuning van het kabinet. In de brief van 3 november jl. over ondersteuning van de agrarische sector neem ik uw Kamer daarom mee in de ondersteunende instrumenten die al beschikbaar zijn voor boeren die nu al aan de slag willen, wat er nog in ontwikkeling is en op welke manieren het kabinet het verdienvermogen van boeren van de toekomst versterkt.

62. Welke alternatieve scenario's zijn doorgerekend waarbij dezelfde stikstofreductie wordt bereikt door innovatie, managementmaatregelen en emissiereductie per dier, in plaats van door vermindering van het aantal dieren?

Antwoord
Het gepresenteerde maatregelpakket bestaat nadrukkelijk uit een combinatie van verschillende type maatregelen. Er zijn geen alternatieve scenario’s doorgerekend door het PBL waarbij dezelfde stikstofreductie wordt bereikt door innovatie, managementmaatregelen en emissiereductie per dier. In de besluitvorming over het maatregelenpakket is ervoor gekozen om de hoogte van de normen op bedrijfsniveau vast te stellen op basis van het technisch reductiepotentieel. De reductiedoelstelling in de landbouwsector kan niet volledig worden ingevuld op basis van dit technisch reductiepotentieel. Dat betekent dat een deel van de opgave ook ingevuld moet worden met het verminderen van het aantal dieren. Het opleggen van normen op bedrijfsniveau die technisch niet haalbaar zijn acht het kabinet onwenselijk. Dit scenario is dan ook niet doorgerekend.

63. De leden van de BBB-fractie vragen u inzichtelijk maken wat het verschil in kosten en maatschappelijke gevolgen is tussen een scenario met verplichte krimp van de veestapel en een scenario waarin volledig wordt ingezet op doelsturing en bedrijfsspecifieke emissiereductie.

Antwoord:
Zoals in mijn antwoord op vraag 61 is aangegeven heeft het kabinet ervoor gekozen om de hoogte van de normen op bedrijfsniveau vast te stellen op basis van het technisch reductiepotentieel. De reductiedoelstelling in de

[50] Ondersteuning aan de agrarische sector voor haalbare doelstellingen | Tweede Kamer der Staten-Generaal.

landbouwsector kan niet volledig worden ingevuld op basis van dit technisch reductiepotentieel. Dat betekent dat een deel van de opgave ook ingevuld moet worden met het verminderen van het aantal dieren. Het kabinet ziet voldoende mogelijkheden via vrijwillige maatregelen.
Het opleggen van normen op bedrijfsniveau die technisch niet haalbaar zijn acht het kabinet onwenselijk. Dit scenario is dan ook niet doorgerekend.

64. Is in de doorrekening meegenomen dat investeringen in emissiearme technieken alleen rendabel zijn wanneer ondernemers voldoende lang zekerheid hebben over de regelgeving en hun vergunning? Zo nee, waarom niet?

Antwoord:
Het PBL heeft alleen een kwantitatieve doorrekening gemaakt van het effect van het maatregelpakket op emissiereductie. Het PBL heeft geen analyse gemaakt van de financieel-economische effecten van het pakket. Het PBL wijst wel op het belang van zekerheid rondom regelgeving. Zo kan volgens het PBL een dreiging van een generieke korting in 2035 de bereidheid van bedrijven en financiers om te investeren in verduurzaming verminderen. Op verzoek van het kabinet heeft Wageningen Social & Economic Research (WSER) een eerste reflectie gegeven op de sociaaleconomische gevolgen van het maatregelpakket voor landbouw, natuur en stikstof. Het rapport over de eerste fase van de reflectie is op 3 november jl. naar de Kamer gestuurd. Het kabinet ondersteunt de zienswijze van WSER dat voor emissiereductie en voor ontwikkelperspectief van boeren vergunningverlening nodig is en duidelijkheid of en wanneer stalaanpassingen kunnen worden doorgevoerd. In de Kamerbrief *Ontwerpprogramma Landbouw, Natuur en Stikstof en Wetsvoorstel voor vastlegging van de emissiedoelen,* die ook op 3 november jl. naar de Kamer is gestuurd, heeft het kabinet uiteengezet welke acties hiervoor in gang zijn en worden gezet.

65. Welke gevolgen heeft de doorrekening voor grondgebonden melkveebedrijven die willen blijven produceren maar door strengere grondgebondenheids- of emissienormen hun bedrijfsomvang moeten aanpassen?

Antwoord:
Bij een veebezetting boven de grondgebondenheidsnorm van 2,6 Grootvee Eenheden (GVE) per hectare, kan een melkveehouder het aantal dieren op het bedrijf verminderen of het grondareaal onder zijn bedrijf vergroten door het afsluiten van samenwerkingsovereenkomsten met akkerbouwers en/of het aankopen of pachten van extra grond. Het kabinet realiseert zich dat de uitgangssituatie en het perspectief per bedrijf sterk kunnen verschillen en dat een deel van de melkveebedrijven in gebieden met een hoge melkveedichtheid niet op de huidige bedrijfslocatie kan blijven produceren. Het kabinet heeft € 215 miljoen gereserveerd voor een pakket flankerende maatregelen voor grondgebondenheid die de komende periode verder zal worden uitgewerkt. Daarnaast hebben dergelijke ondernemers de komende jaren de mogelijkheid om gebruik te maken van nieuwe beëindigingsregelingen.
De hoogte van de bedrijfsspecifieke emissienormen voor de melkveehouderij is vastgesteld op basis van onderzoeken naar het technisch reductiepotentieel van op dit moment bekende maatregelen. Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) geeft in haar reflectie op het maatregelpakket van het kabinet aan dat deze bedrijfsspecifieke emissienormen van melkveehouders vragen de ammoniakemissie per fosfaatrecht uit stallen 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 de bedrijfsspecifieke emissienormen. Het kabinet zal met agrarische partijen

overleggen over de wijze waarop het ondersteunende pakket van financieel instrumentarium het best kan worden ingericht.
Naast het aankopen van grond en het investeren in stal- en managementmaatregelen, kan het voor sommige ondernemers wenselijk of noodzakelijk zijn om het aantal dieren te verminderen. Bij een dergelijke extensivering kan een omschakeling naar een ander productiesysteem met een hogere melkprijs (bijvoorbeeld biologisch) of een verbreding naar multifunctionele landbouw kansrijk zijn. Voor sommige bedrijven zullen de extra kosten financieel-economisch niet uit kunnen. Voor deze bedrijven stelt het kabinet middelen beschikbaar ter ondersteuning van het beëindigen van het bedrijf.

66. Welk percentage van de geraamde stikstofreductie kan daadwerkelijk juridisch worden geborgd en welk percentage afhankelijk is van vrijwillige deelname of gedragsverandering?

Antwoord:
In essentie wordt de aanpak juridisch geborgd. Het kabinet heeft in de brief van 26 juni jl. 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 afroming van productierechten bij verhandeling. Daarnaast kunnen bedrijven die willen stoppen gebruik maken van een vrijwillige beëindigingsregeling. Essentieel onderdeel van de aanpak is ook 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’).

67. Welke consequenties verbindt u aan een scenario waarin de vrijwillige beëindigingsregelingen onvoldoende deelname opleveren? Wordt dan automatisch overgegaan naar dwingende maatregelen?

Antwoord:
Het kabinet gaat ervan uit dat het beschikbare budget voor vrijwillige beëindiging de komende jaren volledig kan worden ingezet, waardoor het inzetten van dwingende maatregelen niet nodig zal zijn. Het PBL gaat in haar reflectie uit van eenzelfde aanname waarbij de verwachte deelnamebereidheid voor de intensieve sectoren vergelijkbaar is met die van de recente landelijke beëindigingsregelingen. In de melkveehouderij verwacht het PBL dat de deelnamebereidheid ongeveer twee keer zo hoog zal zijn als bij de recente landelijke beëindigingsregelingen, mede door de aangescherpte regelgeving.

68. Is doorgerekend wat de gevolgen zijn wanneer boeren vanwege de voorgestelde maatregelen hun bedrijf beëindigen, maar de productie vervolgens geheel of gedeeltelijk in het buitenland wordt voortgezet? Leidt dit niet tot een verschuiving van productie en emissies in plaats van een structurele oplossing?

Antwoord:
Er is geen doorrekening gemaakt van de gevolgen van een mogelijke voortzetting van productie in het buitenland na beëindiging van productie in Nederland. Deelnemers aan de beëindigingsregelingen mogen niet op een andere locatie in Nederland of een andere lidstaat van de Europese Unie dezelfde diersoort gaan houden als de diersoort die werd gehouden op de veehouderijlocatie die op grond van een beëindigingsregeling is beëindigd.

69. Welk deel van de geraamde reductie leidt daadwerkelijk tot ecologisch herstel van Natura2000-gebieden en welk deel slechts leidt tot een modelmatige verlaging van de berekende depositie?

Antwoord:
Het PBL kwantificeert niet welk deel van de geraamde reductie leidt tot daadwerkelijk ecologisch herstel. Wel wordt benadrukt dat voor duurzaam natuurherstel het van belang is dat alle drukfactoren voor een gebied worden aangepakt, niet alleen de overmaat aan stikstof. Het kabinet kiest daarom voor een integrale aanpak binnen en rondom stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden en alle drukfactoren in samenhang aan te pakken.

70. Hoe wordt in de doorrekening omgegaan met de onzekerheden rondom AERIUS en de berekening van zeer kleine depositiebijdragen? Welke invloed hebben deze onzekerheden op de beleidsconclusies?

Antwoord:
Bij de reflectie gaat het over de ontwikkeling van de totale depositie op de natuur. Daarbij gelden andere onzekerheden dan bij de toepassing van modellen voor toestemmingverlening, waar het kan gaan over zeer kleine depositiebijdragen.
De reflectie is uitgevoerd door het PBL met, specifiek voor de depositieberekening, ondersteuning van het RIVM. Ik vertrouw erop dat deze wetenschappelijke instellingen hun onderzoek zorgvuldig hebben uitgevoerd, zodat de conclusies van de reflectie betrouwbaar zijn en overgenomen kunnen worden. In dat kader geeft het PBL wel nadrukkelijk aan dat de inschattingen als ”orde van grootte-effecten” moeten worden gezien.

71. Bent u bereid de doorrekening openbaar beschikbaar te stellen, inclusief de gebruikte modellen, datasets, aannames en gevoeligheidsanalyses, zodat onafhankelijke deskundigende uitkomsten kunnen controleren?

Antwoord:
Het PBL heeft in hoofdstuk 6 van hun reflectie (“Verantwoording”) informatie gegeven over de gebruikte methoden, datasets en aannames. Ik beschik niet over nadere informatie. Indien bij deze informatie nadere toelichting gewenst is, is het mogelijk deze wens door te geleiden naar het PBL.

Vragen en opmerkingen van de leden van de VVD-fractie

1. Kunt u concreet aangeven welke juridische verandering met de aangekondigde spoedwet beoogd wordt? Op grond waarvan verwacht u dat daarmee handhavings- en intrekkingsverzoeken kunnen worden voorkomen? Is de spoedwet bedoeld als zelfstandige juridische grondslag voor vergunningverlening, of uitsluitend als tijdelijke bescherming tegen handhavings- en intrekkingsverzoeken, zo vragen deze leden?

Antwoord:
Zoals gezegd in de kabinetsreactie op de reflectie van het PBL en de Landsadvocaat over de samenhangende aanpak voor landbouw, natuur en stikstof, is het voor de mate van perspectief op vergunningverlening 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. De reflectie van PBL laat zien dat fors minder overschrijding van de hoeveelheid stikstof die een gebied aan kan resteert. 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. 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. Parallel zal het dan ook gebied voor gebied mogelijk worden om handhavings- en intrekkingsverzoeken gemotiveerd af te wijzen.

Voor wat betreft de aangekondigde spoedwet het volgende. De concrete juridische verandering die de spoedwet behelst, is het aanpassen van de sturingssystematiek bij de omgevingswaarden stikstof in de Omgevingswet. Van een op depositiereductie en de KDW (Kritische Depositie Waarde) gebaseerd systeem, naar een systeem van emissiereductie. Dit nieuwe systeem schept meer duidelijkheid voor de ondernemers en zij hebben direct invloed op hun emissies. Daarmee krijgen ze meer controle over de wijze waarop zij bij kunnen dragen aan de reductie van stikstof. Voor vergunningverlening is het van belang dat natuurbehoud en -herstel zijn gewaarborgd, door effectieve maatregelen als onderdeel van een robuuste, samenhangende aanpak voor de kortere en langere termijn. Deze wet verankert de emissiedoelen in de Omgevingswet en verplicht tot het vaststellen van een programma met maatregelen om deze emissiedoelen en instandhoudingsdoelstellingen voor de voor stikstof gevoelige habitats in Natura 2000-gebied te bereiken. De spoedwet is hiermee een belangrijke eerste stap richting vergunningverlening.

2. Het kabinet wil uiterlijk in het vierde kwartaal van 2027 een juridisch houdbare en wetenschappelijk onderbouwde rekenkundige ondergrens invoeren. De brief stelt dat hiervoor eerst een voldoende en geborgd maatregelenpakket en aanvullende specifieke beheersmaatregelen nodig zijn. Welke voorwaarden moeten zijn vervuld om de ondergrens juridisch houdbaar te kunnen toepassen? Waarom kan de ondergrens volgens u niet eerder dan uiterlijk het vierde kwartaal van 2027 worden ingevoerd? Welke mogelijkheden ziet u voor een tijdelijke beoordelingsdrempel of een andere praktische oplossing voor projecten met zeer geringe berekende deposities?

Antwoord:

Zoals ik heb aangegeven in mijn brief ‘Ontwerpprogramma Landbouw, Natuur en Stikstof en Wetsvoorstel voor vastlegging van de emissiedoelen ' wil het kabinet de RKO 1 juli 2027 invoeren, dit kan verantwoord mits aan 3 voorwaarden is voldaan. Ten eerste moet de spoedwet en het bijbehorende programma zijn vastgesteld door de Kamers, ten tweede moet de AMvB zonering zijn vastgesteld door de Kamers en ten slotte moeten de beheersmaatregelen zijn vastgesteld. 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.
Een tijdelijke beoordelingsdrempel vergt dezelfde onderbouwing als een drempelwaarde. Hiervan heeft de Raad van State eerder gezegd dat een drempelwaarde alleen ingevoerd kan worden als hier een pakket aan maatregelen tegenover staat dat aanvullend is op de maatregelen die vereist zijn om de instandhoudingsdoelstellingen te bereiken (‘additionaliteitsvereiste’).

3. Provincies zouden ondertussen per gebied plannen kunnen opstellen waarmee additionaliteit wordt onderbouwd, in de ogen van de leden van de VVD-fractie het grootste pijnpunt van de huidige impasse waar wij in zitten. Deze leden vragen u uiteen te zetten aan welke minimale inhoudelijke en juridische eisen een provinciaal gebiedsplan moet voldoen om additionaliteit te kunnen onderbouwen. Hoe voorkomt u dat tussen provincies grote verschillen ontstaan in de onderbouwing,beoordeling en toepassing van additionaliteit, intern salderen en extern salderen?

Antwoord:
Zoals ik in mijn brief van 3 november jl. heb aangegeven, kunnen provincies per direct per gebied starten met het opstellen van een plan waarmee zij additionaliteit kunnen onderbouwen. De invulling van de onderbouwing van de additionaliteit is afhankelijk van de staat van de natuur in het betrokken Natura 2000-gebied. In ieder geval moet voor het betrokken gebied inzichtelijk worden gemaakt welke daling van de stikstofdepositie en welke andere maatregelen, zoals hydrologische en natuurherstelmaatregelen nodig zijn om verslechtering te voorkomen en de instandhoudingsdoelstellingen te bereiken. Ook moet worden aangegeven binnen welk tijdpad de daarvoor benodigde maatregelen worden uitgevoerd en wanneer daarvan effect wordt verwacht. Zo nodig moet sprake zijn van monitoring en bijsturing. Op 1 december van dit jaar is er een met de provincies opgestelde handreiking voor additionaliteitsplannen, zodat deze plannen zoveel mogelijk op uniforme wijze tot stand komen. Provincies stellen de additionalliteitsplannen vanaf maart 2027 gefaseerd op en ronden dit in 2027 af.

4. In de brief21 wordt voorts geschreven dat met het voorliggende pakket de emissiereductie van 42 tot 46 % in 2035 ten opzichte van 2019 wordt gehaald. Kunt u aangeven wat de huidige stand van zaken is als het gaat het om de emissiereductie?

Antwoord:
In 2019 bedroeg de ammoniakuitstoot in de landbouw 108 kiloton. In 2024 was deze ten opzichte van 2019 gedaald met 13 kiloton. Om tot 2035 tot een emissiereductie van 42 tot 46% te komen is, ten opzichte van 2019, een emissiereductie nodig van 45,9 tot 49,7 kiloton. Het PBL schat in haar reflectie in dat met het maatregelpakket een emissiereductie van 40% kan worden bereikt, en dat aanvullend nog 1 tot 2 kiloton emissiereductie nodig is om tot 42% emissiereductie in 2035 te komen.
Daarbij is het zo dat het PBL in haar inschatting nog niet van alle maatregelen gericht op veldemissies de effecten kunnen meenemen, omdat deze maatregelen hiervoor nog onvoldoende waren uitgewerkt. Hetzelfde geldt voor de zoneringsaanpak. Het kabinet heeft deze maatregelen inmiddels verder uitgewerkt

en heeft er daarommet inachtneming van de reflectie, vertrouwen in dat het emissiedoel voor de landbouw met dit maatregelpakket kan worden bereikt.

5. De leden van de VVD-fractie ondersteunen het streven naar herstel van natuurkwaliteit. Juist omdat natuurherstel een belangrijke basis vormt voor structurele vergunningverlening, achten zij het van belang dat zichtbaar wordt welke resultaten worden bereikt. Welke concrete verbeteringen van de natuurkwaliteit moeten met deze aanpak worden gerealiseerd om vergunningverlening duurzaam mogelijk te maken? U wijst erop dat naast stikstof ook andere factoren van invloed zijn op natuurkwaliteit. Hoe wordt gewaarborgd dat maatregelen zich richten op de belangrijkste oorzaken van natuurachteruitgang en niet uitsluitend op stikstofdepositie?

Antwoord:
Om vergunningverlening duurzaam mogelijk te maken is de aanpak voor herstel van de natuurkwaliteit gericht op het kunnen realiseren van de instandhoudingsdoelstellingen van de Natura 2000-gebieden. Concreet gaat het om de aspecten van natuurkwaliteit die in Natura 2000-beheerplannen zijn uitwerkt, zoals de vegetaties, het voorkomen van soorten, of abiotische kenmerken bijvoorbeeld de waterstanden. Door de aanpak te richten op de belangrijkste drukfactoren die in Natuurdoelanalyses door voren komen, wordt gewaarborgd dat de herstelmaatregelen zich niet enkel richten op stikstof.

6. De afgelopen jaren hebben laten zien dat nieuwe beleidsmaatregelen niet automatisch leiden tot juridische rust. De leden van de VVD-fractie achten het daarom van belang dat de aanpak ook op langere termijn standhoudt. Hoe beoordeelt u het risico dat nieuwe juridische procedures ertoe leiden dat Nederland over enkele jaren opnieuw in een situatie van stilstand terechtkomt?

Antwoord
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 reflecties de bijdrage die het pakket levert aan de kabinetsdoelen. Ook voorziet het kabinet in een systeem van monitoring en borging. Het kabinet heeft er daarom vertrouwen in dat de aanpak ook op de langere termijn standhoudt. Zie ook antwoord op vraag 16.

7. Veel ondernemers hebben behoefte aan duidelijkheid voordat zij bereid zijn te investeren in verduurzaming, innovatie of bedrijfsontwikkeling. Ondernemers moeten weer kunnen ondernemen. Deze leden zien rechtszekerheid als een belangrijke voorwaarde voor economische groei en een toekomstbestendige landbouw. Welke zekerheid biedt dit pakket aan ondernemers die de komende jaren investeringen willen doen in hun bedrijf?

Antwoord:

Het kabinet heeft er, mede op basis van de reflecties van het PBL en de Landsadvocaat, vertrouwen in dat de aanpak toereikend is om vergunningverlening gebied voor gebied weer los te trekken. Daarmee worden onder andere verantwoorde investeringen in emissiearme stallen weer mogelijk gemaakt. Met de aangekondigde emissienormen voor de melkveehouderij geeft het kabinet duidelijkheid voor de

lange termijn en weten melkveehouders waar ze naar toe moeten werken. In het eerste kwartaal van volgend jaar zal het kabinet ook duidelijkheid geven over de emissienormen in de intensieve veehouderij. Het kabinet stelt ondersteuning beschikbaar om deze investeringen ook bedrijfseconomisch haalbaar te maken. Er is in totaal 1,7 miljard euro gereserveerd om boeren te ondersteunen om aan deze normen te voldoen.

8. Ondernemers die de afgelopen jaren al stappen hebben gezet richting verduurzaming mogen volgens deze leden verwachten dat dergelijke inspanningen worden gewaardeerd. Hoe zorgt u ervoor dat ondernemers die reeds hebben geïnvesteerd in verduurzaming niet worden benadeeld ten opzichte van ondernemers die dergelijke investeringen nog niet hebben gedaan?

Antwoord:
De gestelde emissienorm voor de melkveehouderij zal flinke inspanningen vragen van ondernemers om emissies te reduceren en zal in veel gevallen ook stevige investeringen vragen. Daarom is het van belang dat als ondernemers al stappen hebben gezet, deze niet worden benadeeld.
De gestelde bedrijfsgerichte emissienormen bestaan daarom 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, hoeven dus minder te doen om aan de norm te voldoen.

9. De leden van de VVD-fractie vinden het belangrijk dat goed gedrag wordt beloond. Wanneer ondernemers investeren in oplossingen moet dat bijdragen aan meer ontwikkelruimte, meer zekerheid en een sterker toekomstperspectief. Hoe zorgt u ervoor dat ondernemers die investeren in verduurzaming, innovatie of emissiereductie daar ook daadwerkelijk de voordelen van ervaren? Een toekomstbestendige landbouw vraagt om ondernemers die bereid zijn te investeren. Hoe voorkomt u dat ondernemers die willen investeren of vernieuwen opnieuw worden geconfronteerd met veranderende regels of langdurige juridische onzekerheid? Het herstellen van vertrouwen is volgens deze leden een belangrijke randvoorwaarde voor het slagen van de voorgestelde aanpak. Op welke wijze draagt deze aanpak volgens u bij aan herstel van vertrouwen tussen overheid en ondernemers?

Antwoord:
Het herstel van vertrouwen begint bij eerlijkheid en duidelijkheid over de opgaven, maar ook bij duidelijkheid over de ondersteuning die daarbij geboden wordt. Met het maatregelenpakket dat het kabinet voor de zomer heeft gepresenteerd is hierin een belangrijke eerste stap gezet. Door dit omvangrijke en juridisch geborgde pakket aan maatregelen in te voeren, werkt dit kabinet aan de langdurige juridische zekerheid die ondernemers inderdaad nodig hebben om te investeren.
De wijze waarop de bedrijfsgerichte emissienormen voor de melkveehouderij zijn ingevuld, zorgt ervoor dat zowel bedrijven die al emissies hebben gereduceerd, als bedrijven die de aankomende periode emissies gaan reduceren hiermee werken aan het bereiken van de normen. Daarnaast is het stimuleringsbeleid, bijvoorbeeld via de Stimuleringsregeling Managementmaatregelen Veehouderij voor emissiereductie (SMV), erop gericht om bedrijven die al vroeg stappen zetten ook financieel te ondersteunen. Zo worden de koplopers beloond voor de stappen die ze zetten.

10. Van belang is dat het stikstofvraagstuk niet als ‘*stand alone*’ vraagstuk wordt benaderd, maar ook in samenhang met bijvoorbeeld vraagstukken over gewasbescherming en water, menen deze leden. Hoe voorkomt u dat de voorgestelde aanpak uitmondt in enkel een strenge aanpak voor een beperkte

doelgroep terwijl voor wat betreft natuurverbetering ook andere partijen daar een verantwoordelijkheid in hebben?

Antwoord:
De aanpak is gericht op stikstofreductie, natuurverbetering en vergunningverlening, en zoekt ook naar synergie met andere opgaven, zoals gewasbescherming en water. De aanpak slaagt alleen als iedereen bijdraagt. Het pakket is daarom niet alleen gericht op de landbouw, maar ook op de sectoren industrie en mobiliteit. En niet alleen op de boer, maar ook op ketenpartijen en de consument. Met de gebiedsgerichte inzet en natuurherstelmaatregelen gericht op alle drukfactoren, zorgen we ervoor dat de natuur ook daadwerkelijk verbetert. Hier hebben de medeoverheden, natuurorganisaties en andere maatschappelijke partijen ook een belangrijke verantwoordelijkheid, waar ik ze aan houd.

11. De leden van de VVD-fractie constateren dat een aanzienlijke groep ondernemers al jarenlang in onzekerheid verkeert over de toekomst van hun bedrijf. Dat heeft niet alleen economische gevolgen, maar raakt ook het vertrouwen in de overheid. Wanneer verwacht u dat PAS-melders (en interimmers) daadwerkelijk duidelijkheid hebben over hun juridische positie en toekomstperspectief?

Antwoord:
Met het Programma Maatwerk PAS-melders werken provincies en PAS-melders, indien gewenst met ondersteuning van een zaakbegeleider, naar een structurele oplossing die leidt tot een legale situatie. Deze oplossingen zullen verschillen van bedrijf tot bedrijf afhankelijk van de wensen van de ondernemer, de mogelijkheden voor vergunningverlening in het gebied en de kansen die liggen om op regionaal niveau doorbraken te creëren. De oplossing waarmee PAS-melders in een legale situatie terecht komen is in maart 2028 in zicht. De maatwerkoplossing hoeft op 1 maart 2028 nog niet geïmplementeerd en vergund te zijn. De periode tot en met 2030 is hiervoor bedoeld. Het kabinet wil de RKO invoeren op 1 juli 2027. Met een RKO hebben veel PAS-melders geen vergunning meer nodig. Zij hebben daarmee een oplossing voor hun situatie. PAS-melders die niet willen of kunnen wachten op invoering van de RKO kunnen, indien gewenst, met ondersteuning van een zaakbegeleider verkennen welke oplossing het beste bij hun bedrijfsspecifieke situatie past.

Voor de problematiek rond de interimmers wordt een verkenning uitgevoerd naar omvang en aard van de opgave en het inventariseren van mogelijke oplossingsrichtingen. Begin volgend jaar worden hier de eerste resultaten van verwacht.

12. Deze leden begrijpen dat een gebiedsgerichte aanpak noodzakelijk kan zijn om maatwerk te leveren. Op basis van welke uitgangspunten worden gebieden geselecteerd waarvoor aanvullende maatregelen noodzakelijk worden geacht?

Antwoord:
De selectie van gebieden waar een zone gaat gelden, bestaat uit verschillende stappen. In de brief van eind juni heb ik aangegeven dat in principe een zone van 500 meter geldt voor stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden, exclusief de grote wateren. Daarnaast hebben we 15 gebieden in beeld waar een 1000 meter zone gaat gelden, omdat stikstof een groot probleem is in die gebieden en de zones ook veel stikstofemissie bevatten.

Momenteel wordt een proces doorlopen met medeoverheden om te komen tot een scherpere selectie van Natura 2000-gebieden. Als sprake is van (dreigende) verslechtering én agrarische activiteiten binnen de zone hierin een rol spelen, is er aanleiding voor zonering.

Deze 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. Hierbij wordt ook ruimte geboden aan alternatieve gebiedseigen maatwerk-oplossingen voortkomend uit gebiedsprocessen. De provincies hebben het komende jaar de mogelijkheid om per gebied aan te tonen dat maatwerk met een vergelijkbaar doelbereik beter passend is. In dat geval zullen provinciale regels gaan gelden voor die specifieke zones, en niet de Rijksmaatregelen.
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.

13. Voor het draagvlak van de aanpak achten deze leden het essentieel dat betrokken partijen actief worden meegenomen bij de verdere planvorming en uitvoering van beleid. Hoe worden ondernemers, inwoners, gemeenten en provincies betrokken bij de verdere uitwerking van de gebiedsgerichte aanpak?

Antwoord:
Het kabinet vindt draagvlak voor de aanpak van groot belang. Daarom wordt veelvuldig gesproken met maatschappelijke partijen, medeoverheden en vertegenwoordigende partijen. Hun kennis, ervaringen en inbreng worden betrokken bij de verdere uitwerking en uitvoering van het beleid. Vanuit de Rijksoverheid worden momenteel diverse informerende regiosessies met provincies, gemeentes en waterschappen georganiseerd over de gebiedsgerichte aanpak. Daarbij worden er in zes gebieden verschillende casussen besproken met gebiedspartijen om zo de vertaling van beleid naar praktijk te doorleven. De provincies zullen invulling geven aan de feitelijke participatie op gebiedsniveau.

Daarnaast start begin oktober de zienswijzeprocedure voor het Ontwerpprogramma Landbouw, Natuur en Stikstof en het Natuurplan. Inwoners, ondernemers, medeoverheden en maatschappelijke partijen worden uitgenodigd om hun zienswijze op het Ontwerpprogramma met maatregelen en de beschreven aanpak te geven.

14. Geen enkele aanpak is zonder risico's. Daarom is het belangrijk dat tijdig kan worden bijgestuurd, zo vinden deze leden. Welke mogelijkheden hebt u om maatregelen aan te passen wanneer blijkt dat zij minder effectief zijn dan vooraf werd verwacht?

Antwoord:
Het kabinet is zich bewust van de historische omvang van de opgave en onderschrijft dat de aanpak komt met kansen en risico’s. Daarom is het van belang om de voortgang richting doelbereik bij te houden. Daartoe gebruikt het kabinet de bestaande monitoringssystematiek, waarin de realisatiecijfers jaarlijks worden gerapporteerd en de ramingen iedere twee jaar worden geactualiseerd. De eerste monitoring vindt plaats in 2027/2028. Indien nodig,

wordt dan ook bijgestuurd.

Met het voorliggend pakket acht het kabinet het tegelijkertijd reëel dat de emissiereductiedoelen voor 2035 worden gehaald. Ook het PBL stelt dat de stikstofreductiedoelen voor de landbouw, industrie en mobiliteit met het gepresenteerde pakket aan maatregelen binnen bereik komen.[51]
Als op termijn tóch blijkt dat de sectorale emissiedoelen in 2035 niet worden gehaald, worden aanvullende maatregelen getroffen. Dit heeft ook een plek gekregen in het ontwerpprogramma.

Voor de industrie en mobiliteit geldt dat het Europese klimaat- en milieubeleid zorgen voor een geborgde reductie van de NOx-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 (NOx) voor 2035 niet wordt gehaald, worden tijdig aanvullende maatregelen getroffen.

Het kabinet gaat er op basis van de PBL-reflectie 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 tegelijkertijd 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.

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

[51] https://www.pbl.nl/system/files/document/2026-09/pbl-2026-reflectie-op-meer-ruimte-voor-boer-natuur-en-bouw-6203_0.pdf

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.

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.

15. Het succes van deze aanpak zal uiteindelijk niet worden bepaald door beleidsvoornemens, maar door de vraag of de uitvoering daadwerkelijk slaagt. Ook het PBL geeft aan dat met de voorgestelde maatregelen de doelen binnen bereik komen, maar dat dit wel grote inspanningen, vooral van de boeren vraagt. Hoe beoordeelt u dat het flankerende beleid voldoende ondersteuning biedt om deze inspanningen te realiseren?

Antwoord:
Het slagen van de uitvoering is bepalend voor het uiteindelijke succes. De aanpak vraagt grote inspanningen van de ondernemers en van de medeoverheden. Het flankerend beleid staat beschreven in de brief Ondersteuning aan de agrarische sector voor haalbare doelstellingen van 3 november jl. wordt momenteel uitgewerkt. In de zones biedt het Rijk, in aanvulling op het generieke faciliterend pakket, een aanvullend pakket in deze gebieden dat nadrukkelijk is bedoeld om de ondernemer te ondersteunen in deze opgave en perspectief te bieden op toekomstbestendige bedrijfsvoering. Daarbij is nadrukkelijk oog voor de toereikendheid van het pakket, de uitvoering en de tijdige toegankelijkheid van het beschikbare en te ontwikkelen instrumentarium.

16. Welke maatregelen neemt u wanneer blijkt dat de uitvoering achterblijft bij de planning? U schrijft in uw brief dat Nederland vooruit wil.22 De leden van de VVD-fractie delen die ambitie. Uiteindelijk zal het oordeel over dit pakket afhangen van de vraag of burgers en ondernemers daadwerkelijk merken dat het lukt om de vergunningverlening weer vlot te trekken. De leden van de VVD-fractie willen u daarvoor nog een laatste vraag stellen: waarom is niet gekozen voor een (aantal) proefproces(sen) om te achterhalen of dit omvangrijke maatregelenpakket ook daadwerkelijk het beoogde doel heeft, namelijk de vergunningverlening in Nederland van het slothalen?

Antwoord:
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 reflecties de bijdrage die het pakket levert aan de kabinetsdoelen. Beide reflecties benadrukken het belang van een voortvarende uitwerking van de aangekondigde maatregelen. Het kabinet onderkent dit belang en heeft verschillende van de maatregelen daarom met prioriteit verder uitgewerkt en vastgelegd in het ontwerpprogramma.

Het maatregelpakket van het kabinet ziet op de stikstofreductie en natuurverbetering die nodig is om te komen tot vergunningverlening, zowel met generieke maatregelen als een gebiedsgerichte aanpak. Wachten op een proefproces acht het kabinet daarom, gelet op de reflecties van PBL en Landsadvocaat, op dit moment niet van toegevoegde waarde. Dit vergt bovendien een extra tussenstap waarbij een geschikte zaak gevonden moet worden en zorgt voor een langere doorlooptijd, terwijl uit de reflecties blijkt dat het nu juist aankomt op de uitvoering. Ook bij de verdere uitwerking van de maatregelen van de aanpak hanteert het kabinet de juridische houdbaarheid als randvoorwaarde.

De aanpak voorziet ook in een systeem van monitoring en borging van de streefwaarde voor de landbouw, en van de sectorale emissiedoelen. In het ontwerpprogramma dat op 3 november aan de Tweede Kamer is aangeboden heeft het kabinet het borgingsmechanisme voor onder meer de streefwaarde in de landbouw en de emissiedoelen per sector verder geconcretiseerd. Een generieke korting geldt als ‘ultieme remedie’ voor borging van het emissiedoel in de landbouw voor 2035. Het kabinet is er, gesterkt door de reflecties, van overtuigd de emissiereductiedoelen te halen en verwacht daarom dat het niet nodig zal zijn om een generieke korting in te zetten.

Vragen en opmerkingen van de leden van de D66-fractie

1. Het PBL stelt in een peer review van het expertoordeel van prof. Petersen dat de verantwoordelijkheid voor het voorkomen van mogelijke cumulatieve effecten van deposities onder de rekenkundige ondergrens bij de overheid komt te liggen. Heeft u zicht op realistische scenario’s waarin de cumulatie van afzonderlijke deposities onder de rekenkundige ondergrens alsnog tot significante effecten op de natuur kan leiden? Hoe wordt deze mogelijke cumulatie gemonitord en op welke wijze wordt ingegrepen wanneer blijkt dat de cumulatieve effecten groter zijn dan verwacht? Op welke wijze wordt bij de verdere uitwerking van de rekenkundige ondergrens rekening gehouden met deze mogelijke cumulatieve effecten?

Antwoord:
Ik onderschrijf de stelling van het PBL dat de verantwoordelijkheid van cumulatieve effecten van deposities onder de ondergrens bij de overheid komt te liggen, een stelling die overigens door prof. Backes en prof. Petersen in hun reflectie op de noodzaak van beheersmaatregelen ook wordt onderschreven. Die verantwoordelijkheid nemen we als kabinet serieus. We willen de RKO verantwoord invoeren en hebben daarom drie voorwaarden. Ten eerste moet de spoedwet en het bijbehorende programma zijn vastgesteld door de Kamers, ten tweede moet de AMvB zonering zijn vastgesteld door de Kamers en ten slotte moeten de beheersmaatregelen zijn vastgesteld. Dit is om te voorkomen dat extra stikstofneerslag als gevolg van de RKO leidt tot (dreigende) verslechtering in gebieden, waardoor de opgave op die plekken nog verder verzwaard wordt
Het effect van een rekenkundige ondergrens kan niet losstaand gemonitord worden. De totale benodigde (extra) daling moet daarom via de landelijke monitoring van de depositie in kaart worden gebracht. Mocht blijken dat de cumulatieve effecten groter zijn dan verwacht, moet worden bijgestuurd via aanvullende maatregelen.

2. In een peer review van het expertoordeel constateert prof. Backes dat het “niet zonder meer waarschijnlijk” is dat een rekenkundige ondergrens door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State zal worden geaccepteerd.24 De leden van de D66-fractie wijzen erop dat na de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State over de Programmatische Aanpak Stikstof (PAS) duidelijk werd dat duizenden projecten die onder de PAS onder de drempelwaarde vielen achteraf vergunningsplichtig bleken. De situatie van deze PAS-melders is tot op heden, zeven jaar later, nog altijd niet opgelost. De leden achten het daarom van groot belang dat lessen uit deze uitspraak nadrukkelijk worden betrokken bij de verdere uitwerking van de voorgestelde rekenkundige ondergrens en vragen de minister hoe hij hier invulling aan geeft. Hoe zeker bent u ervan dat de voorgestelde rekenkundige ondergrens juridisch houdbaar is en op welke juridische onderbouwing baseert u deze verwachting? Welke aandachtspunten uit het expertoordeel en de peer review betrekt u bij de verdere juridische uitwerking van de rekenkundige ondergrens? Welke waarborgen zijn ingebouwd om te voorkomen dat de voorgestelde ondergrens in een toekomstige procedure door de rechter onverbindend wordt verklaard? Op welke wijze wordt geborgd dat de ondergrens juridisch voldoende robuust is?

Antwoord:
Ik ben me mij zeer bewust van de situatie waarin PAS-melders zich al te lang bevinden. Het is voor mij en voor het gehele kabinet het hoogste doel om de geschiedenis zich niet te laten herhalen, dat is dan ook de voornaamste reden waarom ik streef naar een juridisch houdbare ondergrens. Daarom werk ik aan een verantwoorde manier van invoeren. Om die reden stellen we als kabinet de 3 voorwaarden aan de invoering.

3. De leden van de D66-fractie vragen daarnaast hoe de uitvoerbaarheid van de voorgestelde systematiek kan worden geborgd, in het bijzonder voor boeren. Kunt u toelichten welke gevolgen de voorgestelde maatregelen voor boeren in de praktijk hebben en welke duidelijkheid zij kunnen verwachten over de voorwaarden waaronder zij hun bedrijfsvoering kunnen voortzetten of ontwikkelen? Hoe wordt voorkomen dat de nieuwe systematiek in de praktijk leidt tot onduidelijkheid of nieuwe juridische onzekerheid voor ondernemers? Tot slot vragen de leden van de D66-fractie of u een handelingsperspectief heeft voor het geval de rechter tot een ander oordeel komt over de juridische houdbaarheid van de rekenkundige ondergrens. Heeft u een plan voor het geval de rechter de voorgestelde ondergrens alsnog onverbindend verklaart? Welke alternatieve maatregelen of aanvullende waarborgen zijn in dat geval beschikbaar om te voorkomen dat Nederland opnieuw in een situatie terechtkomt waarin grote aantallen projecten niet langer op de bestaande wijze vergund kunnen worden?

Antwoord:
Ik ben ervan overtuigd dat de rekenkundige ondergrens juridisch houdbaar kan worden ingevoerd als er een geborgd pakket van maatregelen voor stikstofreductie is en aanvullende specifieke beheersmaatregelen worden genomen. Over de noodzaak van aanvullende beheersmaatregelen heb ik advies gevraagd aan onder meer de Landsadvocaat en de professoren Arthur Petersen en Chris Backes. Als kabinet volgen we deze adviezen. Daarom hebben we de 3 voorwaarden gesteld voor een verantwoorde invoering (spoedwet en programma, zoneringsaanpak en beheersmaatregelen moeten zijn vastgesteld). Pas wanneer de hoogste bestuursrechter uitspraak heeft gedaan, ontstaat definitieve zekerheid.

Vragen en opmerkingen van de leden van de PvdD-fractie

1. Door het amendement Flach25 is in artikel 22.21 Omgevingswet vastgelegd dat dat de overheid verplicht is om aan PAS-melders die een vergunning nodig hebben om hun exploitatie te legaliseren en die daarvoor een aanvraag hebben ingediend, de voorl egalisering nodige vergunning te verlenen. Daarvoor is stikstofruimte nodig. Op welke wijzeis voorzien in het creëren van voldoende stikstofruimte om tot vergunningverlening aan PAS-melders te kunnen besluiten?

Antwoord:
Het Rijk en provincies dragen samen zorg voor het legaliseren van PAS-meldingen. Deze verplichting is vastgelegd in art. 22.21 van de Omgevingswet (Ow). Het Rijk heeft in juni het Programma Maatwerk PAS-melders vastgesteld waarin legalisering voor PAS-melders wordt gedefinieerd als het bieden van een structurele oplossing om hun activiteit weer in een legale situatie te brengen." Voor een deel van deze oplossingen is een vergunning nodig. Uit artikel 22.21 Ow volgt echter niet dat een aangevraagde vergunning in alle gevallen moet worden verleend. Het is aan het bevoegd gezag, in dit geval veelal de provincies, om te besluiten over vergunningsaanvragen. De beslistermijnen waarbinnen een bevoegd gezag moet beslissen over vergunningsaanvragen vormen geen onderdeel van het Programma Maatwerk PAS-melders, maar zijn vastgelegd in hoofdstuk 16 van de Omgevingswet.

2. Stel dat alle PAS-melders die een vergunning nodig hebben om hun exploitatie te legaliseren, die vergunning aanvragen en zich beroepen op de uit artikel 22.21 Omgevingswet voortvloeiende verplichting voor de overheid om die legalisering te realiseren, zal het dan noodzakelijk zijn om vergunningen of (mest)rechten van bijvoorbeeld piekbelasters in te trekken? Zo ja, waarom is dat niet in uw beleid opgenomen? Zo nee, wat is er dan veranderd sinds het rapport van Remkes26 waarin het aanpakken van piekbelasters noodzakelijk werd geacht om PAS-melders te kunnen legaliseren?

Antwoord:
Het Rijk en provincies dragen samen zorg voor het legaliseren van PAS-meldingen. Deze verplichting is vastgelegd in art. 22.21 van de Omgevingswet (Ow). Artikel 22.21 bevat geen legalisatieverplichting, de overheid is verplicht om maatregelen te treffen waarmee PAS-melders gelegaliseerd kunnen worden. Met het Programma Maatwerk PAS-melders kunnen provincies en PAS-melders, indien gewenst, met ondersteuning van een zaakbegeleider, oplossingen verkennen die het beste bij de bedrijfsspecifieke situatie passen. Voor een deel van deze oplossingen is een vergunning nodig en moet worden voldaan aan het additionaliteitsvereiste. Het Kabinet heeft in juni een maatregelenpakket gepresenteerd gericht op stikstofreductie en natuurherstel waarmee vergunningverlening in Nederland wordt losgetrokken.[52]
Het gericht en verplicht opkopen van vergunde activiteiten is noch onderdeel van het Programma Maatwerk PAS-melders noch van het bredere maatregelenpakket. In het Programma Maatwerk PAS-melders wordt onder andere verwezen naar de Vrijwillige beëindigingsregeling (Vbr) en de Maatregel Gerichte Beëindiging (MGB). Deze maatregelen zijn vrijwillig van aard en kunnen mogelijk een oplossing bieden voor PAS-melders die hun activiteit willen staken. De stikstofruimte die daarmee vrijkomt en die op gebiedsniveau niet nodig is om verslechtering van Natura 2000-gebieden te voorkomen of om perspectief te houden op herstel, kan mogelijk worden ingezet voor het legaliseren van PAS-melders. Het is echter de verwachting dat maar een klein deel van de PAS-melders gelegaliseerd kan worden met vrijgemaakte ruimte uit bronmaatregelen. Daarom

[52] Kamerstuk 36800-XIV, nr. 87

presenteert het Programma Maatwerk PAS-melders bredere oplossingsrichtingen waarmee PAS-melders hun activiteit in een legale situatie kunnen brengen.

3. Waarop is de verwachting gebaseerd dat uiterlijk in het vierde kwartaal 2027 een wetenschappelijk onderbouwde rekenkundige ondergrens (RKO) die standhoudt bij de rechter zal kunnen worden ingevoerd? Deze leden vragen u in uw antwoord aan te geven hoe met inachtneming van de eisen die volgens de rechtspraak gerespecteerd moeten worden, een RKO zowel wetenschappelijk als juridisch kan worden onderbouwd.

Antwoord:
Zoals ik heb aangegeven in mijn brief ‘Ontwerpprogramma Landbouw, Natuur en Stikstof en Wetsvoorstel voor vastlegging van de emissiedoelen' wil het kabinet de RKO 1 juli 2027 invoeren, dit kan verantwoord mits aan 3 voorwaarden is voldaan. Ten eerste moet de spoedwet en het bijbehorende programma zijn vastgesteld door de Kamers, ten tweede moet de AMvB zonering zijn vastgesteld door de Kamers en ten slotte moeten de beheersmaatregelen zijn vastgesteld. 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.

4. Als PAS-melders op dit moment vergunningaanvragen indienen, zal daarop binnen de wettelijke beslistermijn moeten worden beslist, terwijl nog niet over een RKO wordt beschikt die in uw verwachting ruimte zou kunnen bieden. In uw brief en maatregelenpakket wordt daaraan geen aandacht besteed. Deze leden vragen uw reactie hierop.

Antwoord:
De RKO heeft als doel de depositietoerekening aan individuele bronnen op de best beschikbare wetenschappelijke kennis te funderen en daarmee schijnzekerheid te verminderen. Toch zal de RKO een verandering opleveren in de (natuur)vergunningverlening. PAS-melders (en andere initiatiefnemers) die voor invoering van de RKO een vergunningsaanvraag doen, zullen zich in beginsel moeten houden aan de geldende regels en vereisten van een nieuwe natuurvergunning.

Vragen en opmerkingen van de leden van de JA21-fractie

1. Kunt u bevestigen dat aantoonbaar natuurherstel centraal staat bij de voorgenomen maatregelen? Hoe waarborgt u dat stikstof- en ammoniakreductie daarbij gericht worden ingezet om aantoonbaar bij te dragen aan natuurherstel? Nota bene: andere factoren, zoals hydrologie en waterkwaliteit, kunnen ook bepalend zijn voor de staat van de natuur in een gegeven gebied.

Antwoord:
Ja, ik kan bevestigen dat natuurherstel centraal staat bij de voorgenomen maatregelen. Het borgen van de bijdrage aan natuurherstel doe ik door te investeren 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. Aanvullende drukfactoren zoals hydrologie en waterkwaliteit als ook gewasbeschermingsmiddelen en uitbreiding van het leefgebied van soorten worden ook meegenomen.

2. In hoeverre wordt de stikstofproblematiek in Nederland veroorzaakt door de hoge stikstofbelasting zelf, en in hoeverre door de strenge wijze waarop Nederland de Europese natuurregels interpreteert? Deze leden vragen u aan te geven of Nederland daarbij strengere normen of rekenregels hanteert dan omringende landen. Zo ja, waarom?

Antwoord:
Alle Europese lidstaten moeten zich net als Nederland houden aan de Europese regelgeving inzake emissiereductie en natuurverbetering/herstel. Tegelijkertijd is elke lidstaat zelf verantwoordelijk voor de implementatie hiervan in nationale wetgeving. Er kunnen hierbij verschillen ontstaan door onder andere economische, ecologische en juridische omstandigheden en bestaand beleid. Door het vorige kabinet is een inventarisatie uitgevoerd van de wijze waarop de Habitatrichtlijn door andere Europese landen is geïmplementeerd. Daaruit kwam naar voren dat de vergunningplicht in andere Europese landen redelijk vergelijkbaar is omgezet.

3. De regering kiest voor een generieke grondgebondenheidsnorm van 2,6 GVE per hectare, terwijl de verdere gebiedsspecifieke uitwerking nog plaatsvindt. Deze leden ontvangen graag een concrete onderbouwing waarom juist 2,6 GVE noodzakelijk en proportioneel is? Hebt u minder verstrekkende normen, bijvoorbeeld 4,0 GVE per hectare, onderzocht en doorgerekend? Zo ja, wat waren de uitkomsten en zo nee, hoe kan worden vastgesteld dat 2,6 GVE de noodzakelijke maatvoering is?

Antwoord:
Op dit moment voldoet ongeveer een kwart van de melkveehouders niet aan de norm van 2,6 GVE per hectare. Een deel van de melkveehouders die niet aan deze norm voldoet zal maar een beperkte overschrijding hebben van de norm. Ook kunnen melkveebedrijven op verschillende manier aan de norm voldoen, zo is voorzien dat naast het meer grond bij het bedrijf betrekken door koop en pacht melkveehouders ook samenwerkingsovereenkomsten kunnen afsluiten met akkerbouwers en daarmee voldoen aan de norm. Een hogere norm dan 2,6 GVE per hectare zou ervoor zorgen dat de maatregel minder effect zou hebben op het meer in balans brengen van de melkveehouderij met de leefomgeving, waaronder ammoniakemissies.

4. De regering voorziet zones van 500 meter rond circa 85 Natura 2000-gebieden en van 1.000 meter rond circa 15 gebieden. De leden van de JA21-fractie

vragen waarom u niet kiest voor maximaal 500 meter als uitgangspunt, waarbij provincies op basis van concrete ecologische omstandigheden gemotiveerd kunnen afwijken?

Antwoord:
Het kabinet maakt binnen de selectie Natura 2000-gebieden onderscheid tussen 2 breedtes van de zones. Rondom 15 gebieden zijn er agrarische activiteiten in de zone die relatief veel stikstof emitteren en is de drukfactor stikstof een probleem zijn voor het nabijgelegen Natura 2000-gebied. Een zone van 1000 meter is hier ongeveer 2,5 keer meer effectief dan generieke reducties voor het bereiken van natuurherstel.

Tegelijkertijd wil het kabinet de gebiedseigen invulling door provincies een centrale plek geven in de aanpak. 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.

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. Ten tweede is er 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.

5. Wanneer beschikt iedere betrokken ondernemer over een wetenschappelijk gevalideerde en voldoende betrouwbare bedrijfsspecifieke rekentool waarmee hij vooraf kan vaststellen waar zijn bedrijf staat, welke maatregelen nodig zijn en welk effect die maatregelen op zijn emissies hebben? Kunt u toezeggen dat van ondernemers geen onomkeerbare investeringsbeslissingen worden verlangd zolang deze duidelijkheid ontbreekt? De regering erkent immers zelf dat voor afrekenbare normen nog een betrouwbare methode voor het vaststellen van bedrijfsemissies moet worden ontwikkeld.

Antwoord:
De gestelde emissienorm voor de melkveehouderij zal flinke inspanningen vragen van ondernemers om emissies te reduceren en zal in veel gevallen ook stevige investeringen vragen. Daarom is belangrijk dat we duidelijkheid bieden waar ondernemers staan ten opzichte van de norm en welke handelingsperspectieven zij hebben. De regering vindt dat ook nodig voordat van veehouders onomkeerbare investeringsbeslissingen worden gevraagd. Ondernemers kunnen nu via Kringloopwijzer al een eerste indicatie krijgen hoe zij scoren ten opzichte van de bedrijfsemissienormen. Hiervoor is een handreiking beschikbaar gesteld op de website Groeien naar morgen[53]. (www.groeiennaarmorgen.nl/kringloopwijzer)

[53] https://www.groeiennaarmorgen.nl/kringloopwijzer

Daarnaast zal in kaart worden gebracht hoe de emissienormen uitwerken voor verschillende bedrijfstypen. Praktijkervaringen, bedrijfsinzichten en handelingsperspectieven van uiteenlopende melkveebedrijven, die behulpzaam zijn bij het uitwerken van het ondersteunende pakket, komen daarbij in beeld. Daarnaast wordt het handelingsperspectief voor specifiek biologische en extensieve bedrijven nader onderzocht.
Ook heeft LVVN opdracht aan WUR verleend om een gebruiksvriendelijke, maar ook wetenschappelijk gevalideerde, tool te bouwen waarmee melkveehouders inzicht krijgen wat er op hun bedrijf mogelijkheden zijn om aan de emissienormen voor ammoniak en broeikasgassen te voldoen. Deze tool komt in het eerste kwartaal van 2027 beschikbaar.

Vragen en opmerkingen van de leden van de Volt-fractie

Samenhang en volgorde van de wetgeving

1. Uit de wetgevingsagenda blijkt dat de verschillende onderdelen van de aanpak gefaseerd en via verschillende wetsvoorstellen, AMvB's en ministeriële regelingen aan het parlement worden voorgelegd. Deze leden vragen u aan te geven welke onderdelen van deze agenda naar uw oordeel juridisch en ecologisch noodzakelijk zijn om de samenhangende aanpak als geheel te laten functioneren en om aan de Europese natuurverplichtingen te voldoen.

Antwoord:
Zoals eerder aangegeven in de brief van 26 juni is het daarin gepresenteerde maatregelenpakket een samenhangend pakket. Het pakket bestaat uit generieke maatregelen, een gebiedsgerichte inzet, maatwerk waarmee woringespeeld op kenmerken van een gebied, en natuurherstel. Deze combinatie van maatregelen is cruciaal om vergunningverlening weer mogelijk te maken en de natuur te herstellen. Ik heb in die brief ook aangegeven dat het van belang is om de balans in het pakket te behouden en dat delen van het pakket dus niet zonder consequenties kunnen worden afgezwakt of weggelaten. Alle onderdelen van de wetgevingsagenda zijn daarom noodzakelijk om de aanpak als geheel te laten functioneren. Daarmee is de verwachting dat het pakket een substantiële bijdrage gaat leveren om aan de Europese natuurverplichtingen te voldoen.

2. Hebt u scenario's uitgewerkt voor de situatie waarin de Spoedwet vervangen omgevingswaarde stikstof wordt aangenomen, maar één of meer van de later voorziene onderdelen (waaronder de wetgeving voor natuurherstel, bedrijfsspecifieke emissienormen, grondgebondenheid, mestproductierechten of zonering) niet, gewijzigd of later in werking treden? De agenda voorziet bijvoorbeeld pas in 2027 in wetgeving voor mestproductierechten en in voorhang van regelgeving voor zonering rond Natura 2000- en kwetsbare watergebieden. Wat betekenen dergelijke scenario's voor natuurherstel, vergunningverlening en de rechtszekerheid van onder meer projectontwikkelaars en agrarische ondernemers?

Antwoord:
Voor vergunningverlening is het van belang dat natuurbehoud en -herstel zijn gewaarborgd, door effectieve maatregelen als onderdeel van een robuuste, samenhangende aanpak voor de kortere en langere termijn. De spoedwet is hierin een belangrijk eerste stap. Deze wet verankert de emissiedoelen in de

Omgevingswet en verplicht tot het vaststellen van een programma met maatregelen om deze emissiedoelen en instandhoudingsdoelstellingen voor de voor stikstof gevoelige habitats in Natura 2000-gebied te bereiken.

Om te borgen dat de emissiedoelen voor 2030 en 2035 worden bereikt, voorziet de aanpak van het kabinet in een systeem van monitoring en bijsturing. Het programma LNS speelt hierin een belangrijke rol. Het programma waarborgt dat maatregelen in samenhang worden bezien en daadwerkelijk tot uitvoering komen op korte en langere termijn, en dat wordt bijgestuurd als de maatregelen niet (tijdig) voldoende opbrengen.

Het is niet mogelijk om alle regelgeving die voor die uitvoering nodig is, tegelijk met de spoedwet in werking te laten treden. De regelgeving moet worden uitgewerkt en de bijbehorende procedures moeten worden doorlopen. Het kabinet vindt het van groot belang dat nú al de eerste stappen worden gezet richting natuurherstel en vergunningverlening en al zo veel mogelijk duidelijkheid te geven over de kaders die zullen gaan gelden voor onder meer projectontwikkelaars en agrarische ondernemers. Met het bundelen van de benodigde maatregelen in het programma geeft het kabinet al duidelijkheid over de koers die wordt ingezet, ook al moet de concrete vastlegging nog volgen. Als een deel van de maatregelen niet of gewijzigd in werking treedt waardoor het programma tot onvoldoende effect leidt, zal uw Kamer daar ook in worden betrokken zodat gezamenlijk voorkomen kan worden dat de generieke korting moet worden ingezet. Als het emissiedoel niet tijdig wordt bereikt, is de beoogde emissiereductie hiermee alsnog verzekerd.

Het kabinet legt ook de mogelijkheid voor een borgingsinstrument voor 2035 in de wet op. In de brief van juni heeft het kabinet aangekondigd om provincies en maatschappelijke partijen te consulteren over dit borgingsinstrument voor 2035. De gesprekken hierover worden voortgezet.

3. De wetgevingsagenda voorziet voor de uitvoering van de Europese Natuurherstelverordening in een wijziging van de Omgevingswet en aanvullende AMvB's, waarbij het wetsvoorstel pas in 2027 wordt ingediend en de AMvB's eveneens in 2027 aan beide Kamers worden voorgehangen. Deze leden vragen u aan te geven of het voor het juridisch houdbaar hervatten van vergunningverlening noodzakelijk is dat ook de voorziene wet- en regelgeving voor natuurherstel in werking is getreden en de bijbehorende maatregelen daadwerkelijk worden uitgevoerd. Zo nee, op welke juridische en ecologische onderbouwing baseert u dat oordeel?

Antwoord:
De uitvoeringswetgeving NHV beoogt te voorzien in duidelijke taken, bevoegdheden en instrumenten voor de verschillende overheidslagen om uitvoering te geven aan de aanvullende verplichtingen uit de NHV. Het wetsvoorstel wijzigt het beschermingsregime van Natura 2000 niet en introduceert geen nieuwe vergunningplicht. Voor het weer kunnen verlenen van natuurvergunningen is het nodig dat afdoende maatregelen worden getroffen om verslechtering van de beschermde habitats in Natura 2000 gebieden te voorkomen en dat daarmee ook perspectief bestaat op het realiseren van de instandhoudingsdoelstellingen. Wanneer dat voor het betrokken gebied voldoende is onderbouwd, waarbij de additionaliteitsbeoordelingen van de provincies behulpzaam kunnen zijn, is er ruimte om natuurvergunningen voor projecten te verlenen met toepassing van onder

andere intern of extern te salderen. Dit wordt bevestigd in de reflectie van de Landsadvocaat op het maatregelenpakket van 26 juni jl.

4. Wat betekent het voor de juridische houdbaarheid van het totale pakket indien de Tweede Kamer een of meer wetsvoorstellen zodanig amendeert dat de voorziene emissiereductie of natuurherstelopgave wordt verminderd?

Antwoord:
Zoals ik ook heb benadrukt in de brieven van 26 juni 2026 en 3 november 2026 werkt het aangekondigde pakket alleen als één samenhangend geheel, waarbij het van groot belang is de balans in dit pakket te behouden. Delen van het pakket kunnen niet zonder consequenties worden afgezwakt of weggelaten, zonder dat dit impact heeft op het doelbereik. Als gevolg van minder doelbereik komt de juridische houdbaarheid van het pakket ook in het geding.

Raad van State en landsadvocaat

5. Uit de wetgevingsagenda blijkt dat de Raad van State reeds heeft geadviseerd over een eerder ontwerp van de Spoedwet vervangen omgevingswaarde stikstof en dat dit advies momenteel wordt verwerkt. Deze leden ontvangen graag een uiteenzetting van de rol die daarnaast aan de landsadvocaat is gegeven bij de juridische beoordeling van deze wet en van het samenhangende pakket. Hoe verhouden de adviesvragen aan de landsadvocaat zich tot de adviserende rol van de Afdeling advisering van de Raad van State?

Antwoord:
De landsadvocaat heeft geen rol gespeeld bij de juridische beoordeling van het ontwerp van de Spoedwet vervangen omgevingswaarde stikstof. Daarover is uitsluitend advies uitgebracht door de Afdeling advisering van de Raad van State. De landsadvocaat heeft wel advies uitgebracht over het totale pakket, maar dat is niet waarover de Raad van State heeft geadviseerd. Er is geen sprake van overlap van adviesaanvragen.

6. De rijksoverheid beschikt zelf over gespecialiseerde juridische expertise, waaronder op het terrein van Europees en nationaal natuurbeschermingsrecht. Waarom acht u aanvullende inschakeling van de landsadvocaat noodzakelijk? Welke specifieke expertise of beoordeling kon niet of onvoldoende binnen de rijksoverheid worden geleverd? Welke kosten zijn hiervoor tot op heden gemaakt en welk bedrag is geraamd voor verdere advisering door de landsadvocaat over dit dossier? Bent u bereid de adviezen van de landsadvocaat met het parlement te delen?

Antwoord:
Er wordt zoveel mogelijk gebruik gemaakt van de eigen juridische expertise van de overheid. Er kan evenwel behoefte zijn aan inschakeling van de landsadvocaat, bijvoorbeeld voor een second opinion of vanwege een politiek gearticuleerde wens.
Zoals in het antwoord op de vorige vraag is aangegeven, heeft de landsadvocaat geen advies uitgebracht over het ontwerp van de Spoedwet vervangen omgevingswaarde stikstof. Wel is de landadvocaat gevraagd een reflectie te geven op het totale pakket van de ministeriële taskforce als gepresenteerd in de brief van 26 juni jl. Die reflectie is gevraagd om uitvoering te geven aan de door de Tweede Kamer aanvaarde motie van de leden Bromet (Pro) en Dassen (Volt), waarin de regering wordt verzocht om de Kamer te informeren over de uitkomsten van de reflectie door het PBL en het oordeel van de landsadvocaat en over de conclusies

die het kabinet daaraan verbindt, en daarbij ten minste in te gaan op tussentijdse borging en aanvullende maatregelen indien deze reflecties daartoe aanleiding geven (Kamerstukken II 2025/26, 35 334, nr. 462). Ik kon dit verzoek van de Tweede Kamer volgen, waar ook ik meerwaarde zag in een objectief, gezaghebbend juridisch oordeel. De reflectie van de landsadvocaat en de conclusies die het kabinet daaraan en aan de reflectie van het PBL verbindt, heb ik op 11 september 2026 aan de Tweede Kamer aangeboden (voorlopig nummer 2026Z18682; [54]Verder is – meer aanpalend aan dit dossier – advies aan de landadvocaat gevraagd over de juridische aspecten van het WUR-rapport 'De stikstofcrisis: van verwarring naar verbinding'. Dat is gebeurd met het oog op de door de Tweede Kamer aan mij gevraagde appreciatie van dit rapport, zodat de Tweede Kamer ten aanzien van de juridische aspecten ook kan beschikken over een objectief, gezaghebbend oordeel. Ik verwijs u naar mijn brief van 26 juni jl. aan de Tweede Kamer, waarbij tevens het advies van de landsadvocaat is gevoegd (Kamerstukken II 2025/26, 35334, nr. 450).
De kosten die voor deze twee adviezen zijn gemaakt, komen in totaal op een bedrag van 55.500 euro (excl. BTW). Voor advisering over stikstof aan het ministerie is sprake van een flexibel budget, dat wordt afgestemd op de kosteninschatting van de landsadvocaat voor nieuwe adviesaanvragen.

Ambtelijk advies, natuurherstel en Europese verplichtingen

7. De leden van de Volt-fractie vragen u een overzicht te verstrekken waarin het huidige maatregelen- en wetgevingspakket wordt afgezet tegen de ambtelijke adviezen over natuur, stikstof en landbouw die ten behoeve van de kabinetsformatie 2025–2026 zijn opgesteld. Daarbij vragen zij u aan te geven welke maatregelen volledig, gedeeltelijk of niet zijn overgenomen, waarom daarvan is afgeweken en wat het geraamde effect daarvan is op emissiereductie, natuurherstel en vergunningverlening.

Antwoord:
Op verzoek van de informateur is vanuit het ministerie van LVVN informatie gedeeld over hetgeen nodig en mogelijk is om Nederland blijvend van het slot te halen. In die stukken is geadviseerd te werken met een aanpak bestaande uit de volgende onderdelen: generieke maatregelen in alle sectoren, gebiedsgerichte maatregelen in zones rondom stikstofgevoelige natuurgebieden, maatregelen gericht op natuurbehoud en -herstel, en het bieden van de ondersteuning bij de verschillende ontwikkelrichtingen. Ook worden per onderdeel verschillende concrete maatregelen genoemd. Het kabinet heeft ervoor gekozen om deze onderdelen en de genoemde maatregelen ook op te nemen in de aanpak.

Ambtelijk is in de formatie geadviseerd om te overwegen om een generieke korting op productierechten aan te kondigen. Het kabinet heeft ervoor gekozen om de generieke korting te instrumenteren als ‘ultieme remedie’ voor borging van het emissiedoel in de landbouw voor 2035 en wil in de uitwerking maximaal mogelijkheden voor differentiatie opnemen zodat een eventuele korting gericht wordt ingezet op achterblijvers Op deze manier wordt beoogd om de emissiereductie in de landbouw via minder ingrijpende maatregelen te realiseren, en is doelbereik alsnog geborgd. Het kabinet voelt zich in deze keuze gesterkt door de reflectie van het PBL waarin wordt gesteld dat realisatie van dit maatregelpakket al vraagt om een inspanning die grenst aan wat in 10 jaar uitvoerbaar is, en dat hiermee een belangrijke stap gezet kan worden om de natuur in Nederland te verbeteren en de stikstofuitstoot te verlagen.

[54] https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2026Z18682&did=2026D42867

8. De leden van de Volt-fractie constateren in het bijzonder een verschil tussen de financiële inzet voor natuurherstel in de ambtelijke formatieadviezen en het budget dat binnen de huidige aanpak beschikbaar wordt gesteld. Zij ontvangen graag een uiteenzetting welke concrete natuurherstelopgave ten grondslag ligt aan het huidige budget en welke ecologische resultaten daarmee uiterlijk in 2030 moeten worden bereikt. Welke onderdelen van de ambtelijk geadviseerde natuurherstelopgave worden met het huidige budget niet of slechts gedeeltelijk uitgevoerd?

Antwoord:
Het kabinet zet in op het verlagen van drukfactoren op natuur, en wil natuur die zich niet in een goede staat bevindt actief herstellen. Zo behouden we niet alleen onze prachtige natuur voor de toekomst, maar brengen we ook de vergunningverlening weer op gang. Het kabinet stelt zich tot doel om in 2035 ten opzichte van 2019 45,4 tot 49,7 kiloton van de stikstofuitstoot in de landbouw terug te dringen, en 50% in de mobiliteit en 50% in de industrie. Verder gelden de natuurdoelen waar Nederland aan is gebonden vanuit de Vogel- en Habitatrichtlijn en de Natuurherstelverordening. Momenteel wordt gewerkt aan het uitwerken van het definitieve Natuurplan. Het maatregelenpakket uit de Taskforce Landbouw, Natuur en Stikstof dragen significant bij aan de NHV-doelen voor 2030. Dat wat aanvullend nodig is, bijvoorbeeld voor het stedelijk ecosysteem, wordt nog nader onderzocht en uitgewerkt. Begin 2027 levert het Planbureau voor de Leefomgeving haar reflectie op van de bijdrage van het MTF pakket aan de doelen van de NHV. Mede op basis daarvan zal worden bezien wat er aanvullend nodig is om de doelen in 2030 te behalen.

9. Kunt u kwantitatief en ecologisch onderbouwen dat de combinatie van het huidige natuurherstelbudget, de maatregelen uit de wetgevingsagenda en de voorziene emissiereductie voldoende is om te voldoen aan de verplichtingen uit de Vogel- en Habitatrichtlijn en de Europese Natuurherstelverordening? Wat zijn de consequenties voor het behalen van deze Europese verplichtingen én voor de beoogde vergunningverlening wanneer tijdens het parlementaire proces één of meer noodzakelijke maatregelen worden afgezwakt, uitgesteld of niet worden aangenomen?

Antwoord:
In aanvulling op de reflectie op hoofdlijnen van het Ontwerp-Natuurplan (2/9) en de analyse van het maatregelenpakket voor landbouw, natuur en stikstof (4/9), komen het PBL en de WUR begin 2027 met een verdiepende analyse waarin een kwalitatieve inschatting wordt gemaakt van de verwachte bijdrage van het Taskforcepakket aan de NHV-doelen. De VHR-verplichtingen vallen binnen deze doelen. Op basis daarvan kan worden beoordeeld of bijsturing nodig is. Voor natuurdoelen waar de taskforce niet of beperkt aan bijdraagt, maken we nadere afspraken. Afzwakking, uitstel of schrappen van noodzakelijke maatregelen kan ertoe leiden dat verplichtingen niet worden nagekomen, de natuur niet herstelt, en het perspectief dat het maatregelpakket biedt voor vergunningverlening in gevaar komt.

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie Visseren-Hamakers

1. Waarom wordt de KDW vervangen?

Antwoord:
Het kabinet zet in op emissiedoelen en wel voor de sectoren landbouw, industrie en mobiliteit. Deze sectoren zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor het overgrote deel van de binnenlandse stikstofemissies. Het kabinet vindt het belangrijk dat ondernemers duidelijkheid krijgen over wat er van hen gevraagd wordt. Ondernemers hebben direct invloed op hun emissies en krijgen op deze manier meer controle over de wijze waarop zij bij kunnen dragen aan de reductie van stikstof.

Daar komt bij dat de huidige, op de KDW gebaseerde doelen in de wet op dit moment niet binnen bereik liggen. Uit de reflectie van het PBL blijkt dat zelfs bij uitvoering van een maatregelpakket dat grenst aan wat er tot 2035 uitvoerbaar is, de doelen niet binnen bereik komen. De doelen zijn bovendien ‘beweeglijk’, doordat de KDW’s ongeveer iedere 10 jaar worden bijgesteld op Europees niveau. Deze actualisatie gebeurt op basis van internationaal wetenschappelijk onderzoek. In 2023 werd de gemiddelde KDW verlaagd van bijna 19 kg/ha/jr naar 17,7 kg/ha/jr. Dat betekent dat er méér depositiereductie nodig is om te voldoen aan de omgevingswaarden dan verwacht op het moment van het vaststellen van deze omgevingswaarden en het PSN. Het kabinet vindt het niet wenselijk dat er in de wet doelen staan die niet meer uitvoerbaar zijn en niet stabiel zijn.

2. Hoe wordt de vertaalslag gemaakt van emissiereductiedoelen naar daadwerkelijkedepositiedaling op specifieke Natura 2000-gebieden? Met andere woorden, hoe kan wordengecontroleerd of de emissiereductiedoelen daadwerkelijk tot het nodige natuurherstel leiden?

Antwoord:
Bij het programma horen ook afspraken over de monitoring. Deze monitoringsrapportages zullen in eerste instantie gericht zijn op de emissiereductiedoelen in de wet. Daarnaast zullen ook de (verwachte) effecten van de emissieontwikkeling op stikstofdepositie op stikstofgevoelige habitats in Natura 2000-gebieden in beeld gebracht worden, aangezien stikstofdepositie één van de drukfactoren is die bepaalt of natuurherstel kan worden bereikt. het risico bestaat dat de kwaliteit van het habitat significant wordt aangetast door de verzurende en/of vermestende invloed van atmosferische stikstofdepositie

Ook wordt in de natuurdoelanalyses (NDA’s) per Natura 2000-gebied beoordeeld of het geheel aan maatregelen volstaat om verslechtering te voorkomen en instandhoudingsdoelstellingen te realiseren. Daarbij wordt naar alle drukfactoren gekeken.

3. Het lid van de Fractie-Visseren-Hamakers ontvangt graag een overzicht met de vergelijking van de nieuwe emissie-eisen ten opzichte van de KDW. Zijn de nieuwe eisen strenger, even streng of minder streng dan de KDW?

Antwoord:
Een directe vergelijking is lastig te maken, omdat de locatie van de emissiereductie daarin een belangrijke rol speelt. Emissiereductie nabij een natuurgebied leidt immers tot veel meer reductie van stikstofdepositie op dat

gebied. Wel is duidelijk dat de huidige, op de KDW gebaseerde, doelen niet binnen bereik liggen. Dat is één van de redenen om ze te vervangen. Uit de reflectie van het PBL blijkt dat de nieuwe doelen wel haalbaar zijn, maar dat dat een inspanning vergt die grenst aan wat er tot 2035 uitvoerbaar is.

4. Volgens het Greenpeace-vonnis28 moet uiterlijk 31 december 2030 minstens 50% van de oppervlakte stikstofgevoelige natuur onder de KDW vallen. Dat lukt met het nieuwe pakket niet. Hoe reflecteert minister op dit feit? Waarom is in plaats van inzet op het behalen van doelen in 2030 ingezet op doelen in 2035?

Antwoord:
Zoals bekend heeft het kabinet zorgen bij de uitvoerbaarheid van het Greenpeace-vonnis. Onder andere vanwege die zorgen heeft het kabinet hoger beroep ingesteld tegen de uitspraak. Met het maatregelpakket 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. Het PBL bevestigt dat de realisatie van dit pakket om een inspanning vraagt die grenst aan wat tot 2035 uitvoerbaar is.

5. Op welke manier wordt met het nieuwe pakket maatregelen prioriteit gegeven aan de meest kwetsbare natuurgebieden?

Antwoord:
Met de gebiedsgerichte aanpak in en rond kwetsbare natuur- en watergebieden zet het kabinet met prioriteit in op gebiedsgerichte maatregelen in de gebieden waar de urgentie het hoogst is. Rondom Natura 2000-gebieden waar verslechtering (in samenhang met agrarische activiteiten op korte afstand) is vastgesteld wordt ingezet op een pakket aan regels en ondersteuning om boeren naar een volwaardige extensieve vorm van landbouw te doen bewegen, waarmee de landbouwpraktijk rondom deze Natura 2000-gebieden in lijn wordt gebracht met het behoud en herstel van het Natura 2000-gebied. Een verdere uitwerking van de ondersteunende maatregelen en de zoneringsaanpak is te vinden in de brieven die op 3 november 2026 aan de Kamer zijn verzonden. Het ministerie richt zich daarnaast in het kader van de doelen van de natuurherstelverordening op het in kaart brengen van maatregelen voor gebieden die de komende jaren de meeste herstelpotentie hebben.

6. Hoe zullen de emissie-eisen worden gehandhaafd?

Antwoord:
De komende periode worden de emissienormen voor de verschillende sectoren verder uitgewerkt. Daarbij wordt ook bekeken, in overleg met relevante partijen zoals bevoegd gezagen, in welke wet- en regelgeving de normen een plek krijgen en welke handhaving daar dan bij past. Het streven is om in het derde kwartaal van 2027 de ontwerpregelgeving in consultatie worden gebracht.

7. Wat wordt bedoeld met stal- en managementmaatregelen?

Antwoord:
Onder managementmaatregelen versta ik aanpassingen in de (optimalisering van de) bedrijfsvoering zoals eiwitarm voeren, toepassing van methaanremmers, vergroten van het aantal uren weidegang of andere aanpassingen in het rantsoen die emissies verlagen (zoals aandeel vers gras). Stalmaatregelen

kunnen gaan om stalmanagement (bijvoorbeeld het spoelen van roostervloeren) of investeringen in innovatie staltechnieken. Dan gaat het bijvoorbeeld om het toepassen van een semi-dichte vloer met onderafzuiging, het plaatsen van urine-opvangstations of dagontmesting in combinatie met monomestvergisting en een ammoniakstripper.

8. Wat zijn technologieën en stalaanpassingen waarvan bewezen is dat ze de stikstofemissie (voldoende) terugdringen? Graag een overzicht van maatregelen met het bewijs voor hun effectiviteit. Zal naar de effectiviteit van stalaanpassingen worden gekeken bij het toewijzen van gelden?

Antwoord:
De emissiearme huisvestingssystemen en aanvullende technieken waarvoor erkende emissiefactoren voor ammoniak zijn verleend, zijn terug te vinden om bijlage V en VI van de Omgevingsregeling[55]. De emissiefactoren zijn via de stalbeoordelingssystematiek vastgesteld conform het daarbij geldende meetprotocol[56]. De regering zet er op in dat er de komende jaren op basis van innovaties uit de sector meer technologieën en stalaanpassingen beschikbaar komen. Vanzelfsprekend zal het toewijzen van gelden gericht zijn op effectieve stalaanpassingen.

9. Onlangs heeft het PBL een rapport gepubliceerd over het aangekondigde maatregelenpakket.29 Graag ontvangt dit lid een puntsgewijze reactie op alle hoofdconclusies.

Antwoord:
Voor een kabinetsreactie op de reflectie van het PBL over de samenhangende aanpak voor landbouw, natuur en stikstof verwijs ik u naar de brief die hierover is verzonden op 11 september jl.[57]

10. Wat betekent het stikstofmaatregelenpakket voor het ruimtegebruik van de landbouw in Nederland en specifiek voor de veehouderij? En wat betekent het voor de ruimte van andere functies zoals woningbouw en natuurontwikkeling?

Antwoord:
Het kabinet voorziet ruimtelijke effecten van het maatregelenpakket in gebieden rondom stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden en kwetsbare watergebieden. Om de natuur en waterkwaliteit in deze gebieden weer in gezonde staat te brengen, stelt het kabinet instructieregels voor provincies op om bufferzones aan te wijzen met ruimte voor gebiedsgericht maatwerk voor de precieze geografische begrenzing. Het gaat om bufferzones rondom een begin 2027 vast te stellen selectie stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden waarin landbouw en agrarisch grondgebruik in lijn worden gebracht met het herstel van het Natura 2000-gebied.

Landbouwbedrijven met percelen binnen de bufferzones en kwetsbare watergebieden zullen moeten toebewegen naar extensievere vormen van landbouw met lagere veedichtheid, minder mestgebruik, hogere grondwaterstanden en agrarisch natuurbeheer. Hierdoor verandert de intensiteit van het agrarisch grondgebruik nabij de Natura 2000- en kwetsbare watergebieden. Het kabinet

[55] wetten.nl - Regeling - Omgevingsregeling - BWBR0045528
[56] Protocol voor meting van ammoniakemissie uit huisvestingssystemen in de veehouderij 2013
[57] Kamerstuk I 2026/27, 36.800 XIV / 35.334, N

zet er nadrukkelijk niet op in om landbouwgrond op grote schaal aan de landbouw te onttrekken, maar om te komen tot een landbouwstructuur die beter in balans is met natuur, water en bodem. Hoewel sommige boeren zullen stoppen, is het voor blijvende en jonge boeren van belang dat voldoende agrarische gronden beschikbaar blijven om te kunnen extensiveren.
Het kan zijn dat andere urgente, maatschappelijke opgaven binnen de zones, zoals woningbouw, niet-agrarische bedrijvigheid, defensie, natuurontwikkeling en energieprojecten ook ruimte vragen. Dat vraagt om een zorgvuldige, integrale belangenafweging. Welke functies uiteindelijk (multifunctioneel) ontwikkeld kunnen worden binnen deze gebieden, blijft afhankelijk van gebiedsgerichte ruimtelijke afwegingen. Denk hierbij aan (nationale urgente) opgaven zoals (kleinschalige) woningbouw, voedselbossen, natuurontwikkeling, zorgboerderijen, kinderopvang of recreatieve functies. Provincies en gemeenten kunnen de transities in deze gebieden via hun Omgevingsplannen of -verordeningen vergemakkelijken als zij (planologische) beperkingen wegnemen en de gewenste ontwikkelingen stimuleren.

In de rest van Nederland werkt het kabinet toe naar stabiele ruimtelijke randvoorwaarden waar agrariërs meer ruimte krijgen, maar wel in balans met het water- en bodemsysteem en de leefomgeving van omwonenden. De ruimtelijke vertaling hiervan, aangevuld met de veenweidenaanpak, uitkomsten van het convenant gewasbeschermingsmiddelen, beleid t.a.v. geitenhouderijen en het anticiperen van landbouw op gewijzigde water- en bodemcondities ten gevolge van klimaatverandering, is weergegeven in de Nota Ruimte.

Het kabinet voert deze en de komende maanden gesprekken met medeoverheden en maatschappelijke partijen om te komen tot definitieve keuzes over de (ruimtelijke) invulling van het benoemde beleid, waaronder sturing op functies in de zones en de kwetsbare watergebieden.

11. Wat is de lange termijnvisie voor voedselproductie- en consumptie in Nederland?

Antwoord:
Nederland beschikt over een sterke, innovatieve land- en tuinbouwsector en visserij, een toonaangevende voedingsmiddelenindustrie, en een belangrijke positie in het Europese logistieke handelsnetwerk. Deze combinatie zorgt niet alleen voor toegang tot een gevarieerd voedselaanbod, maar draagt ook bij aan onze sterke internationale concurrentie- en kennispositie. Het kabinet zet zich in om deze positie te behouden.
Tegelijkertijd vragen veranderende omstandigheden, zoals geopolitieke spanningen, klimaatverandering en biodiversiteitsdoelen, om een toekomstbestendig en weerbaar voedselsysteem. Dit is belangrijk om op de lange termijn de productie van voedsel te garanderen en ook bij externe schokken de beschikbaarheid van voldoende, gezond en betaalbaar voedsel te waarborgen. Het realiseren hiervan vereist continue aanpassing van de bedrijfsvoering op landbouwbedrijven door innovatie en adaptatie, maar ook in de ketens ná de primaire productie. In kwetsbare gebieden zullen agrarische bedrijven moeten extensiveren of omschakelen naar andere productievormen en teeltsystemen. Wat betreft voedselconsumptie streeft het kabinet naar een voedselomgeving die het voor consumenten makkelijker maakt een gezonde en duurzame keuze te maken. Dit kan tevens de weerbaarheid van het voedselsysteem versterken. Om onze voedselconsumptie te verduurzamen zet LVVN zich onder andere in voor een diverser aanbod van plantaardige eiwitten in de voedselomgeving en een goede informatievoorziening voor de consument.

12. Hoe verhoudt het stikstofbeleid zich tot de Nationale en Regionale Partnerschapsplannen (NRPPs) in het kader van de cohesiefondsen in het nieuwe Meerjarig Financieel Kader (MFK)?

Antwoord:
In de Nationale en Regionale Partnerschapsplannen (NRPP) worden 14 bestaande EU-fondsen op het gebied van migratie, grensbeheer en visa en interne veiligheid en het landbouw-, visserij- en cohesiebeleid ondergebracht in één geïntegreerd nationaal plan. Aan het NRPP zijn meerdere Europese doelen verbonden, waaronder het bevorderen van duurzame landbouw op het gebied van onder andere klimaat, biodiversiteit, bodem, water en lucht. Het kabinet heeft de Tweede Kamer op 5 oktober geïnformeerd over de voortgang en een toelichting geven op het verdere proces rond het NRPP.[58]

13. Hoe gaat u ervoor zorgen dat de Nederlandse uitvoering van het EU-landbouwbeleid, ook in het nieuwe MFK, de doelstellingen op het gebied van stikstof, natuur, klimaat, water en dierwaardigheid ondersteunen?

Antwoord:
De Nederlandse invulling van het EU-landbouwbeleid zal landen in het Nederlandse NRPP, hierin wordt momenteel uitgewerkt hoe de inzet van de Europese landbouwmiddelen zo goed mogelijk aan kan sluiten bij de aanpak voor landbouw, natuur en stikstof, gepresenteerd op 26 juni 2026.

14. Het lid van de Fractie-Visseren-Hamakers vraagt u om een overzicht te geven van de implementatie van Europese landbouwsubsidies en -beleid in Nederland die de doelstellingen op het gebied van stikstof, natuur, klimaat, water en dierwaardigheid tegenwerken, zoals Europese subsidies voor grootschalige intensieve landbouw.

Antwoord:
Doelstellingen op het gebied van stikstof, natuur, klimaat, water en dierwaardigheid zijn cruciale beleidsdoelstellingen van het nationaal strategisch GLB-plan. De implementatie van het Europese landbouwbeleid in Nederland is voor een belangrijk deel op deze doelstellingen gericht. Met verschillende interventies, zowel stimulerend als normerend (via voorwaarden), wordt aan deze doelstellingen bijgedragen en worden deze doelstellingen dus niet tegengewerkt.

15. Worden alle hoofdlijnen in het pakket integraal uitgevoerd, dus in lijn met andere doelen op het gebied van natuur, water, klimaat en dierwaardigheid? Zo ja, hoe wordt dit geborgd? Zo nee, waarom niet?

Antwoord:
Het maatregelpakket is gericht op emissiereductie, natuurherstel en het creëren van ruimte voor vergunningverlening. Bij de uitwerking van de maatregelen zoekt het kabinet naar synergie met aanverwante opgaven, zoals klimaat, dierwaardige veehouderij, gezonde leefomgeving, gewasbescherming, water en de bredere natuuropgave. Dat betekent dat in de uitwerking rekening wordt gehouden met deze doelen en dat koppelkansen waar mogelijk worden benut. Dat geldt bijvoorbeeld voor bedrijfsspecifieke emissienormen die betrekking hebben op zowel stikstof als klimaat, voor de ondersteuning bij

[58] Kamerstuk 2026-0000393756

stalaanpassingen die gericht is op integraal duurzame stallen, en voor de gebiedsgerichte inzet die bijdraagt aan breed natuurherstel en ook gericht is op kwetsbare watergebieden. Maatregelen die primair zien op andere opgaven vallen in beginsel buiten de reikwijdte van de aanpak zoals gepresenteerd in de Kamerbrief van juni van dit jaar, zoals de inzet op waterkwaliteit buiten de zones en kwetsbare watergebieden. Het kabinet draagt zorg voor de samenhang tussen dit maatregelpakket en de inzet op andere opgaven door hier bij besluitvorming over specifieke onderdelen van de aanpak aandacht aan te besteden.

16. De staatssecretaris van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur heeft in zijn brief geschreven “dat wanneer een melkveehouder de komende jaren stalaanpassingen zou moeten doen om aan de bedrijfsspecifieke emissienormen per 2035 te voldoen, deze ook meteen de stalaanpassingen voor dierwaardigheid dient mee te nemen”. Hoe zien stalaanpassingen die tegelijkertijd tot meer dierwaardigheid én minder stikstofemissie leiden er concreet uit? Graag een overzicht van bekende stalaanpassingen en hun impact op dierwaardigheid.

Antwoord:
Om aan de aangekondigde regels in de samenhangende aanpak landbouw, natuur en stikstof en de regels in de ontwerp-AMvB dierwaardige veehouderij te gaan voldoen, zal het in veel gevallen noodzakelijk zijn om aanpassingen in de stal te doen. Het is raadzaam om die aanpassingen zoveel als mogelijk in één keer te doen. Deze aanpassingen kunnen zowel zien op het toepassen van emissiearme stalsystemen als technieken als aanpassingen in bijvoorbeeld de indeling en inrichting van de stal. Hierbij is geen uitputtende lijst te geven van stalaanpassingen en hun impact op dierwaardigheid, omdat per situatie zal verschillen wat de beste combinatie van maatregelen voor emissiereductie en het voldoen aan de eisen voor dierwaardigheid is. Een voorbeeld is bijvoorbeeld een maatregel die brongericht het ontstaan van ammoniakemissie voorkomt en zo ook meteen voor verbetering van het stalklimaat zorgt.

17. Kunt u garanderen dat alle stikstofmaatregelen in de veehouderij dierwaardig zijn? Zo ja, hoe en zo nee, waarom niet?

Antwoord
Uitgangspunt van het kabinet is dat maatregelen gericht op stikstof integraal worden ingericht, waarbij rekening wordt gehouden met deze andere opgaven. Zo wordt het risico op lock-in effecten zoveel als mogelijk beperkt en wordt voorkomen dat maatregelen die worden getroffen in het kader van de ene opgave, worden afgewenteld op een andere opgave. De Algemene maatregel van bestuur (AMvB) dierwaardige veehouderij en de maatregelen van het stikstofpakket lopen gelijk op in de tijd en daarmee geeft het kabinet richting aan de ontwikkeling van een toekomstbestendige én dierwaardige veehouderij.

18. Verwacht u als gevolg van de implementatie van de maatregelen een daling van het aantal gehouden dieren in de veehouderij?

Antwoord:
Ja. Met de vrijwillige beëindigingsregelingen en het afromen van dierrechten zal het aantal dieren in de veehouderijsectoren verder afnemen. Daarmee wordt de trend die we sinds 2019 in de varkens-, pluimvee- en kalverhouderijsector hebben gezien verder doorgezet. In de melkveehouderij is het aantal dieren in

de afgelopen jaren relatief stabiel gebleven. Uit de reflectie van het PBL blijkt dat het maatregelpakket tot gevolg heeft dat ook in deze sector de aankomende jaren het aantal dieren zal afnemen.

19. Het lid van de Fractie-Visseren-Hamakers maakt zich zorgen dat investeringen in “duurzame stalsystemen" een prikkel vormen om meer dieren te gaan houden zodat de investeringen kunnen worden terugverdiend. Hoe kijkt u hiernaar? Deelt u deze zorg? Zo nee, waarom niet?

Antwoord:
Zoals aangegeven in de reactie op de PBL-reflectie van 4 september 2026 geldt dat intensivering in de melkveehouderij wordt begrensd door de norm voor grondgebondenheid. Daarbij wordt het aantal dieren in de grote veehouderijsectoren landelijk begrensd door het dierrechtenstelsel. Van sommige ondernemers worden in de aankomende jaren grote investeringen worden gevraagd en voor deze bedrijven geldt dat – bij een verbeterd toestemmingsklimaat en indien dit mogelijk is binnen de normerende maatregelen –schaalvergroting kan helpen om tot een passend verdienmodel te komen. Wel is het verkrijgen van de benodigde toestemming/natuurvergunning naar verwachting eenvoudiger bij gelijkblijvend dieraantal.

20. Bent u het met dit lid eens dat het onwenselijk zou zijn wanneer het aantal gehouden landbouwdieren in Nederland groeit? Zo ja, hoe gaat u voorkomen dat meer dieren worden gehouden als gevolg van de stikstofmaatregelen?

Antwoord:
Aangezien het aantal dieren in de grote veehouderijsectoren op landelijk niveau wordt begrensd door het productierechtenstelsel zal het maatregelpakket er niet voor zorgen dat er in deze sectoren meer dieren worden gehouden.Het kabinet is voornemens ook productierechten in te voeren voor de kalver- en geitenhouderij.

21. Er is sprake van een dalende trend in weidegang. Bent u het met dit lid eens dat dit onwenselijk is? Is hiervoor aandacht bij de integrale plannen voor een dierwaardige veehouderij en de nieuwe stikstofaanpak?

Antwoord:
Ik herken dat een dalende trend in weidegang zichtbaar is en dat dit een onwenselijke ontwikkeling is, zowel voor dierenwelzijn als voor het milieueffect. Daarom is in de nota van toelichting bij de ontwerp AMvB dierwaardige veehouderij[59] opgenomen dat de dalende trend moet worden omgebogen. Het gaat daarbij zowel om het verhogen van het aantal koeien dat geweid wordt als om het verlengen van het aantal uren weidegang. Om dit te realiseren wordt samen met sector en ketenpartijen gewerkt aan de heroriëntatie van het convenant weidegang. Doel van deze heroriëntatie is om afspraken te maken die ertoe moeten leiden dat de dalende lijn gaat keren. Daarnaast wordt weidegang meegenomen in de stikstofaanpak waarbij wordt ingezet op het belonen van weidegang via de stimuleringsregeling managementmaatregelen veehouderij.

[59] Kamerstuk 28286, nr. 1481

22. Worden dierenwelzijnsorganisaties betrokken bij de verdere uitwerking van de stikstofplannen? Zo ja, welke en hoe? Zo nee, waarom niet?

Antwoord:
De Dierenbescherming is voor mij een belangrijke gesprekspartner waar ik regelmatig contact mee heb. Uiteraard is dat overleg het meest intensief als het gaat om dierenwelzijn en diergezondheid. Maar er is ook overleg met de Dierenbescherming over andere onderwerpen. Zo zat de Dierenbescherming bijvoorbeeld aan tafel bij het maatschappelijk overleg Landbouw, Natuur en Stikstof dat onder leiding van Elbert Dijkgraaf is georganiseerd. Daarnaast onderhoudt het departement contact met andere dierenwelzijnsorganisaties zoals bijvoorbeeld de Dierencoalitie.

23. Bent u het met het lid eens dat de eiwittransitie en de aanpak van de stikstofcrisis integraal zouden moeten worden bekeken? Zo nee, waarom niet? Zo ja, hoe gaat u ervoor zorgen dat de omslag naar een landbouw die minder stikstof uitstoot gepaard gaat met de omslag naar meer plantaardige productie en consumptie, gezien de plannen van het kabinet om in de balans van de consumptie van plantaardige en dierlijke eiwitten een 50/50-verhouding te realiseren in 2030?

Antwoord:
In de stikstofaanpak gaat het om het effect van de agrarische productie in Nederlandse op de natuurkwaliteit terwijl de eiwittransitie gaat over de verhouding plantaardige en dierlijke eiwitten in het gemiddelde Nederlandse consumptiepatroon. Er is dus een verschil in betekenis, maar er bestaat ook samenhang. De ambitie is om in Nederland een balans in de gemiddelde eiwitconsumptie van 50% plantaardige eiwitten en 50% dierlijke eiwitten in 2030 te bereiken. Het kabinet zet in Nederland in op gerichte ketenafspraken om de eiwittransitie te versnellen. Door het aanbod van plantaardige eiwitten van Nederlandse bodem te vergroten, door ketensamenwerking, en het maken van ketenafspraken en consumentenvoorlichting wordt de consumptie toegankelijker gemaakt.

24. Welke maatregelen in het stikstofpakket kunnen worden gebruikt om boeren te ondersteunen bij de omschakeling naar plantaardige productie, zodat bovenstaand “eiwitdoel” wordt ondersteund? Als dit nog niet het geval is, bent u bereid om deze omschakeling onderdeel te maken van het pakket?

Antwoord:
Het stikstofpakket bevat geen maatregelen die boeren ondersteunen bij de omschakeling naar plantaardige productie. Wel past de teelt van vlinderbloemigen zoals peulvruchten bij de inzet op extensivering in zones rond kwetsbare, overbelaste Natura 2000-gebieden. Vlinderbloemigen binden stikstof uit de lucht en geven dit af aan de plant en bodem waardoor er minder kunstmest nodig is in de teelt en de vervolgteelt. De teelt van vlinderbloemigen wordt gestimuleerd in het GLB door de eco-activiteit stikstofbindende gewassen.

25. In uw brief benoemt u het volgende: “Supermarkten en andere partijen in de keten pakken hun verantwoordelijkheid door boerenbedrijven te helpen verduurzamen en samen op te trekken.”. Welke inspanningen verwacht u concreet van supermarkten en andere partijen in de keten?

Antwoord:
Het kabinet verwacht dat supermarkten en ketenpartijen de afzet van biologische producten vergroot om zo bij te dragen aan de verduurzaming in de primaire sector. Het kabinet wil voor 1 april 2027 afspraken maken met supermarkten onder andere over het vergroten van de vraag naar biologische producten. Omdat deze gesprekken nog moeten plaatsvinden, kunnen we nog niet vooruitlopen op de resultaten van dit proces. Wel kan het kabinet aangeven dat het komen tot afspraken met supermarkten niet vrijblijvend is. Indien er voor 1 april geen harde afspraken liggen, zal het kabinet overgaan op het invoeren van wettelijke maatregelen.

26. Welke maatregelen neemt de regering om ervoor te zorgen dat Schiphol bijdraagt aan het terugdringen van stikstofdepositie en legaal (met natuurvergunning) opereert?

Antwoord:
Het treffen van mitigerende maatregelen om een natuurvergunning te verkrijgen, is aan de initiatiefnemer van het project, de Royal Schiphol Group (RSG). RSG heeft in de passende beoordeling bij de eerdere aanvraag om een natuurvergunning diverse maatregelen, zoals het vaker taxiën door vliegtuigen met één uitgeschakelde motor en de beperking van stikstofemissies van de grondoperatie, opgenomen. RSG voert deze maatregelen ook al uit.
In de uitspraak d.d. 4 juni 2025 over de natuurvergunning die in 2023 door de toenmalige Minister voor Natuur en Stikstof is verleend, heeft de rechtbank Den Haag, kort gezegd, echter bepaald dat het aantonen van additionaliteit van deze maatregelen ook vereist is bij een particulier project als de luchthaven Schiphol. De rechtbank heeft de natuurvergunning vernietigd omdat onvoldoende was onderbouwd dat aan dit vereiste wordt voldaan. Dit vereiste betekent dat een maatregel alleen als mitigerende maatregel voor een project mag worden ingezet, als kan worden onderbouwd dat deze maatregel niet nodig is om de Natura 2000-doelen te bereiken.
Met het maatregelenpakket opgenomen in de brief van 26 juni jl. beoogt het kabinet om de natuurdoelen te realiseren en daarmee het aantonen van additionaliteit van maatregelen weer mogelijk te maken en vergunningverlening, ook voor Schiphol, vlot te trekken.

27. Welke uitstooteisen gaat de regering stellen aan de Nederlandse luchthavens?

Antwoord:
Voor de luchthavens Eindhoven Airport, Rotterdam The Hague Airport en Lelystad Airport heb ik recent emissieplafonds voor stikstof vastgelegd. Daarnaast zijn er in het Luchthavenverkeerbesluit Schiphol grenswaarden opgenomen ten aanzien van emissies van luchtverontreinigende stoffen (NO_x, VOS, PM_{10} en SO_2).
In de nog te verlenen natuurvergunningen voor de luchthavens waarvoor ik bevoegd gezag ben, zullen emissie-eisen voor stikstof worden opgenomen, afgestemd op de passende beoordeling die bij de betreffende vergunningaanvraag behoort.
Bij de uitwerking van het maatregelenpakket stikstof behoort de luchtvaart tot de sector mobiliteit. Voor de sector mobiliteit als geheel zal een doelstelling van 50% reductie in 2035 ten opzichte 2019 gaan gelden.

28. Welke maatregelen neemt de rijksoverheid als grootste aandeelhouder van Schiphol zodat Schiphol weer legaal opereert?

Antwoord:
Het is aan de initiatiefnemer van een project om -indien nodig- maatregelen te treffen om een natuurvergunning te verkrijgen (zie ook antwoord 26). De overheid neemt daarom als aandeelhouder geen maatregelen om te zorgen dat Schiphol weer legaal opereert. Wel spreekt de minister van Financiën in zijn rol als aandeelhouder met Schiphol, onder andere over de vorderingen rondom het verkrijgen van een natuurvergunning.

29. Op welke termijn voorziet de regering dat Schiphol legaal opereert?

Antwoord:
Zoals aangegeven in de kamerbrief van 26 juni jl. is het van belang om het daarin genoemde maatregelenpakket zo snel mogelijk juridisch te borgen en vervolgens tot uitvoering te komen van de maatregelen. Daarmee ontstaat er stap voor stap weer ruimte voor vergunningverlening, waaronder voor Schiphol. Het ontstaan van de ruimte hangt af per gebied. Op 19 december 2025 heeft de toenmalig staatssecretaris van LVVN een gedoogbeschikking genomen voor een periode van maximaal twee jaar. De inspanningen zijn erop gericht om binnen die periode de additionaliteit van door RSG getroffen maatregelen aan te kunnen tonen en een natuurvergunning te verlenen.

30. U schrijft in uw brief dat projecten van defensie op grond van de natuurherstelverordening gezien worden als projecten van groot openbaar belang. "Op defensieterreinen mag bovendien afgezien worden van het nemen van herstelmaatregelen die niet verenigbaar zijn met de defensiedoeleinden. Hierbij staat natuurinclusief werken aan duurzame energieprojecten en natuurherstel op defensieterreinen centraal." Bent u het met dit lid eens dat schade aan kwetsbare natuur waarschijnlijk is, gezien de enorme toename aan defensieactiviteiten op militaire terreinen die vaak in of dichtbij beschermde natuurgebieden liggen?

Antwoord:
Door de ligging, het gebruik en het beheer zijn op veel defensieterreinen bijzondere natuurwaarden behouden, of hebben deze zich kunnen ontwikkelen. Defensie zal meer gaan oefenen en zoekt daar ook extra ruimte voor. Oefeningen op militaire terreinen zijn aan regels gebonden. Op een oefenterrein mag niet alles en ook niet overal. Zo worden bepaalde terreindelen op bepaalde momenten in het jaar gemeden om broedvogels rust te geven. Het beheer van deze terreinen is er in eerste instantie op gericht dat militairen veilig en natuurgetrouw kunnen oefenen. Daarnaast worden natuurwaarden op deze terreinen ontzien via interne voorschriften. Tegelijkertijd is het beheer van de defensieterreinen, daar waar dat binnen de randvoorwaarden van haar bedrijfsvoering mogelijk is, gericht op het vergroten en versterken van de natuurwaarden, en op het voorkomen van natuurschade door toegenomen activiteit.. Dit beheer verandert niet wanneer de oefenactiviteiten toenemen.

31. Zorgt het afzien van herstelmaatregelen op defensieterreinen tot netto extra schade aan de natuur, of wordt deze elders gecompenseerd?

Antwoord:
Artikel 7 van de Natuurherstelverordening bevat twee vrijstellingsmogelijkheden voor Defensie: a) op het nemen van herstelmaatregelen en b) een uitzondering op het verslechteringsverbod. Enkel

onder voorwaarden kan Defensie deze vrijstellingsmogelijkheden inzetten. Defensie hanteert bij de uitwerking van artikel 7 het uitgangspunt dat natuurherstelmaatregelen worden getroffen voor zover deze de operationele inzetbaarheid en militaire taakuitvoering niet belemmeren. Natuurherstelmaatregelen in het kader van de Natuurherstelverordening zijn nog niet (volledig) vastgesteld. Samen met LVVN wordt inzichtelijk gemaakt hoe deze maatregelen inpasbaar zijn op de terreinen c.q. afgestemd kunnen worden op het militaire gebruik. Dit betekent dat Defensie geen gebruik zal maken van de uitzonderingspositie, tenzij dit strikt noodzakelijk is voor de gevechtskracht en het militaire vermogen van de krijgsmacht.

32. Hoe wordt natuurherstel of -verslechtering op defensieterreinen gemonitord?

Antwoord:
Het Rijksvastgoedbedrijf is verantwoordelijk voor het beheer van de defensieterreinen. Zij dragen zorg voor de monitoring van de flora en fauna op de terreinen. Om de natuurwaarden op defensieterreinen in kaart te brengen, is in 1994 gestart met het project ‘Inventarisatie en Monitoring van Natuurwaarden op Defensieterreinen’. Vanaf 2005 is deze inventarisatie omgezet in monitoring van de belangrijkste en meest kwetsbare waarden van de terreinen. Op het merendeel van de terreinen wordt de relevante flora en fauna gemonitord. Defensie zal de monitoring uitbreiden naar meer terreinen, soorten en leefgebieden van soorten. Tenslotte heeft Defensie zich gecommitteerd aan het landelijke verbeterprogramma VHR-monitoring van het Ministerie van LVVN. Via dit programma worden de benodigde monitoringsgegevens ontsloten voor rapportages in het kader van de Vogel- en Habitatrichtlijn en de Natuurherstelverordening.

33. Waar wordt de natuurinclusieve werkwijze van defensie en op defensieterreinen beschreven?

Antwoord:
In 2022 heeft Defensie in de ‘Routekaart Verduurzamen Vastgoed 2.0’ vastgelegd dat verduurzamen van het defensievastgoed natuurinclusief wordt uitgevoerd.[1] Zoals aangegeven ligt het beheer en onderhoud van de terreinen en ook dat van het vastgoed, bij het Rijksvastgoedbedrijf (RVB). Ook het RVB heeft vastgelegd dat bij o.a. onderhoud, grootschalige aanpassingen in het vastgoed en revitalisering de natuurwaarden worden versterkt door natuurinclusief te bouwen