Ministerie van Landbouw, Visserij,
Voedselzekerheid en Natuur

> Retouradres Postbus 20401 2500 EK Den Haag

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

**Directoraat Generaal
Landelijk Gebied en Stikstof**

Bezoekadres
Bezuidenhoutseweg 73
2594 AC Den Haag

Postadres
Postbus 20401
2500 EK Den Haag

Overheidsidentificatienr
00000001858272854000

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

Datum 3 november 2026
Betreft Ontwerpprogramma Landbouw, Natuur en Stikstof en Wetsvoorstel voor vastlegging van de emissiedoelen

Ons kenmerk
DGLGS / 108810822

Bijlage(n)
4

Geachte Voorzitter,

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

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

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

de agrarische sector en aanverwante branches. Het kabinet zal deze ontwikkelingen nauw monitoren en wil de negatieve effecten zo klein mogelijk houden.

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

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

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

Daarnaast deel ik in deze brief de voorwaarden en het tijdpad van de rekenkundige ondergrens. Een gevolg van de rekenkundige ondergrens is dat

woningbouwprojecten en andere ontwikkelingen met weinig stikstofneerslag geen vergunning meer nodig hebben, dit geldt ook voor veel PAS-melders en interimmers. Met deze maatregelen en de juridische vastlegging daarvan komt Nederland per gebied weer van het slot.

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

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

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

1. We leggen de doelen en de maatregelen vast

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

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

Daarom zal er voor de landbouwsector een emissiedoel in absolute kilotonnen worden opgenomen en niet in percentages, hetgeen zekerheid biedt dat de doelen in de loop van de tijd niet wijzigen.

Ook op agrarisch bedrijfsniveau wil het kabinet deze duidelijkheid bieden. Onderdeel van het programma zijn daarom bedrijfsspecifieke emissienormen voor ammoniak voor de veehouderijsectoren. Met deze systematiek kunnen agrarische ondernemers zelf de ontwikkelrichting bepalen die bij hun bedrijf past. Hiermee beschouw ik de motie Grinwis-Holman als afgedaan.[1]

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

Voor de landbouw wordt ingezet op een reductie van ammoniakemissie van 42-46% in 2035, ten opzichte van de ammoniakemissie in de landbouw in 2019. Dat staat gelijk aan een emissiereductie van 45,4 tot 49,7 kiloton. De emissiereductieopgave voor de landbouw in kilotonnen wordt vastgelegd in de spoedwet. Dit is geen bewegelijk doel; met het vastleggen van het doel komt de opgave voor de landbouw vast te staan. Voor 2030 wordt een streefwaarde gehanteerd van 23-25% reductie van ammoniakemissie in de landbouw, ten opzichte van 2019. Dat komt overeen met een reductieopgave van 24,8 tot 27,0 kiloton. Uit de meest recente cijfers blijkt dat in de periode van 2019 tot en met 2024 in de landbouw reeds 13,1 kiloton ammoniak is gereduceerd. Het kabinet vertaalt de emissiereductieopgave voor de landbouw in kilotonnen in het eerste kwartaal van 2027 door naar emissiereductieopgaves per deelsector, omdat dit ook op de langere termijn meer duidelijkheid en zekerheid geeft over de precieze opgave van elke deelsector. Met de uitwerking van de emissiedoelen in het ontwerpprogramma beschouw ik de motie Grinwis als afgedaan.[2]

Voor de industrie wordt wettelijk een ammoniakreductie van 50% en voor de mobiliteit een NO_x-reductie van 50% vastgelegd, beide in 2035 ten opzichte van 2019. Voor de industrie staat dat volgens de huidige inzichten gelijk aan een reductie van 0,7 kiloton NH_3-reductie in 2035, en voor de mobiliteit aan een reductie van 80,6 kiloton NO_x-reductie in 2035, beide ten opzichte van 2019. De stikstofemissies in de sectoren industrie en mobiliteit zijn de afgelopen decennia flink gedaald, en deze daling zet volgens het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) door. Dit wordt vooral gestuurd vanuit klimaat- en milieubeleid, waaronder ook internationale normering en beprijzing.[3]

---

[1] Kamerstukken II 2024/25, 35 334, nr. 347.
[2] Kamerstukken II 2025/26, 35 334, nr. 470.
[3] Bij de sector mobiliteit worden normerende maatregelen vanuit klimaat- en luchtkwaliteitsbeleid genomen, waaronder de voortdurende aanscherping van de Europese NO_x-emissienormen voor nieuwe voertuigen en motoren, zoals de Euronormen en Stage-normen. Vanaf eind dit jaar is de Euro 7-norm voor wegverkeer gefaseerd van kracht. Ook geldt er vanaf 1 juli 2026 in Nederland een vrachtwagenheffing. Vanaf 2028 valt wegverkeer onder het Emissiehandelssysteem-2 (EU ETS-2), waarin CO_2-emissierechten zijn beprijsd en het

2. Vergunningverlening via natuurherstel

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

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

De vergunningverlening op orde

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

- Met het maatregelpakket en het ontwerpprogramma bieden we een basis voor het onderbouwen van additionaliteit;
- Provincies gaan gefaseerd, parallel aan de verdere uitwerking van het pakket, additionaliteitsplannen opstellen en in 2027 afronden. Daar waar blijkt dat aanvullende inzet nodig is voor het bereiken van additionaliteit, zullen rijk en provincie daarover het gesprek voeren. We voeren 1 juli 2027 een wetenschappelijk onderbouwde en houdbare

---

aantal rechten jaarlijks afneemt. Ook de binnenvaart wordt opgenomen in EU ETS-2. Door de reductie van CO_2-emissies is voorzien dat ook de NO_x-emissies door de mobiliteitssector verder zullen afnemen.
Stikstofuitstoot bij de industrie is voor het grootste deel NO_x die ontstaat bij de verbranding van (fossiele) brandstoffen. Door (Europees) klimaat- en milieubeleid is de uitstoot van NO_x sinds 1990 al fors – met ca. 79% – gedaald. Deze daling zet de komende jaren door, bijvoorbeeld door de Richtlijn industriële emissies, het Schone Luchtakkoord en de energiebesparingsplicht. NO_x-reductie gebeurt daarnaast ook via normeren (zoals bij vergunningen) en beprijzen (via ETS/ETS-2). NH_3 komt slechts bij enkele bedrijven in de industrie vrij, uit het proces of grondstoffen en kent de komende jaren geen dalende trend. Een aanpak gericht op de bovenwettelijke ammoniakuitstoot door de industrie is daarom juist gewenst, omdat er geen koppeling is met de CO_2-reductie, zoals deze bij NO_x wel is voorzien.

rekenkundige ondergrens (RKO) in, mits aan de randvoorwaarden is voldaan. Een gevolg van de RKO is dat activiteiten met een kleine stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden vergunningvrij worden;
- Vergunningverlening is ook nodig voor het kunnen uitvoeren van bepaalde maatregelen in dit programma die gericht zijn op verduurzamingsactiviteiten, daar helpt dit programma bij. Het kabinet zet verschillende stappen om verduurzaming in de agrarische sector mogelijk te maken.

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

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

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

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

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

Rekenkundige ondergrens (RKO)
Het kabinet voert op 1 juli een juridisch houdbare en wetenschappelijk onderbouwde RKO in, er vanuit gaande dat aan de hieronder beschreven randvoorwaarden is voldaan. Hiermee wordt de door de Commissie Hordijk geconstateerde onbalans tussen het detailniveau en de onzekerheden van het rekenmodel verkleind[4] en de rekensystematiek beter uitlegbaar. Gevolg van de rekenkundige ondergrens is dat depositieveranderingen kleiner dan de ondergrens niet meer betrokken worden in het kader van vergunningverlening. Dit kan alleen verantwoord indien aan een aantal randvoorwaarden is voldaan om te voorkomen dat extra stikstofneerslag als gevolg van invoering van de RKO leidt tot (dreigende) verslechtering in gebieden, waardoor de opgave op die plekken nog verder verzwaard wordt.

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

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

zorgen dat de randvoorwaarden uiterlijk 1 juli zijn ingevuld en dat daarmee ook de RKO kan worden ingevoerd.

De beheersmaatregelen ten behoeve van de invoering van de RKO bestaan uit drie onderdelen:

1) Het voorkomen van toenames door groei van veehouderijen met diercategorieën die niet begrensd zijn met productierechten zoals geiten, kalveren en vleesvee. Op welke wijze dit vorm wordt gegeven (bijvoorbeeld via een nieuwvestiging- en uitbreidingsverbod of een verbod op emissiestijging) en waar dit gaat gelden wordt nu uitgewerkt.
2) Een anti-cumulatie-bepaling introduceren waarmee stapeling van toenames onder de RKO bij intern salderen wordt voorkomen. Hierdoor is het niet mogelijk om binnen bijvoorbeeld 6 jaar na een interne saldering de nieuw verkregen referentiesituatie in te zetten voor een volgende wijziging van de activiteit.[5]
3) Maatwerkvoorschriften op leggen zodat saldogevers na een externe saldering niet vergunningvrij kunnen uitbreiden. Hiermee kan het bevoegd gezag een individuele ondernemer (de saldogever) een maatwerkvoorschrift opleggen dat het herstarten van de oude activiteit, die is ingezet bij een externe saldering, verbiedt. Daarmee wordt de depositiedaling van de mitigerende maatregel extern salderen geborgd.

Samen met de provincies werk ik aan het vastleggen van deze beheersmaatregelen in concrete wettelijke voorschriften om een versnelde invoering van de RKO mogelijk te maken. Met deze randvoorwaarden is de verwachting dat de juridische risico's zijn ondervangen en de RKO verantwoord kan worden ingevoerd. Hiermee zie ik de motie Flach als afgedaan.[6]

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

3. Zonering rondom kwetsbare natuur en watergebieden

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

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

de landbouw in het gebied zodat agrarische activiteiten en grondgebruik in lijn gebracht worden met het herstel van het Natura 2000-gebied.

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

Hoe komen we tot zonering?
De volgende stappen worden er in de komende jaren gezet om tot zonering te komen:

1. Bekendmaking concept-Rijks(instructie)regels. Daarmee hebben provincies een kader voor de gebiedseigen invulling en mogelijkheden tot maatwerk. Deze brief, november 2026.
2. Provincies gaan aan de slag met gebiedseigen oplossing
3. Proces met provincies loopt om te bepalen waar zones nuttig, nodig en proportioneel zijn. Eind december 2026.
4. Vaststelling Rijks(instructie)regels en waar deze gelden. Januari 2027.
5. Financiële regeling voor maatregelen systeemherstel in en rondom zones (o.a. verhoogd waterpeil, het hermeanderen van een beekloop en tegengaan versnippering). Juli 2027.
6. Deadline voor provincies om gebiedseigen plannen in te dienen. September 2028.
7. Ondernemers maken gebruik van ondersteunend pakket en extensiveren, verplaatsen of stoppen (doorlopend, vanaf het moment dat regelingen beschikbaar zijn). Vanaf 2028.
8. Gefaseerde invoering van de regels in de zone: gebiedseigen alternatief of Rijksregels. Uiterlijk januari 2035.

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

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

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

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

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

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

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

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

Tegelijkertijd zet het Rijk een aanpak neer die op een geborgde manier zorgt voor het wegnemen van drukfactoren en waarbij zoveel mogelijk recht wordt gedaan aan een gelijk speelveld voor boeren. Als provincies niet volgens de hierboven geschetste kaders tot een gebiedseigen plan komen dan zal de Rijksaanpak in

werking treden. Deze Rijkszoneringsaanpak is in de basis uniform. Daar is bewust voor gekozen om een lappendeken aan instrumenten te voorkomen, boeren zo gelijk mogelijk te behandelen en het beleid ook uitvoerbaar en handhaafbaar te maken. Niet voor elk gebied hoeven de instrumenten in gelijke mate te worden ingezet.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Het Rijk doet de komende maanden diverse praktijkcasussen, toetsen en onderzoeken en zet de zoneringsaanpak om in juridisch geborgde regels. Daarvoor zal een algemene maatregel van bestuur worden voorbereid en in procedure gebracht (AMvB zonering). Tevens wordt verkend of er een instructieregel ten behoeve van versnelling van het Natuurnetwerk Nederland (NNN) kan worden opgesteld indien nodig en mogelijk. De voorbereiding van de AMvB zal nauw

worden afgestemd met de bestuurlijke partners, in het bijzonder de provincies, gezien hun gebiedsgerichte taken voor natuurbeheer en cruciale rol in de verdere doorvertaling. Daarnaast is het evident dat ook de rol van gemeenten en waterschappen van groot belang is om dit beleid ruimtelijk door te kunnen vertalen en tot uitvoering te brengen. Dit vraagt goede afstemming met de medeoverheden en ik zet mij hier dan ook actief voor in. Ook worden er afspraken gemaakt met terreinbeherende organisaties, provincies en Rijkswaterstaat over heldere verantwoording en verplichtingen, bijvoorbeeld op kwaliteit van beheer, doelmatigheid en type maatregelen.

De contouren staan, maar tegelijkertijd is nog niet alles duidelijk en is nadere uitwerking nodig. Dit heeft prioriteit voor het kabinet, zodat ondernemers weten waar zij aan toe zijn en keuzes kunnen maken over hun toekomst. Het pakket aan regels schetst in elk geval een duidelijke richting voor wat er moet gebeuren in zones. Voor ondernemers is als eerste stap van belang om inzicht te verkrijgen in de mate waarin de huidige bedrijfsvoering passend is bij het soort omschakeling dat de aangekondigde regels vragen. Als er inzicht is in de huidige situatie en als duidelijk is wat er precies van boeren wordt gevraagd, is van belang dat ondernemers alle mogelijkheden kunnen overwegen voor hun bedrijf.

4. Emissiearm aanwenden meststoffen

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

5. Grondgebondenheid

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

Het kabinet vult de voorgenomen invulling van grondgebondenheid op twee punten aan. Ten eerste, koppelt het kabinet de voorgestelde gras- en rustgewassenverplichting aan doelsturing waterkwaliteit. Het kabinet werkt nog uit op welke wijze dit kan worden vormgegeven en aan welke randvoorwaarden het doelsturingssysteem voor waterkwaliteit zal moeten voldoen. Dat laatste gebeurt

als onderdeel van het 8e actieprogramma Nitraatrichtlijn waarin bedrijfsgerichte doelsturing op waterkwaliteit wordt vormgegeven (Kamerstukken II 2025/26, 33 037, nr. 645). Ten tweede tellen, naar analogie van bepalingen in de Meststoffenwet percelen in het buitenland mee, om te voldoen aan de eisen van grondgebondenheid.

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

6. Borging van doelbereik

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

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

Borgingsmechanisme streefwaarde 2030
In de Kamerbrief van 26 juni jl. is voor 2030 een streefwaarde opgenomen van 23-25% reductie van ammoniakemissies (ten opzichte van 2019) en aangekondigd dat het kabinet voor het einde van 2026 komt met een borgingsmechanisme hiervoor. Het borgingsmechanisme voor 2030 is van belang voor het realiseren van de reductie in 2030, het weer mogelijk maken van vergunningverlening, en voor het ‘koers houden' op het emissiedoel van 2035. Zo

kan tijdig worden bijgestuurd en kan worden voorkomen dat inzet van het borgingsmechanisme voor 2035 nodig is. Met het borgingsmechanisme voor 2030 komt het kabinet tegemoet aan de oproep hiertoe van de partners van Duurzaam Evenwicht (Bouwend Nederland, Natuurmonumenten, Natuur & Milieu, en VNO-NCW).

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

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

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

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

7. Status en reikwijdte van het ontwerpprogramma LNS

Dit ontwerpprogramma biedt de noodzakelijke basis om uitvoering te geven aan het wetsvoorstel voor de spoedwet en het realiseren van de nieuwe wettelijke emissiedoelen. Omdat het kabinet ervan overtuigd is dat ook een

sociaaleconomische inzet integraal onderdeel moet zijn van de aanpak, maken ook maatregelen gericht op ondersteuning van de boer en op een sociaal en economisch sterk platteland onderdeel uit van het programma. Het programma LNS wordt daarmee de opvolger van het programma Stikstofreductie en Natuurverbetering (PSN), dat gericht was op het bereiken van de huidige omgevingswaarden in de Omgevingswet. Het programma LNS vormt één samenhangend geheel van de maatregelen uit het eerdere PSN, de maatregelen uit de Kamerbrief van 26 juni 2026, en de tussentijds getroffen maatregelen.

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

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

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

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

8. Voorstellen van maatschappelijke partijen en medeoverheden

Bij de totstandkoming van de aanpak heeft het kabinet lessen getrokken uit de verschillende voorstellen van medeoverheden en maatschappelijke partijen. Dat

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

Tot slot

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

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

Programma Landbouw, Natuur en Stikstof

Weer ruimte voor boer, natuur en bouw

3 november 2026

Inhoudsopgave

1. Inleiding 4

1.1 Aanleiding van dit programma 4

1.2 Stapsgewijs weer ruimte voor activiteiten 5

1.3 Doel en resultaten 5

1.4 Status van het programma 6

1.5 Uitgangspunten van het programma 7

1.6 Reflecties van het PBL, de Landsadvocaat en WSER 8

1.7 Leeswijzer 9

2. Wettelijke emissiedoelen en verwachte ontwikkeling emissies 9

2.1 Omgevingswaarden 9

2.2 Sectoren 10

2.2.1 Landbouw 11

2.2.2 Streefwaarde landbouw 2030 11

2.2.3 Mobiliteit 11

2.3 De verwachte afname van stikstofemissie en depositie volgens het referentiepad 12

2.3.1 Emissies 12

2.3.2 Depositie 13

3. Maatregelen en beleid voor emissiereductie 15

3.1 Maatregelenpakket voor landbouw, natuur en stikstof 15

3.1.1 Generieke maatregelen landbouw 15

3.1.2 Maatregelen industrie 16

3.1.3 Maatregelen mobiliteit 17

3.1.4 Sociale, economische en culturele maatregelen 17

3.2 Maatregelen in uitvoering 19

3.3 Aanpak depositie vanuit het buitenland 20

3.3.1 Nederlandse inzet in relevante Europese/internationale dossiers 20

3.3.2 Grensoverstijgende samenwerking met Duitsland 21

3.3.3 Grensoverstijgende samenwerking met Vlaanderen 21

4. Maatregelen voor natuurverbetering 22

4.1 Aan de slag met natuurherstel 22

4.2 Uitvoeringsprogramma Natuur 22

4.2.1 Fasering Uitvoeringsprogramma Natuur 23

4.2.2 Generieke en gebiedsgerichte maatregelen Uitvoeringsprogramma Natuur 23
4.2.3 Areaaluitbreiding 24
4.4 Randvoorwaarden en governance 24
5. Aanvullende gebiedsgerichte aanpak 24
5.1 Maatregelen in de zone 25
5.2 Ondersteuning voor boeren 27
5.3 Een gebiedseigen aanpak als alternatief op de zonering rond Natura 2000-gebieden 27
5.5 Prioritaire gebieden 27
6. Gevolgen voor instandhoudingsdoelstellingen 28
6.1 Natuurdoelanalyses: samenhangende effecten inzichtelijk 28
6.2 Totstandkoming NDA 28
6.3 Proces NDA's 29
6.4 NDA's in relatie tot dit programma 29
7. Monitoring en evaluatie 30
7.1 Monitoring en evaluatie 30
7.2 Wettelijke kaders voor monitoring en evaluatie 31
7.3 Groeiscenario monitoring 31
7.4 Relatie met monitoring en evaluatie van het Natuurplan 32
7.5 Monitoring en resultaten (brede) maatschappelijke effecten 32
8. Bijsturing en borging 32
8.1 Bijsturing bronmaatregelen t.b.v. stikstofreductie 32
8.2 Borging gehele pakket 34
8.2.1. Borging wettelijke emissiedoelen 2035 34
8.2.2 Borging streefwaarde landbouw 2030 34
9. Samenhang met andere programma's en opgaven 35
9.1 Samenhang met het Natuurplan 36
9.1.1. Natuurherstelverordening en Natuurplan 36
9.1.2 Natuurplan in relatie tot stikstofopgave 36
9.2 Samenhang in doelen en scope: Natuurplan, Programma Natuur en Natura 2000-beheerplannen 37
9.2.1. Samenhang in doelen 37
9.2.2. Samenhang in opgaven en ruimtelijke werking 38
9.2.3. Samenhang in werking en tijd 40
9.2.4. Achtergrondinformatie Natura 2000-beheerplannen 40

9.3 Landbouwbeleid 40
9.4 Klimaatopgave 40
9.5 Ruimtelijk beleid 41
9.6 Waterkwaliteit en 8e actieprogramma Nitraatrichtlijn 41
9.6.1. 8e Actieprogramma Nitraatrichtlijn 41
9.6.2. Kaderrichtlijn Water (KRW) 41
9.7 Luchtkwaliteit 41
10. Organisatie 42
10.1 Participatie 42
10.2. Rollen en verantwoordelijkheden 43
10.3 Gegevensverzameling in het kader van dit programma 43
10.4 Taken en bevoegdheden relevant voor het programma 44
10.5. Sturing en overleg 44
10.6 Financiële aspecten 44
Bijlage 1 Financieel overzicht programma LNS 46
Bijlage 2 Overzicht maatregelen in uitvoering 48
Bijlage 3 Afbakening van de sectoren 53
Bijlage 4 Overzicht stikstofgevoelige Natura2000-gebieden 54
Bijlage 5 Wettelijke bepalingen 58
Bijlage 6 Begrippenlijst 61

1. Inleiding

1.1 Aanleiding van dit programma

Het kabinet Jetten geeft prioriteit aan het op gang brengen van de vergunningverlening en natuurherstel. Het pakket aan maatregelen dat hiertoe in juni 2026 is gepresenteerd[1] is bijeen gebracht in het programma Landbouw, Natuur en Stikstof (hierna LNS). Dat pakket bestaat uit generieke maatregelen, een gebiedsgerichte inzet en natuurherstelmaatregelen. Het pakket omvat ook maatwerk waarmee wordt ingespeeld op de kenmerken van een gebied. Alle onderdelen hangen met elkaar samen en worden daarom in samenhang in dit programma opgenomen.

Ten eerste wordt met het programma LNS onderbouwd hoe de wettelijke emissiedoelen voor stikstofuitstoot worden bereikt voor de sectoren landbouw, industrie en mobiliteit. Door de maatregelen in dit programma vast te leggen en door de emissiedoelen in het wetsvoorstel ('Spoedwet vervangen omgevingswaarde stikstof') op te nemen, zorgen we ervoor dat de uitstoot daalt en de natuur zich daadwerkelijk kan herstellen. Ten tweede levert het programma LNS een grote bijdrage aan het behalen van de instandhoudingsdoelstellingen van de voor stikstofgevoelige habitats in Natura 2000-gebied.

Gekozen is om een nieuw programma te maken in plaats van het eerdere Programma Stikstofreductie en Natuurverbetering (PSN) bij te werken. Het eerdere PSN en het nieuwe programma LNS verschillen op een paar belangrijke punten van elkaar. Met het nieuwe programma willen we de nieuwe wettelijke doelen voor stikstofuitstoot bereiken. Het oude programma was

[1] Kamerstukken II, 2025/26, 36 800 XIV, nr. 87.

gericht op de omgevingswaarden voor stikstofdepositie, gebaseerd op de Kritische Depositiewaarden (KDW). Met het programma LNS leggen we meer nadruk in de sturing op de uitstoot (emissie) van stikstof in plaats van op neerslag (depositie). De zoneringsaanpak is eveneens onderdeel van dit nieuwe programma. De gebiedsgerichte inzet was oorspronkelijk geen onderdeel van het PSN, maar werd apart uitgewerkt. Daarmee is dit programma een belangrijke stap naar de verbetering van natuur en vergunningverlening.

Het programma LNS is een vervolg op de Kamerbrief van 27 maart 2026 waarin de eerste uitgangspunten, kaders en prioriteiten van de aanpak[2] staan en de Kamerbrief van 26 juni 2026. Daarin is het maatregelpakket voor landbouw, natuur en stikstof gepresenteerd, inclusief een indicatieve verdeling van het stikstoffonds.[3] De inzet en maatregelen die in deze laatste brief werden aangekondigd, zijn in dit programma samengebracht met de maatregelen van het PSN en de maatregelen die inmiddels al getroffen zijn. Zo ontstaat één samenhangend geheel.

1.2 Stapsgewijs weer ruimte voor activiteiten

De natuurvergunningverlening in Nederland zit grotendeels op slot. Ruimte voor nieuwe vergunningen ontstaat alleen als het lukt om de natuur in Nederland te verbeteren. Met de samenhangende aanpak gericht op alle drukfactoren in Natura 2000-gebieden wordt gewerkt aan het tegengaan van (dreigende) verslechtering en aan het bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen in die gebieden. Ondernemers krijgen meer duidelijkheid en zekerheid. Ze worden ondersteund bij de stappen die ze moeten zetten. Door de maatregelen uit het programma ligt er een basis waardoor individuele ondernemers kunnen onderbouwen dat een aanvullende maatregel, zoals intern en extern salderen, als extra bijdrage kan worden gezien aan de natuur, waardoor additionaliteit kan worden aangetoond.[4] Zo ontstaat per gebied weer ruimte voor vergunningverlening. Daarvoor is het ook belangrijk om de doelen vast te leggen in de spoedwet waarmee de omgevingswaarden voor stikstofdepositie worden vervangen door omgevingswaarden voor stikstofemissie en de maatregelen op te nemen in een wettelijk verplicht programma.

Naast de maatregelen voor emissiereductie en natuurherstel worden ook andere maatregelen getroffen die belangrijk zijn om activiteiten weer mogelijk te maken. Dit zijn onder andere:

- vergunningen verlenen voor projecten die verduurzaming mogelijk maken;
- samen met alle PAS-melders de komende jaren een oplossing vinden via het Programma Maatwerk PAS-melders.
- het invoeren van een nieuwe referentiesituatie zodra aan de randvoorwaarden is voldaan en het juridisch houdbaar blijkt;
- op 1 juli 2027 een wetenschappelijk onderbouwde rekenkundige ondergrens (RKO) invoeren die juridisch houdbaar is, indien aan de daarvoor gestelde randvoorwaarden is voldaan;

Deze onderdelen zijn niet opgenomen in dit programma omdat ze niet direct gericht zijn op het behalen van de wettelijke doelen. Ze krijgen echter wel vorm in nauwe samenhang met de maatregelen in dit programma. Om de RKO op verantwoorde wijze in te voeren is een voldoende en geborgd pakket met aanvullende specifieke beheersmaatregelen een voorwaarde. Deze maatregelen worden, samen met provincies, verder uitgewerkt. De aanvullende beheersmaatregelen zijn nodig om te voorkomen dat extra depositie als gevolg van invoering van de RKO kan leiden tot (dreigende) verslechtering in specifieke gebieden, waardoor de opgave juist verzwaard wordt.

1.3 Doel en resultaten

Het programma heeft twee doelstellingen:

---

[2] Kamerstukken II, 2025/26, 36 800 XIV, nr. 80.
[3] Kamerstukken II, 2025/26, 36 800 XIV, nr. 87.
[4] Het additionaliteitsvereiste betekent dat een maatregel alleen als schadebeperkende maatregel voor een plan of project mag worden ingezet, als kan worden aangetoond dat deze maatregel niet nodig is om (dreigende) verslechtering van de natuur in Natura 2000-gebieden te voorkomen en om op termijn de verbeter- en uitbreidingsdoelen te bereiken. Als in een gebied wordt aangetoond dat de natuur niet verslechtert en behoud wordt geborgd, kan binnen dat gebied 'gesaldeerd' worden. Dat betekent dat schade op één plek wordt gecompenseerd door verbetering op een andere plek. Hierdoor is het weer mogelijk om vergunningen te verlenen.

1. De stikstofuitstoot verminderen van de landbouw, de industrie en mobiliteit om te voldoen aan de wettelijke emissiedoelen (bedoeld in artikel 2.15a, eerste en tweede lid, Omgevingswet). Dit artikel vereist dat met ingang van 2035 een vermindering is bereikt ten opzichte van 2019 van ten minste:

    - 45,4 tot 49,7 kiloton emissie van ammoniak door de landbouw;
    - 50% van de emissie van ammoniak door de industrie;
    - 50% van de emissie van stikstofoxiden door mobiliteit;

    Specifiek voor de landbouw geldt nog een streefwaarde (inspanningsverplichting) voor het verminderen van ten minste 24,8 tot 27,0 kiloton emissie van ammoniak in 2030 ten opzichte van 2019;[5]

2. De instandhoudingsdoelstellingen bereiken voor de voor stikstofgevoelige habitats in Natura 2000-gebieden.[6]

Terwijl we toewerken naar deze doelen houden we rekening met economische, sociale en culturele eisen. Daarbij wordt ook gelet op verschillen tussen regio's en plaatsen, zoals in het wetsvoorstel staat beschreven.

In de Omgevingswet staan doelen voor de uitstoot van stikstof die gelden voor de landbouw, de industrie en mobiliteit. Het Rijk is verplicht om deze resultaten te halen. Door de doelen wettelijk vast te leggen zorgen we ervoor dat er genoeg wordt gedaan om de stikstofuitstoot te verminderen. Samen met het herstel van de natuur helpt dit om bij te dragen aan het bereiken en behouden van de instandhoudingsdoelstellingen. Voor de landbouw is er een streefwaarde voor 2030 waar de overheid zich voor moet inspannen. Deze omgevingswaarden zijn er niet om direct nieuwe vergunningen te verlenen. Ze verplichten het Rijk om de kwaliteit van de leefomgeving te verhogen. Als dat eenmaal bereikt is, moet de vergunningverlening gemakkelijker worden.

Dit programma is onderdeel van een bredere inzet om de doelstellingen van de Vogel- en Habitatrichtlijnen (VHR) voor Natura 2000-gebieden te bereiken. In het programma staan concrete maatregelen waarmee de omgevingswaarden voor emissiereductie bereikt worden (zie hoofdstuk 3). Het bevat ook maatregelen voor natuurherstel en -behoud (zie hoofdstuk 4). Deze maatregelen zijn gericht op het bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen (artikel 6, lid 1, Habitatrichtlijn). Ze moeten ook natuurverslechtering tegengaan (artikel 6, lid 2, Habitatrichtlijn) voor de stikstofgevoelige habitats.

Het programma LNS draagt bij aan natuurherstel van stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden. Daarmee is het een belangrijke bouwsteen om een aantal van de doelen van de Europese Natuurherstelverordening (NHV) te bereiken. Deze verordening werkt direct door in Nederlandse wetgeving. Het brengt ook nieuwe verplichtingen voor natuurherstel met zich mee. De NHV geeft verplichtingen voor ecosystemen op het land, aan de kust, in zoetwater, bos, landbouwgebieden, rivieren, steden en in de zee. Er zijn ook specifieke doelstellingen voor bestuivers. De doelstellingen van de NHV en het bijbehorende Natuurplan zijn daarmee breder dan de doelstellingen van het programma LNS. Aan die bredere natuuropgave van de NHV wordt invulling gegeven met het Natuurplan. Het ontwerp-Natuurplan is op 25 augustus 2026 ingediend bij de Europese Commissie. Het definitieve Natuurplan wordt uiterlijk 1 september 2027 ingediend.

1.4 Status van het programma

Dit programma is een verplicht Rijksprogramma onder de Omgevingswet (art 3.9, vierde lid). Het is bedoeld om de wettelijke doelen voor uitstoot in artikel 2.15a Omgevingswet te behalen. Daarnaast willen we hiermee de instandhoudingsdoelstellingen bereiken voor de stikstofgevoelige leefgebieden in Natura 2000-gebieden. Dit programma wordt vastgesteld door de Minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur (LVVN). Het Rijk is verplicht het programma uit te voeren. De Minister van LVVN is eindverantwoordelijk.

Het programma LNS is de opvolger van het PSN. Het PSN richtte zich op het bereiken van de wettelijke omgevingswaarden gebaseerd op de KDW en het bereiken van de

[5] Art. 3.9, vierde lid, onder a, Omgevingswet.
[6] Art. 3.9, vierde lid, onder b, Omgevingswet.

instandhoudingsdoelstellingen voor de stikstofgevoelige habitats in Natura 2000-gebieden. Dit tweede doel blijft behouden. De maatregelen van het PSN die nog in uitvoering zijn, gaan op in het programma LNS.

1.5 Uitgangspunten van het programma

Voor het behalen van de emissiedoelen en het bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen voor de voor stikstofgevoelige habitats in Natura 2000-gebieden, wordt bij de aanpak in dit programma de volgende uitgangspunten gehanteerd.

- De verschillende onderdelen vormen één samenhangend geheel.
  In dit programma staan vier soorten maatregelen, namelijk:
  - maatregelen die de stikstofemissies verminderen in landbouw, industrie en mobiliteit;
  - maatregelen die de boeren en de regio ondersteunen, met inzet op de keten;
  - maatregelen die landbouwgerelateerde relevante drukfactoren aanpakken in de zones rondom stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden en kwetsbare watergebieden;
  - maatregelen gericht op natuurherstel van stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden.

  Alle onderdelen van de aanpak zijn nodig om de doelen van dit programma te behalen en om weer meer ruimte voor vergunningverlening te creëren. De onderliggende maatregelen zijn hiermee in balans. Dat betekent dat maatregelen elkaar ondersteunen en versterken. Ze zijn niet zomaar onderling uitwisselbaar. Alleen met het pakket als geheel kunnen de benodigde stikstofreductie en natuurherstel bereikt worden. Ondernemers krijgen bovendien de duidelijkheid die nodig is om hun bedrijf te ontwikkelen.

- We werken samen met medeoverheden, maatschappelijke partijen en andere betrokkenen.
  Deze aanpak slaagt alleen als iedereen zijn of haar verantwoordelijkheid neemt, nu en in de toekomst. Dat geldt voor het Rijk, provincies, waterschappen en de gemeenten, voor maatschappelijke partijen, voor boeren en andere ondernemers, en voor ketenpartijen en consumenten. Medeoverheden en maatschappelijke partijen zijn betrokken bij de totstandkoming van de maatregelen in dit programma en worden ook betrokken bij de verdere uitwerking. Dat betekent ook dat er oog is voor bestaande initiatieven en de stappen die al gezet. Waar mogelijk zal hierop worden voortgebouwd.

- We ondersteunen boer en platteland, met oog voor maatschappelijke effecten.
  De agrarische sector staat voor een grote opgave. Daarom is het belangrijk om boeren te ondersteunen om de doelen te kunnen behalen. Dit is dan ook een centraal onderdeel van de aanpak. We willen daarbij ook werken aan versterking van gemeenschappen, zodat zij de transitie beter kunnen dragen. Het maatregelenpakket als geheel zal sociale, economische en culturele effecten hebben. Er is oog voor deze effecten. De effecten van het aangekondigde maatregelenpakket en de maatschappelijke effecten van eerdere maatregelen die onderdeel zijn van dit programma zullen in beeld worden gebracht en gemonitord.

- We zorgen ervoor dat de doelen worden gehaald.
  De aanpak leidt alleen tot natuurverbetering en tot een doorbraak in vergunningverlening als we zeker weten dat de maatregelen als geheel tijdig voldoende resultaat zullen hebben. Daar zorgen we op verschillende manieren voor:
  - De emissiedoelen voor de landbouw, industrie en mobiliteit zijn wettelijk vastgelegd. De verschillende maatregelen voor emissiereductie en natuurherstel zijn opgenomen in dit programma, zodat ze op samenhangende wijze worden uitgewerkt en uitgevoerd.
  - Via monitoring houden we in de gaten of de doelen bereikt worden. Er worden borgingsmechanismes uitgewerkt om de streefwaarde van de landbouw in 2030 en de emissiedoelen in 2035 te bewaken. Op deze manier kan er op tijd actie ondernomen worden als blijkt dat de resultaten tegenvallen.

- De maatregelen worden uitgevoerd.
  De aanpak is pas effectief als maatregelen ook daadwerkelijk worden uitgevoerd. Dit wordt onder meer mogelijk gemaakt door voldoende budget beschikbaar te stellen en te investeren in de uitvoeringskracht. Daarnaast zal de voortgang zorgvuldig in kaart worden

gebracht. Ook worden de aanbevelingen uit de uitvoeringstoetsen van de Rijksuitvoeringsorganisaties en uit de Monitoring en Evaluatie van het Programma Stikstofreductie en Natuurverbetering (MESN)[7] gebruikt.

- We zorgen voor samenhang met aanverwante opgaven.
  Bij de keuze voor en vormgeving van maatregelen in dit programma is gezocht naar samenhang met soortgelijke opgaven zoals klimaat, waterkwantiteit en -kwaliteit, gezonde leefomgeving en dierwaardige veehouderij. Hierdoor kunnen koppelingen tussen opgaven tot stand gebracht worden en worden middelen doelmatiger besteed.

1.6 Reflecties van het PBL, de Landsadvocaat en WSER

Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) en de Landsadvocaat hebben op verzoek gekeken naar het maatregelenpakket dat op 26 juni 2026 is gepresenteerd. De reflectie van het PBL is op 4 september 2026 gepubliceerd en aan de Tweede Kamer aangeboden.[8] De reflectie van de Landsadvocaat is op 11 september 2026 gepubliceerd en aan de Tweede Kamer aangeboden.[9] Op 11 september 2026 is een kabinetsreactie op de beide reflecties aan de Tweede Kamer verzonden.[10] Daarnaast is Wageningen Social & Economic Research (WSER) gevraagd om te kijken naar de sociaaleconomische gevolgen van het maatregelenpakket.[11] Hieronder staan de belangrijkste conclusies en aanbevelingen uit deze reflecties die te maken hebben met de doelen en maatregelen waar dit programma over gaat.

De Landsadvocaat stelt dat het pakket perspectief biedt voor vergunningverlening en natuurherstel. Het PBL ziet het maatregelenpakket als een belangrijke stap om de stikstofuitstoot te verlagen en de natuur in Nederland te verbeteren. De doelen voor stikstofreductie voor landbouw, industrie en mobiliteit kunnen volgens het PBL met dit pakket aan maatregelen binnen bereik komen. Voor de landbouw wordt 40% minder emissiereductie van ammoniak voorzien. De gebiedsgerichte maatregelen en maatregelen voor vermindering van uitstoot die ontstaat bij het aanwenden van mest (veldemissies) zijn hierbij nog niet meegeteld, omdat deze nog onvoldoende uitgewerkt zijn. Als deze maatregelen na uitwerking kunnen worden meegerekend, komt het doel van 42-46% minder ammoniakuitstoot uit de landbouw in 2035 ten opzichte van 2019 volgens het PBL wel in zicht. De emissiedoelen voor mobiliteit en industrie zijn eveneens binnen bereik. Handhaving kan helpen om de doelen voor mobiliteit met meer zekerheid te halen, aldus het PBL.

Volgens het PBL brengt de aanpak ook duurzaam natuurherstel dichterbij. Zo stijgt het percentage soorten van de Vogel- en Habitatrichtlijnen dat blijvend kan voorkomen naar 75% in 2035. In het basisscenario is dat 60%. Het PBL stelt ook dat het oppervlak stikstofgevoelige natuur met een depositie onder de KDW stijgt van 30% in 2023 naar 43% in 2035. Op het oppervlak waar nog wel sprake is van een overschrijding zal de mate van overschrijding fors afnemen. De effecten van de zonering zijn ook hier nog niet meegeteld, terwijl die juist relatief veel bijdragen aan de daling van depositie op gebieden.

WSER geeft in haar eerste, nu nog meer kwalitatieve reflectie op de sociaaleconomische impact van het maatregelpakket LNS aan dat dit een flinke reductiepotentie heeft, maar dat het forse gevolgen zal hebben voor de veehouderijsector. Voor de melkveebedrijven vragen de bedrijfsspecifieke normen en de zonering waarschijnlijk de meeste inspanningen. In de reflectie komt duidelijk naar voren dat ondersteuning van de overheid, van de keten en van de consument en maatschappij noodzakelijk is om de gewenste en noodzakelijke omslag in de landbouw mogelijk te maken. Daarom is een uitgebreid ondersteunend pakket aan regelingen en instrumenten beschikbaar gesteld (zie ook hoofdstuk 3.1.4 en hoofdstuk 5.2). De middelen die hiervoor tot 2035 zijn uitgetrokken kunnen bij de gemaakte veronderstellingen de kosten voor de melkveebedrijven om de emissienormen te halen voor een deel mitigeren. De (kwalitatieve) quickscan van de brede welvaartsanalyse in de reflectie laat tegelijk zien dat de stikstofplannen tot veel positieve brede welvaartseffecten kunnen leiden. Vermindering van stikstofuitstoot en verbetering van natuur-, bodem- en waterkwaliteit dragen met name bij aan het verbeteren van de fysieke leefomgeving.

---

[7] Monitoring en evaluatie van het Programma Stikstofreductie en Natuurverbetering: Syntheserapport 2026
[8] Kamerstukken II, 2025/2026, 36800 XIV, 92.
[9] Kamerstukken II, 2025/2026, 36800 XIV, 93.
[10] Kamerstukken II, 2025/2026, 36800 XIV, 93.
[11] Reflectie maatregelpakket stikstof WSER, oktober 2026

Dat heeft effect op het vergroten van de gezondheid van de bevolking en in het subjectieve welzijn door bijvoorbeeld meer mogelijkheden voor recreatie in de natuur, volgens de WSER. Deze grotendeels positieve effecten kunnen samengaan met negatieve effecten voor specifieke typen bedrijven en groepen huishoudens in regio's waar een grote reductie of verandering in agrarische activiteiten wordt verwacht. Aanvullend effect van het stikstofpakket op de huidige trend van een afnemend voorzieningenniveau op het platteland is, lokale uitzonderingen daargelaten, vermoedelijk beperkt. Om de leefbaarheid van het platteland te behouden en te versterken, wordt de komende jaren als integraal onderdeel van het pakket in een sociaal en economisch sterk platteland geïnvesteerd. Dat gebeurt via een landsbreed actieprogramma Sterk Platteland en een regio-specifiek sociaaleconomisch investeringsprogramma.

Deze reflecties van het PBL, WSER en de Landsadvocaat geven behulpzame handvatten voor het verder uitwerken van de samenhangende aanpak. De verdere uitwerking van de maatregelen in dit programma zal bepalend zijn voor de mate waarin doelen bereikt worden. De conclusies en aanbevelingen van het PBL, de Landsadvocaat en WSER worden dan ook gebruikt bij deze uitwerking en uitvoering van de maatregelen.

1.7 Leeswijzer[12]

Hoofdstuk 1 beschrijft de aanleiding en context van het programma en de wettelijke grond ten aanzien van het programma.

In hoofdstuk 2 wordt ingegaan op de wettelijke emissiedoelen per sector en de verwachte afname van stikstofemissie en depositie toegelicht.

In hoofdstuk 3 en 4 wordt ingegaan op de maatregelen voor emissiereductie en maatregelen voor natuurherstel. Hoofdstuk 5 beschrijft de zoneringsaanpak.

In hoofdstuk 6 wordt uiteengezet hoe via natuurdoelanalyses wordt beoordeeld of maatregelen in samenhang leiden tot het bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen.

In hoofdstuk 7 en 8 wordt ingegaan op de monitorings- en bijsturingsystematiek. Vervolgens wordt in hoofdstuk 9 de samenhang met andere programma's en beleidsopgaven beschreven.

Hoofdstuk 10 geeft een toelichting op de werking en organisatie van het programma.

2. Wettelijke emissiedoelen en verwachte ontwikkeling emissies

2.1 Omgevingswaarden

Het vervangen van de omgevingswaarden gebaseerd op de KDW door emissiedoelen past bij de breed gedeelde wens om over te stappen van depositiedoelen (neerslag van stikstof) naar emissiedoelen (uitstoot van stikstof). Het is op bedrijfsniveau namelijk gemakkelijker om te sturen op emissie dan op depositie. Daarom is nu een aanpak ontwikkeld voor emissiereductie met emissiedoelen voor de sectoren landbouw, industrie en mobiliteit.

De wettelijke emissiedoelen zijn gericht op de emissiereductie van ammoniak (NH_3) en stikstofoxiden (NO_x) in 2035 ten opzichte van 2019). Ze zijn als resultaatsverplichting opgenomen in de Omgevingswet.

In de Omgevingswet en in dit programma zijn de reductiepercentages uit de Kamerbrief 'Weer ruimte voor boer, natuur en bouw' van 26 juni jl.[13] voor de landbouw vertaald naar reductieopgaven in kilotonnen (artikel 2.15a, eerste lid, onder a, en tweede lid). Voor de landbouw is de reductieopgave op deze wijze beter op te splitsen naar reductieopgaven voor de subsectoren binnen deze sector. Zo kan duidelijkheid worden geboden over de te bereiken emissiereductie in kilotonnen in 2030 en 2035 ten opzichte van 2019. Ook biedt dit voor de agrarische sector zekerheid dat de doelen in de loop van de tijd niet wijzigen. De reductieopgaven in kilotonnen zijn voor de landbouw leidend.

---

[12] Het ontwerpprogramma wordt ten behoeve van de ter inzagelegging opgemaakt in Rijkshuisstijl. Dit heeft geen gevolgen voor de inhoud van het ontwerpprogramma.
[13] Kamerstukken II, 2025/26, 36 800 XIV, nr. 87.

Jaar	Stikstofverbinding	Reductie t.o.v. 2019 (percentage)	Reductie t.o.v. 2019 (kilotonnen)
2030 (streefwaarde)	Ammoniak (NH_3)	23-25%	24,8 tot 27,0
2035 (emissiedoel)	Ammoniak (NH_3)	42-46%	45,4 tot 49,7

Tabel 1: reductiedoelstellingen voor 2030 en 2035 voor de landbouw

De reductieopgaven in kilotonnen voor de landbouw zijn als volgt berekend. In 2019 was volgens de Emissieregistratie[14] (geraadpleegd september 2026) de totale emissie van ammoniak door de landbouw 114,6 kiloton. Daarvan was 6,6 kiloton afkomstig van particuliere landbouwactiviteiten. Omdat die activiteiten in het kader van dit wetsvoorstel niet vallen onder de sector landbouw (zie de afbakening in bijlage 3), wordt in dit wetsvoorstel gerekend met een emissie in 2019 van 108,0 kiloton. 23-25% daarvan is 24,8 tot 27,0 kiloton. Dat betekent dat in de periode tot en met 2030 een reductie van 24,8 tot 27,0 kiloton moet worden bereikt. 42-46% van 108,0 kiloton is afgerond 45,4 tot 49,7 kiloton. Dat betekent dat in de periode tot 2035 een reductie van 45,4 tot 49,7 kiloton moet worden bereikt. Het gaat hier om bandbreedtes. De onderkant van deze bandbreedtes geldt daarbij als de minimaal te bereiken reductie. De bovenkant van deze bandbreedtes is geen maximum.

Voor de sectoren industrie en mobiliteit zijn de reductiepercentages uit de Kamerbrief in de Omgevingswet opgenomen (artikel 2.15a, eerste lid, onder b en c). Voor deze sectoren zijn de reductiepercentages leidend. Indicatief kan, op basis van de huidige emissiecijfers over 2019, wel een beeld worden gegeven van de reductieopgaven in kilotonnen.

Sector	Stikstofverbinding	Reductie t.o.v. 2019 (percentage)	Reductie t.o.v. 2019 (kilotonnen) ***indicatief, op basis van huidige cijfers***
Industrie (basis)	Ammoniak (NH_3)	50%	0,7[15]
Mobiliteit	Stikstofoxiden (NO_x)	50%	80,6[16]

Tabel 2: reductiedoelstellingen voor 2035 voor industrie en mobiliteit

2.2 Sectoren

Er zijn voor de sectoren landbouw, industrie en mobiliteit emissiedoelen opgesteld omdat zij verantwoordelijk zijn voor het overgrote deel van de binnenlandse stikstofuitstoot. Daarbij is gekeken naar de omvang van de uitstoot van de verschillende stikstofverbindingen (ammoniak en stikstofoxiden) per sector en de mate waarin de uitstoot daarvan al daalt door bestaand beleid. Zo daalt de uitstoot van stikstofoxiden, veroorzaakt door het gebruik van (fossiele) brandstoffen, door klimaat- en luchtkwaliteitsbeleid. De uitstoot van stikstofoxiden in de agrarische sector zal dalen door verlaging van de ammoniakuitstoot, omdat een deel van de uitstoot van stikstofoxiden in deze sector het gevolg is van biochemische processen in de bodem. Hierbij wordt ammoniak omgezet in stikstofoxiden. Voor landbouw en industrie is daarom gekozen voor een emissiedoel voor ammoniak. Voor mobiliteit is er een emissiedoel voor stikstofoxiden.

[14] De Emissieregistratie is een samenwerkingsverband tussen vijf kennisinstellingen: het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu, het Centraal Bureau voor de Statistiek, het PBL, Wageningen University and Research en Deltares. Daarnaast zijn diverse andere organisaties betrokken. Het RIVM is eindverantwoordelijk voor de Emissieregistratie. De Emissieregistratie registreert jaarlijks de emissies van alle relevante Nederlandse bronnen. De Emissieregistratie berekent de meeste emissies zelf en controleert jaarlijks aangeleverde bedrijfsemissies.

[15] In 2019 was volgens de Emissieregistratie (september 2026) de emissie van ammoniak door de basisindustrie 1,3 kiloton. 50% daarvan is 0,7 kiloton. Dat betekent dat, op basis van de huidige cijfers, in de periode tot 2035 een reductie van 0,7 kiloton moet worden bereikt. Zoals toegelicht, is deze reductieopgave in kilotonnen indicatief. Het reductiepercentage is leidend.

[16] In 2019 was volgens de Emissieregistratie (september 2026) de emissie van stikstofoxiden door mobiliteit 161,2 kiloton. 50% daarvan is 80,6 kiloton. Dat betekent dat, op basis van de huidige cijfers, in de periode tot 2035 een reductie van 80,6 kiloton moet worden bereikt. Zoals toegelicht, is deze reductieopgave in kilotonnen indicatief. Het reductiepercentage is leidend.

2.2.1 Landbouw

Voor de landbouw is in de wet opgenomen dat de hoeveelheid ammoniak in 2035 met 45,4 tot 49,7 kiloton verminderd moet zijn ten opzichte van 2019. Daarbij is rekening gehouden met de sociaal-maatschappelijke impact van deze opgave. De landbouw is de grootste bron van de uitstoot van ammoniak in Nederland. De belangrijkste oorzaak hiervan is mest uit de veeteelt. Dat komt voornamelijk uit stallen en mestopslag, mesttoediening aan landbouwgrond en in mindere mate beweiding en mestverwerking. In de landbouwsector zijn ook particuliere landbouwactiviteiten. Voor het wettelijke doel voor emissiereductie worden deze niet meegerekend. Het aandeel daarvan in de totale uitstoot is namelijk klein en lastig te meten.[17] Zie bijlage 3 voor een volledig overzicht van de definities van sectoren voor de emissiedoelen.

De opgave voor de landbouw wordt verdeeld over deelsectoren. Bij de verdeling van de ammoniakopgave naar dierlijke sectoren is evenredigheid het uitgangspunt, met oog voor het reductiepotentieel in deze sectoren. In het eerste kwartaal van 2027 wordt de verdeling per deelsector vastgesteld.

Om het emissiedoel voor ammoniak in 2035 met 45,4 tot 49,7 kiltonnen ten opzichte van 2019 te behalen, bevat dit programma als ultieme remedie de mogelijkheid om productierechten te korten (zie ook hoofdstuk 8 Bijsturing en borging).

2.2.2 Streefwaarde landbouw 2030

Een belangrijk onderdeel van het programma LNS is de systematiek van bijsturing en borging (zie Hoofdstuk 8). Als een signaal daartoe aanleiding geeft, wordt volgens de beschreven werkwijze bijgestuurd. Gezien de grote opgave in de landbouw wordt voor deze sector een streefwaarde van 24,8 tot 27,0 kiloton reductie van de ammoniakemissie in 2030 ten opzichte van 2019 opgenomen. Met deze streefwaarde wordt toegewerkt naar tijdige emissiereductie in de landbouw en het behalen van het wettelijk reductiedoel in 2035. Als deze streefwaarde in 2030 niet is behaald, worden aanvullende maatregelen getroffen (zie ook hoofdstuk 8.2.2).

2.2.3 Mobiliteit

Voor de sector mobiliteit wordt als doel gesteld om de uitstoot van stikstofoxiden in 2035 met 50% te reduceren ten opzichte van 2019 te verlagen. Dit doel geldt voor het totaal van de uitstoot van alle deelsectoren in deze sector. Het sluit aan op de verwachte verdere emissiedaling als gevolg van al getroffen en vastgestelde maatregelen, voornamelijk vanuit luchtkwaliteits- en klimaatbeleid. In dit programma worden extra bronmaatregelen opgenomen die zorgen voor meer zekerheid dat het reductiedoel voor de sector mobiliteit wordt gehaald.

Mobiliteit stoot stikstofoxiden uit en relatief weinig ammoniak. De uitstoot van stikstofoxiden ontstaat uit verbrandingsemissies van verkeer, vervoer en mobiele werktuigen. Wegverkeer is de grootste bron van emissies binnen de sector mobiliteit.[18] Buitengaats varende zeescheepvaart (varend op het Nederlands Continentaal Plat) valt niet binnen de definitie van het emissiedoel voor mobiliteit. Uit de kust geldt de Nederlandse wetgeving alleen voor zover dit specifiek in de wet of via internationale verdragen is bepaald. De mogelijkheden om daar vanuit nationaal beleid op te sturen zijn hierdoor zeer beperkt.

2.2.4 Industrie

Voor de industrie is een emissiedoel voor de reductie van ammoniak gesteld. De uitstoot van ammoniak door de industrie is vaak het gevolg van procesemissies (uit grondstoffen of door reacties). Zonder aanvullende maatregelen blijft deze uitstoot de komende jaren constant, volgens de prognoses uit de Emissieramingen Luchtverontreinigende stoffen (ERL) van 2025.

Daarom wordt voor de industrie een emissiedoel voor ammoniak van 50% emissiereductie in 2035 ten opzichte van 2019 gesteld. Het doel van de industrie heeft alleen betrekking op de ‘basisindustrie en bouwnijverheid’. [19] De basisindustrie omvat de voeding- en

---

[17] In de Emissieregistratie van september 2026 zijn particuliere landbouwactiviteiten verantwoordelijk voor 7 kiloton ammoniakemissie, terwijl de gehele sector 115 kiloton uitstootte.
[18] Sector mobiliteit en stikstofdepositie - feiten en cijfers | Rijksoverheid.nl
[19] Basisindustrie (CBS nijverheid) + Bouwnijverheid. Dit komt overeen met ERL/GCN subsectoren: 1100, 1200, 1300, 1400, 1500, 1700, 1800 en 7000.

genotsmiddelenindustrie, raffinaderijen, chemie, bouwmaterialen, basismetaal-, metaalbewerkings- en overige industrie.

Door het gebruik van (fossiele) brandstoffen stoot de industrie ook stikstofoxiden uit. Deze zijn al sterk afgenomen, onder andere door de verplichting in milieuvergunningen om de beste beschikbare technieken (BBT) toe te passen. De komende jaren zal verdere emissiereductie van stikstofoxiden van de industrie voor een belangrijk gedeelte via luchtkwaliteits- en klimaatbeleid bereikt worden.

2.3 De verwachte afname van stikstofemissie en depositie volgens het referentiepad

Het referentiepad beschrijft hoe de uitstoot zich de komende jaren ontwikkelt. Hierin zijn maatregelen meegenomen die reeds vastgesteld en voorgenomen zijn. Zo zijn de meeste bronmaatregelen uit de structurele aanpak stikstof van 2020[20] inmiddels uitgevoerd en dus onderdeel van het huidige referentiepad (zie hiervoor bijlage 2).[21] Het PBL stelt het referentiepad op aan de hand van de verwachte ontwikkelingen in verschillende maatschappelijke en economische sectoren, met name in de landbouw, de mobiliteit en de industrie.

2.3.1 Emissies

De cijfers voor toekomstjaren, zoals 2030 en 2035, zijn van nature onzeker. Daarom zijn voor deze jaren ook bandbreedtes weergegeven waarbinnen PBL de uitstoot verwacht. In de drie genoemde sectoren neemt de uitstoot af in het referentiepad.

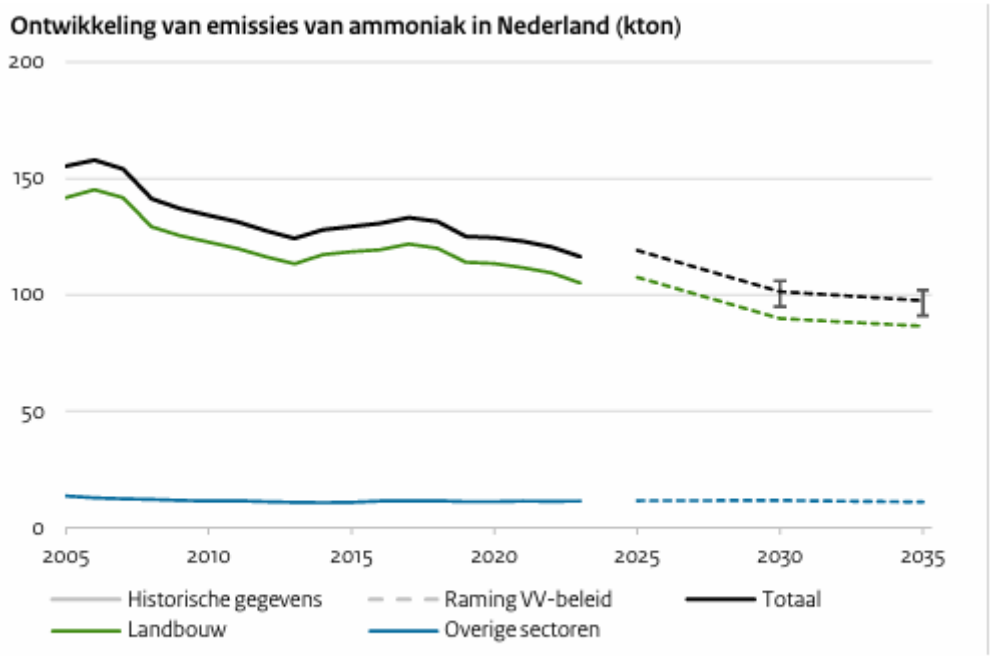
Tabel 3 laat de verwachte ontwikkelingen voor de sectoren zien per stikstofverbinding waarvoor een emissiedoel is opgesteld voor de jaren 2019, 2030 en 2035. Deze cijfers zijn weergegeven in kilotonnen uitstoot per stikstofverbinding en per sector.

	Stikstofoxiden			Ammoniak		
Sectoren	2019	2030	2035	2019	2030	2035
Landbouw[22]				115	89,8 [84,3-95,5]	86,6 [81,3-92,1]
Industrie[23]				2,5	3[24] [2,5- 3,3]	3,2 [2,6- 3,6]
Mobiliteit[25]	238	158 [146-178]	129 [116-155]			

Tabel 3 Cijfers gebaseerd op de ERL 2025 met vastgesteld en voorgenomen beleid. De cijfers voor stikstofoxiden Mobiliteit zijn gebaseerd op de Lichte Actualisatie van de ERL 2025 (gepubliceerd op 16 juni 2025).

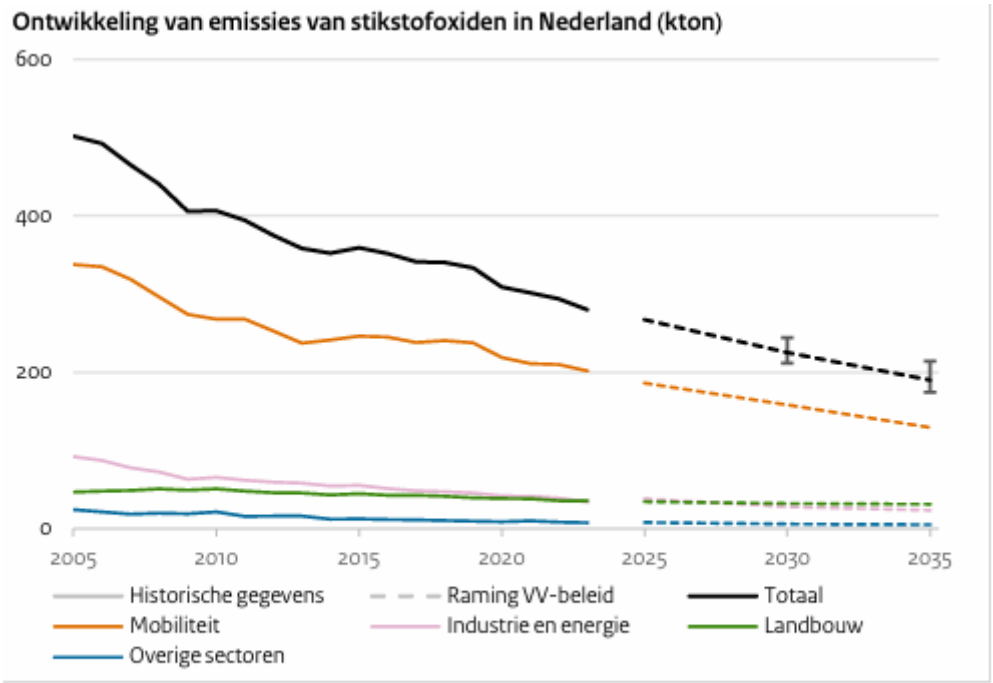
De historische ontwikkeling van de uitstoot van zowel ammoniak als stikstofoxiden in Nederland in kiloton wordt weergegeven in figuur 1 (ammoniak) en 2 (stikstofoxiden). Daarin is ook de raming van de verwachte ontwikkeling van de uitstoot tot en met 2035 verwerkt.

[20] Kamerstukken II, 2019/2020, 35334, nr. 82.
[21] Emissieramingen Luchtverontreinigende stoffen, 2025 (PBL).
[22] Dit is de totale uitstoot van ammoniak door de landbouw. Hierin zit ook de categorie 'particuliere landbouwactiviteiten', die buiten de definitie van het emissiedoel en dit programma valt.
[23] Dit is de totale uitstoot van ammoniak door de industrie. Hierin zit ook de categorie 'afvalverwerking', die buiten de definitie van het emissiedoel en dit programma valt.
[24] In de doorrekening van het MCEN-pakket van het vorige kabinet heeft PBL al gekeken naar de effecten van reeds ingezet beleid voor wat betreft industrie en ammoniak. Op basis daarvan is te verwachten dat in 2030 een deel van de benodigde vermindering is gerealiseerd. Dit zal naar verwachting blijken bij de ERL 2027.
[25] Deze cijfers zijn inclusief de uitstoot van scheepvaartverkeer op het Nederlands Continentaal Plat (NCP). Deze categorie zeescheepvaart (varend op het Nederlands Continentaal Plat) valt niet binnen de definitie van het emissiedoel voor mobiliteit. Uit de kust geldt de Nederlandse wetgeving alleen voor zover dit specifiek in de wet of via internationale verdragen is bepaald. De mogelijkheden om daar vanuit nationaal beleid op te sturen zijn hierdoor zeer beperkt. Bron: Lichte Actualisatie van de ERL 2025, PBL.



De bandbreedte is aangegeven voor de totale emissieraming voor 2030 en 2035. Bronnen: Emissieregistratie (RIVM, 2025b) en de Lichte Actualisatie ERL 2025 o.b.v. vastgesteld en voorgenomen beleid (Smeets et al., 2025).

Figuur 1 Ontwikkeling van de Nederlandse ammoniakemissies per sector. Bron: Monitor stikstofdepositie in Natura 2000-gebieden 2025, RIVM.



De bandbreedte is aangegeven voor de totale emissieraming voor 2030 en 2035. Onder de groep 'Overige sectoren' vallen Huishoudens, Diensten en Bouw. Bronnen: Emissieregistratie (RIVM, 2025b) en Lichte Actualisatie ERL 2025 (Smeets et al., 2025).

Figuur 2 Ontwikkeling van de Nederlandse emissies van stikstofoxiden per sector. Bron: Monitor stikstofdepositie in Natura 2000-gebieden 2025, RIVM.

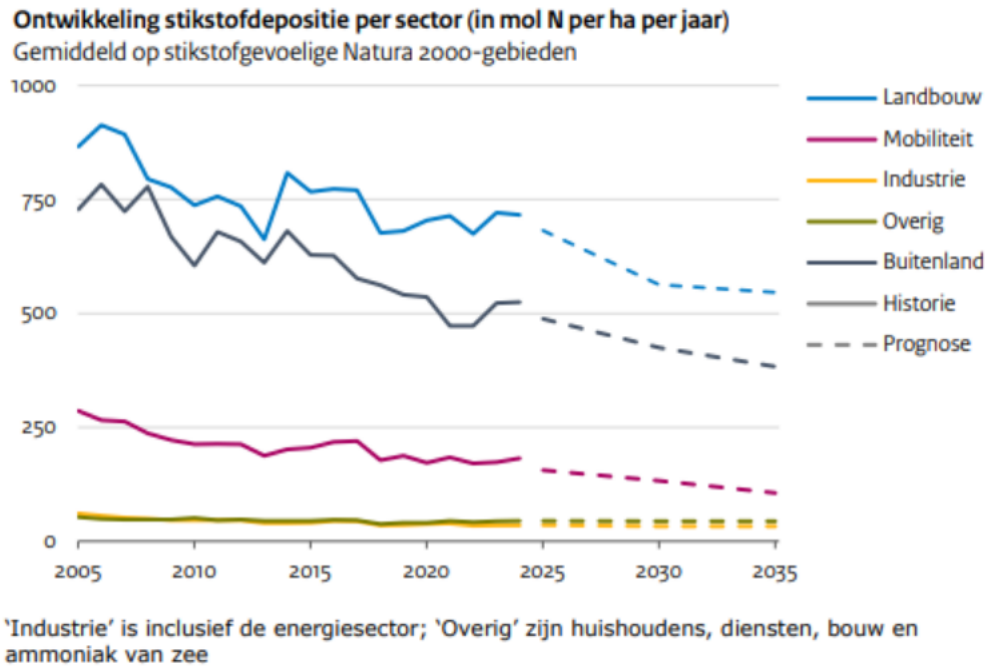
2.3.2 Depositie

De huidige depositiedoelen in de Omgevingswet worden vervangen door emissiedoelen. Dat betekent niet dat de depositie van stikstof op stikstofgevoelige habitats in Natura 2000-gebieden niet meer van belang is. Zoals hiervoor is toegelicht, moet Nederland zich houden aan de

verplichtingen uit de Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn. Instandhoudingsdoelstellingen voor Natura 2000-gebieden moeten worden bereikt en verslechtering moet worden tegengegaan. Daarom blijft het belangrijk dat de depositie van stikstof op stikstofgevoelige habitats in Natura 2000-gebieden daalt. Een daling van de landelijke stikstofuitstoot leidt tot minder depositie in stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden. Hierdoor neemt de druk van stikstof af en kan de natuur in die gebieden herstellen.

De depositiemonitor van 2025 van het RIVM[26] geeft ieder jaar een rapportage over de ontwikkeling van de stikstofdepositie in Nederland. In de depositiemonitor van 2025 is geprognosticeerd dat in 2030 de depositie ten opzichte van referentiejaar 2023 met 211 mol/ha/jaar zal zijn afgenomen. In 2035 zal de afname 288 mol/ha/jr bedragen.

De prognoses per sector staan in onderstaande grafiek. Ze zijn gebaseerd op het vastgestelde en voorgenomen beleid tot 1 mei 2024 en berekend op basis van de ERL 2025. In de Monitor stikstofdepositie in Natura 2000-gebieden van 2026 zijn deze prognoses niet aangepast. De Monitor stikstofdepositie geeft tweejaarlijks een nieuwe prognose, op basis van de ERL.



Figuur 3 Ontwikkeling van de stikstofdepositie voor stikstofgevoelige natuur in Natura 2000-gebieden uitgesplitst naar herkomst. (Bron: Monitor stikstofdepositie in Natura 2000-gebieden, RIVM, 2025)

Stikstofdepositie	2020	2023	2025	2030	2035	doorkijk 2040
Nederland						
Landbouw	730	675	682	563	546	520
Mobiliteit	175	166	156	133	105	82
Industrie en energie	39	33	36	33	33	34
Huishoudens, diensten en bouw	44	43	44	43	43	43
Ammoniak van zee	1	1	1	1	1	1
Totaal Nederland	**989**	**918**	**919**	**773**	**727**	**679**

Tabel 4 Stikstofdepositie op stikstofgevoelige natuur in Natura 2000-gebieden in Nederland, uitgesplitst naar bijdragen per sector uitgedrukt in mol/ha/jaar. In deze tabel zijn de sectoren industrie en energie wel samengenomen. Dit wijkt af van de categorisering van de ERL, wat dit

[26] Monitor stikstofdepositie in Natura 2000-gebieden 2025, RIVM.

programma als uitgangspunt heeft. (Bron: Monitor stikstofdepositie in Natura 2000-gebieden, RIVM, 2025)

Als onderdeel van de monitoringssystematiek wordt jaarlijks gerapporteerd over de actuele depositie in stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden. Dit gebeurt in de eerdergenoemde Monitor stikstofdepositie in Natura 2000-gebieden van het RIVM. In de rapportage over de effecten van bronmaatregelen staat ook informatie over de verwachte ontwikkeling van de depositie in de toekomst.

3. Maatregelen en beleid voor emissiereductie

Dit hoofdstuk beschrijft de generieke maatregelen binnen de samenhangende aanpak landbouw, natuur en stikstof (paragraaf 3.1). Daarnaast komen de maatregelen aan bod die sinds het PSN zijn genomen en die nog in uitvoering zijn (paragraaf 3.2). Een overzicht van de maatregelen die in het kader van de stikstofaanpak zijn genomen is te vinden in bijlage 2.

3.1 Maatregelenpakket voor landbouw, natuur en stikstof

In de samenhangende aanpak voor landbouw, natuur en stikstof zijn maatregelen opgenomen voor een generieke emissiereductie in de sectoren landbouw, industrie en mobiliteit. Deze maatregelen zijn bedoeld om de wettelijke emissiedoelen te bereiken.
Bij de uitwerking en uitvoering van de maatregelen wordt gekeken naar hoe dit samenhangt met andere opgaven, zoals klimaat, gewasbescherming, dierwaardigheid, gezonde leefomgeving en de verplichtingen op het gebied van waterkwaliteit (Europese Kaderrichtlijn Water (KRW)). Waar het gunstig is om opgaven aan elkaar te koppelen, wordt dat zoveel mogelijk gedaan. Een overzicht van de financiële dekking van de maatregelen is te vinden in bijlage 1.

3.1.1 Generieke maatregelen landbouw

Voor de landbouw wordt ingezet in op de volgende onderdelen.

- Doelsturing via afrekenbare emissienormen in 2035 per bedrijf om te sturen op de emissies van ammoniak (en broeikasgassen) uit stallen en opslag in de melkveehouderij en de intensieve veehouderij. Voor de melkveehouderij wordt een bedrijfsspecifieke emissienorm voorgesteld van maximaal 0,164 kilogram ammoniak per fosfaatrecht. Het kabinet onderzoekt aan welke voorwaarden het functioneren van de fosfaatrechtenmarkt moet voldoen.[27] Voor de intensieve veehouderijsectoren worden de normen in het eerste kwartaal van 2027 vastgesteld.
- Een streefwaarde voor 2030 voor de bedrijfsemissie in de melkveehouderij. Deze streefwaarde is de basis voor afspraken tussen de overheid en bedrijven. Beloningen en stimulansen moeten melkveehouders ertoe bewegen de bedrijfsvoering aan te passen en maatregelen toe te passen. In samenwerking met de zuivelsector en andere relevante partijen wordt een plan van aanpak opgesteld. Het doel van dit plan is om richting 2030 zoveel mogelijk emissiebeperkende maatregelen te nemen, financiële ondersteuning te bieden en onzekerheden zoveel mogelijk weg te nemen. Dit plan is uiterlijk eind 2026 gereed.
- Passende sancties voor bedrijven die in 2035 niet aan de afrekenbare emissienormen voldoen. De regels voor sancties worden vastgelegd in de wetgeving betreffende de bedrijfsemissienormen voor 2035.
- De juridische basis van het huidige stelsel wordt verbreed zodat er in de toekomst ook via het afromen of eventueel korten van productierechten kan worden gestuurd op de ammoniakdoelen.
- Op basis van de tweede kwartaalrapportage 2026 van de CBS-monitor fosfaat- en stikstofexcretie verwacht het CBS dat in 2026 in de varkenshouderij de sectorale

[27] Biologische en extensieve melkveebedrijven leveren met hun bedrijfsvoering al een positieve bijdrage aan natuur en waterkwaliteit. Het is belangrijk dat de plannen goed aansluiten bij boeren die al veel stappen hebben gezet. Daarom wordt bekeken of de emissienormen aansluiten bij deze bedrijven en of de manier van rekenen rekening houdt met hun bedrijfsvoering. Mogelijk is er een aanpassing van de normen of extra (financiële) ondersteuning nodig. Voor biologische bedrijven is de wens om mogelijk een uitzondering maken op de norm voor de uitstoot van broeikasgassen. Hoe die uitzondering eruit komt te zien, wordt nog uitgewerkt.

mestproductieplafonds overschreden zullen worden. Nederland is verplicht om maatregelen te treffen om te borgen dat de sectorale mestproductieplafonds niet of zo min mogelijk overschreden worden. Daarom worden voorbereidingen getroffen voor het opnieuw introduceren van afroming bij verhandeling van dierrechten in de varkenshouderij.

- Verouderde stallen worden sneller uitgefaseerd. Daarvoor kan gebruik worden gemaakt van de milieuregels in de Omgevingswet voor de verduurzaming van verouderde stallen. Dit plan wordt de komende tijd verder uitgewerkt. In het eerste kwartaal van 2027 wordt hierover een definitief besluit genomen.
- Er komt een grondgebondenheidsnorm van 2,6 Grootvee Eenheden (GVE) per hectare in 2035 voor melkveebedrijven. Deze norm wordt in fasen ingevoerd met tussenstappen in 2030 en 2032. Om aan deze norm te voldoen kunnen melkveehouders samenwerkingsovereenkomsten voor grond van akkerbouwers afsluiten binnen een straal van 25 kilometer. De regels voor grondgebondenheid stellen geen beperkingen aan het vervoer en aanwenden van melkveemest. Dat betekent dat het mogelijk blijft om melkveemest af te zetten naar gebieden met weinig melkvee buiten de straal van 25 kilometer. Voor melkveebedrijven in uitspoelinggevoelige gebieden, te weten zand- en lössgronden, geldt een grasland- en rustgewasverplichting waarmee wordt voldaan aan de GVE/ha-norm. Het kabinet koppelt de voorgestelde gras- en rustgewassenverplichting aan doelsturing waterkwaliteit. Het kabinet werkt nog uit op welke wijze dit kan worden vormgegeven en aan welke randvoorwaarden het doelsturingssysteem voor waterkwaliteit zal moeten voldoen. Dat laatste gebeurt als onderdeel van het 8e actieprogramma Nitraatrichtlijn waarin bedrijfsgerichte doelsturing op waterkwaliteit wordt vormgegeven (Kamerstukken II 2025/26, 33 037, nr. 645). Daarnaast tellen, naar analogie van bepalingen in de Meststoffenwet percelen in het buitenland mee, om te voldoen aan de eisen van grondgebondenheid. Het kabinet zal de regels voor de invoering van, de hierboven toegelichte invulling van grondgebondenheid voor de melkveehouderij eind 2026 ter internetconsultatie voorleggen. Het kabinet zal – ook gedurende de consultatie - in overleg blijven met maatschappelijke partijen over mogelijkheden voor een alternatieve invulling van grondgebondenheid met een gelijk geborgd effect. Dat traject wordt uiterlijk 1 februari 2027 afgerond zodat daarna een wetsvoorstel voor invoering van een stelsel van grondgebondenheid in de melkveehouderij in consultatie kan worden gebracht.
- Verder terugdringen van veldemissies van ammoniak die ontstaan bij het uitrijden van meststoffen op bouw- en grasland door het aanscherpen van middelvoorschriften. Daarnaast wil het kabinet met sectorpartijen en onderzoekers toewerken naar doelsturing op veldemissies. Daarom gaat het kabinet de komende periode een inventarisatie maken van maatregelen die met zekerheid veldemissies reduceren uitvoerbaar en handhaafbaar zijn en uitwerken hoe en wanneer deze maatregelen opgenomen kunnen worden in een systematiek van doelsturing en worden benut bij het behalen van de reductieopgave. Het kabinet bekijkt ook de samenhang met het stelsel van doelsturing voor bedrijfsspecifieke emissienormen. Dit mag niet leiden tot achteruitgang van doelbereik of een dubbele inboeking van emissiereducties bijvoorbeeld met de middelvoorschriften die al onderdeel zijn van het maatregelenpakket. Ook essentieel is dat het wettelijk stelsel eenvoudig en uitlegbaar blijft. Het kabinet zal de Kamer over de voortgang in het voorjaar van 2027 informeren, parallel aan de verdere uitwerking en validatie van de bedrijfsspecifieke emissienormen.
- Het verlagen van de uitstoot op bedrijfsniveau is niet voldoende om het emissiedoel van 45,4 tot 49,7 kiloton te halen. De rest van de opgave wordt ingevuld met regelingen voor vrijwillige beëindiging van bedrijven en waar mogelijk met het afromen van de productierechten als een bedrijf wordt overgedragen buiten familieverband.

3.1.2 Maatregelen industrie

Voor de industrie wordt ingezet op extra maatregelen die zijn bedoeld om de uitstoot van ammoniak en stikstofoxiden binnen de industrie te verminderen. Het betreffen de volgende maatregelen:

- Vervolg van de subsidieregeling Beperking Ammoniakuitstoot Industrie. Het gaat daarbij om het verminderen van ammoniakuitstoot door de industrie door middel van nageschakelde technieken.

- Een nieuwe subsidieregeling als ondersteuning van het zoneringsbeleid voor industriële bedrijven in de vastgestelde zones. Deze regeling is bedoeld om emissies van stikstofoxiden te verminderen.

3.1.3 Maatregelen mobiliteit

In de sector mobiliteit worden extra maatregelen genomen en bestaande maatregelen geïntensiveerd om de beoogde emissiereductie met meer zekerheid te realiseren. Deze maatregelen zorgen er tevens voor dat de stikstofuitstoot in deze sector sneller omlaag gaat. De extra maatregelen zijn:

- Versnellingsimpuls stikstofreductie 2027-2031 in de binnenvaart om elektrisch varen te stimuleren.
    - Subsidieregeling voor versneld overstappen op elektrisch varen.
    - Subsidieregeling voor de voorbereiding en realisatie van laadvoorzieningen voor elektrisch varen.
- Intensivering subsidieregeling elektrificatie havenmaterieel.
    - Subsidieregeling voor de elektrificatie van materieel (zoals kranen, heftrucks, container carriers) in zeehavens.
- Subsidieregeling elektrificatie van kleine aan de zeehavens gebonden schepen (zoals sleepboten en bevoorradingsschepen).
- Intensivering bestaande instrumenten van het programma Schoon en Emissieloos Bouwen (SEB), zoals:
    - Subsidieregeling Schoon en Emissieloos Bouwmaterieel (SSEB), voor aanschaf van en ombouw naar emissieloos materieel.
    - Inzet van emissieloos materieel via de aanbestedende Rijksdiensten en ondersteuning van medeoverheden.
    - Het Kennis-, Opschaling- en Praktijkervaringsprogramma (KOP).
- Wettelijk mogelijk maken (voor gemeenten) om een milieuzone paars in te voeren.
    - Voor milieuzones die vanaf 2029 kunnen worden ingevoerd voor oudere dieselpersonenauto's (bouwjaar t/m 2014).
    - Budget beschikbaar stellen voor gemeentelijke compensatieregelingen voor beëindiging van de tenaamstelling en/of sloop van dieselpersonenauto's die in de milieuzone geregistreerd zijn.
- Verbeterde controle op de stikstofuitstoot bij de APK-keuring. Het betreft controles van benzine- en dieselauto's vanaf 2029, vooruitlopend op het moment dat dit in 2030 vanuit de Europese Unie verplicht wordt gesteld.

3.1.4 Sociale, economische en culturele maatregelen

De maatregelen vragen om grote inspanningen, met name van de agrarische sector. Om deze maatregelen financieel-economisch haalbaar te maken, wordt ondersteuning geboden. Deze maatregelen kunnen alleen gedragen worden als we sociale structuren versterken en de kracht van het platteland benutten. Het is ook belangrijk dat ketenpartijen en consumenten een bijdrage leveren.

1. *Individueel en/of op het erf (ondersteuning van (jonge) boer en sector)*
    - Er wordt ruimhartige ondersteuning geboden gericht op verschillende ontwikkelrichtingen: innovatie, extensivering, omschakeling, verplaatsing of beëindiging.
    - Extra ondersteunende maatregelen voor grondgebondenheid in de melkveehouderij, zoals een regeling voor verplaatsing of extensivering. Het gereserveerde budget hiervoor wordt vooral in veedichte gebieden ingezet.
    - Boeren krijgen financiële steun om hun stallen en manier van werken aan te passen, zodat zij kunnen voldoen aan de afrekenbare bedrijfsemissienormen van 2035. Er wordt geïnvesteerd in de systematiek om doelsturing mogelijk te maken.
    - Boeren die willen extensiveren kunnen steun krijgen via het ANB, een transitieregeling en actief grondbeleid. Voor boeren die hun bedrijf willen omschakelen is gunstige financiering mogelijk via het Investeringsfonds Duurzame Landbouw. Via het project Nationaal Groenfonds blijven we inzetten op de overgang naar regeneratieve landbouw.
    - Ontwikkeling van kennis en innovatie door onder andere extra experimenteerlocaties (fieldlabs) te ondersteunen.

- Er komt aanvullend budget voor de regeling vestigingssteun waarmee jonge boeren en zij-instromers worden geholpen in bedrijfsopvolging en het opbouwen en ontwikkelen van toekomstbestendige agrarische bedrijven.

2. *Sterke gemeenschappen: een sociale en economische impuls voor het platteland*

Er wordt ingezet op het geven van een impuls aan een sociaal en economisch vitaal platteland. Het doel is om samen met inwoners en maatschappelijke partijen de krachten en kansen van het platteland te versterken. De impuls omvat:

- Een landsbreed Actieprogramma Sterk Platteland, bedoeld om sterke gemeenschappen te creëren die de transitie beter kunnen dragen. Samenwerking, zichtbaarheid en participatie staan daarbij centraal.
- Een sociaaleconomisch investeringsprogramma voor specifieke regio's, bedoeld om sterke gemeenschappen te ontwikkelen waarin nieuwe en andere economische activiteiten kunnen ontstaan.

Dit wordt in 2026 en 2027 verder uitgewerkt samen met medeoverheden, het maatschappelijk middenveld en lokale partijen. Van deze ondersteuning moeten lokale gemeenschappen direct voordeel kunnen hebben, zodat nieuwe economische kansen worden bevorderd.

3. *De keten draagt bij*

- Het actieplan 'Groei van biologische productie en consumptie' wordt versneld. Om boeren het vertrouwen te geven dat de vraag naar biologische producten zal groeien wordt een bijdrage van de keten verwacht. Daarom worden er voor 1 april 2027 harde afspraken gemaakt met ketenpartijen en als alternatief wordt er aan wettelijke maatregelen gewerkt.
- Als Rijksoverheid geven we het goede voorbeeld door de ambities rondom de inkoop van biologische en duurzaam voedsel te verhogen.
- Daarnaast wordt gewerkt aan de uitwerking van een uitgebreide ketenverantwoordelijkheid (UKV), naar voorbeeld van de uitgebreide producenten verantwoordelijkheid (UKV), om de keten een bijdrage te laten leveren aan de landbouwtransitie.

Tabel 5 Overzicht van de maatregelen uit het pakket

Maatregel	**Uitvoerder**
Landbouw	**LVVN**
Bedrijfsspecifieke emissienormen voor melkvee, pluimvee, varkens en kalveren	
Versneld uitfaseren verouderde stallen	
Veldemissies (emissiearm gebruik van meststoffen)	
Grondgebondenheidsnorm melkvee en gras-/rustgewasverplichting voor melkvee op zand- en lössgronden	
Vrijwillige beëindiging veehouderijen*	
Verbreden productierechtenstelsel (afroming productierechten en indien nodig korting productierechten mogelijk maken)	
Mobiliteit	**IenW**
Versnellingsimpuls stikstofreductie binnenvaart	
Stimulering elektrificatie havenmaterieel	
Stimulering elektrificatie van kleine aan de zeehavens gebonden schepen	
Intensivering programma Schoon en Emissieloos Bouwen*	
Wettelijk mogelijk maken milieuzone voor oudere dieselpersonenauto's met compensatie	
Invoering verbeterde controle op emissies bij de APK voor benzine en dieselauto's in 2029, vooruitlopend op dat dit vanuit de Europese Unie wordt verplicht	
Industrie	**KGG**
Voortzetten Aanpak piekbelasters industrie*	
Zoneringsmaatregelen industrie via tenderregeling	

Sociaaleconomisch	**LVVN**
Individueel en/of op het erf	
Ondersteuning opvolging jonge boeren	
Ondersteuning bij de omschakeling naar regeneratieve landbouwpraktijken via het Nationaal Groeifondsprogramma ReGeNL	
Ondersteunende maatregelen Grondgebondenheid	
Ondersteuning ontwikkelrichtingen	
Financiële ondersteuning bij stal- en managementmaatregelen	
Investeringsfonds Duurzame Landbouw	
Biologische landbouw	
Fieldlabs	
Sterk Platteland	
Actieprogramma Sterk platteland	
Investeringsprogramma's Sterk platteland	
De keten draagt bij	
Versnelling van het actieplan 'Groei van biologische productie en consumptie'	
Creëren van een Uitgebreide Keten Verantwoordelijkheid	
Verhogen ambities voor inkoop biologisch door Rijksoverheid	

* Betreft reeds bestaande maatregelen die worden geïntensiveerd.

3.2 Maatregelen in uitvoering

De afgelopen jaren zijn maatregelen genomen om de stikstofemissies van ammoniak en stikstofoxiden in de bovengenoemde sectoren verder te reduceren. Ook andere maatregelen vanuit aanpalende beleidsvelden helpen mee om de doelen te bereiken. Voorbeelden zijn maatregelen en wet- en regelgeving voor het mestbeleid, de luchtkwaliteit en het klimaat. Deze maatregelen maken geen deel uit van dit programma, maar helpen wel om de benodigde emissiereductie te bereiken. Zo is de uitstoot in de landbouw de afgelopen jaren gedaald omdat de zogenoemde derogatie in het mestbeleid is gestopt. Derogatie is een uitzondering op de regels om meer mest te mogen gebruiken. Nu dit wegvalt, mag er minder dierlijke mest op melkveebedrijven worden uitgereden.

In de sectoren mobiliteit en industrie is de uitstoot de afgelopen jaren fors gedaald door maatregelen in het kader van het luchtkwaliteits- en klimaatbeleid. Deze daling zet volgens de PBL-prognose verder door.[28] Hierbij valt te denken aan de Richtlijn Industriële emissies en de Europese normen voor stikstofoxiden voor nieuwe voertuigen en motoren, die steeds verder worden aangescherpt. Om de stikstofuitstoot in landbouw, industrie en mobiliteit verder te verminderen, zijn vanuit het stikstofbeleid al verschillende maatregelen genomen.

Het PSN uit 2022 bevat een pakket generieke maatregelen die inmiddels bijna allemaal in uitvoering zijn of reeds afgerond.[29] Eén maatregel uit dit pakket is stopgezet vanwege te veel onzekerheid over de effecten ervan.[30] Dit maatregelenpakket is op verschillende momenten aangepast vanwege tegenvallende resultaten.
Daarnaast zijn er diverse aanvullingen gedaan op het PSN-maatregelenpakket:

- er kwam een aanpak van piekbelasting voor zowel agrarische als industriële ondernemers;

[28] Emissieramingen Luchtverontreinigende stoffen 2025, PBL.
[29] Kamerstukken II, 2025/2026, 36800 XIV, nr. 87. Uitvoeringsrapportage maatregelen stikstofreductie.
[30] Kamerstukken II, 2023/204, 35334, nr. 302. Voortgangsrapportage implementatie bronmaatregelen.

- de provincies zijn aan de slag gegaan met maatregelen uit de koplopers- en versnellingsronden voor stikstofvermindering en natuurherstel;
- De Ministeriële Commissie Economie en Natuurherstel (MCEN) heeft besloten tot het Startpakket Nederland van het slot.[31]

Een compleet overzicht van alle maatregelen die onder dit programma vallen is terug te vinden in bijlage 2.

3.3 Aanpak depositie vanuit het buitenland

Stikstof houdt niet op bij de grens. Het buitenland vormt een belangrijke bron van de stikstofdepositie in Nederland. Volgens de laatste RIVM Monitor is dat nu ongeveer 35% van de totale depositie.[32] Omgekeerd hebben Nederlandse activiteiten grote impact op de natuur in het buitenland. De huidige en aanvullende maatregelen die deel uitmaken van het Nederlandse stikstofbeleid zullen een positief effect hebben op de natuur in de buurlanden en de grensregio. Tegelijkertijd heeft het emissiebeleid van onze buurlanden impact op Nederland. Er zijn gebieden in Nederland waar de depositie vanuit het buitenland zo hoog is dat zonder een vermindering in onze buurlanden, de nationale of regionale doelstellingen niet kunnen worden gehaald. Nederland blijft zich daarom inzetten voor samenwerking met de buurlanden. Daarbij is specifiek aandacht voor de grensregio, samenwerking in Europees verband en beïnvloeding van EU-beleid dat te maken heeft met stikstofemissiereductie en natuurverbetering. Het kabinet agendeert deze onderwerpen in de bilaterale contacten tussen de Nederlandse regering en de directe buurlanden. Ook zal het kabinet met de Europese Commissie in overleg treden over oplossingsrichtingen. Ook voor natuurherstel is samenwerking over de grenzen heen nodig. Bij het Natuurplan wordt gestreefd naar synergie met de plannen van de buurlanden en de herstelmaatregelen slim met elkaar verbinden.

3.3.1 Nederlandse inzet in relevante Europese/internationale dossiers

Het Europese speelveld is relevant voor de stikstof- en natuurherstelaanpak. De doelen hiervoor worden onder andere ontleend aan de Europese Vogel- en Habitatrichtlijnen en de Natuurherstelverordening. Europese wetgeving heeft dus rechtstreeks invloed op de nationale aanpak en daarmee op de natuur.

Het ministerie van LVVN werkt met andere ministeries, zoals IenW en EZK, aan een samenhangende 'stikstofinzet' voor EU-dossiers. Daarbij hebben we in het bijzonder aandacht voor de noodzakelijke stikstofvermindering en natuurherstel. Bij de Europese Commissie wordt onder andere ingezet op meer ruimte voor verduurzaming. Dossiers waarbinnen de nationale stikstofinzet een rol speelt zijn onder meer het Gemeenschappelijk Landbouw Beleid (GLB), de Green Deal, de National Emission reduction Commitments Directive (NEC), de Nitraatrichtlijn, de Industrial Emissions Directive (IED) en Ambient Air Quality Directives (AAQ). In het Natuurplan is uitgewerkt hoe de natuur kan worden hersteld volgens de Natuurherstelverordening. Hierin worden ook de relevante maatregelen voor natuurherstel uit dit programma in opgenomen.

In 2021 heeft Nederland het Nationaal Strategisch Plan (NSP) ingediend voor het Europese landbouwbeleid (GLB). Dit plan sluit aan bij de integrale aanpak op het stikstofprobleem. Boeren krijgen via landelijke regels of lokale projecten een beloning als zij bijdragen aan het herstel van biodiversiteit (stikstof), het verbeteren van de kwaliteit van lucht, bodem, water en de aanpak van klimaatverandering. In de volgende periode van de Europese meerjarenbegroting, het Meerjarig Financieel Kader (MFK), zal gewerkt worden met Nationale en Regionale Partnerschapsplannen (NRPP) in plaats van het huidige NSP. Bij het opstellen van dit NRPP bekijken we hoe we dit zo goed mogelijk kunnen laten aansluiten bij de nationale stikstof- en natuurherstelaanpak. We kijken daarbij in het bijzonder naar de GLB-middelen.

In Europese en internationale organisaties, zoals de Organisatie voor Europese Samenwerking en Ontwikkeling (OESO), wordt actief gesproken over het belang van stikstofreductie, hoe daar vorm aan te geven en om van andere landen leren.

---

[31] Kamerstukken II, 2024/2025, 35334, nr. 362.
[32] Monitor stikstofdepositie in Natura 2000-gebieden 2026, RIVM.

3.3.2 Grensoverstijgende samenwerking met Duitsland

De samenwerking tussen Nederland en Duitsland staat in het teken van kennisdeling over elkaars uitgangspunten en de samenwerking met betrekking tot emissiereductie en natuurkwaliteit. Beide landen wisselen kennis uit over hun beleid en de uitvoering daarvan. Daarnaast bekijken ze welk effect dit heeft op de stikstofoverbelasting van natuur aan beide kanten van de grens. EU-wetgeving zoals de Vogel- en Habitatrichtlijn wordt op verschillende manieren toegepast. Daardoor is de situatie op het gebied van (atmosferische) stikstof in Duitsland anders dan in Nederland. De samenwerking met Duitse partners wordt daarom ingestoken met een bredere agenda, zodat de activiteiten in het ene buurland geen schadelijke effecten veroorzaakt op Natura 2000-gebieden in het andere buurland. Het gaat hierbij om natuurkwaliteit en drukfactoren (lucht- en waterkwaliteit). Er wordt ingezet op het onderhouden van het netwerk met de Duitse federale ministeries en de overheidsorganisaties in de aangrenzende deelstaten. Voor de samenwerking met de deelstaten Noordrijn-Westfalen en Nedersaksen wordt nauw opgetrokken met de Nederlandse grensprovincies. De samenwerking in de grensregio maken we concreet door te werken op basis van praktijkvoorbeelden op het gebied van grens overstijgend stikstof- en natuurbeleid.

Het ministerie van LVVN heeft samen met Duitse partners[33] opdracht gegeven voor een vergelijkend onderzoek om de feiten en elkaars uitgangspunten goed in kaart te brengen. Dit onderzoek vergelijkt de cijfers, wetgeving en meetmethoden voor stikstof in de lucht in Nederland en Duitsland. Het RIVM en het Duitse Umweltbundesamt hebben dit onderzoek[34] in juni 2026 gepubliceerd. Het rapport vormt de basis voor vervolggesprekken, onder andere met de Duitse deelstaten.

3.3.3 Grensoverstijgende samenwerking met Vlaanderen

Nederland en Vlaanderen hebben een vergelijkbaar stikstof- en natuurprobleem. Ze werken daarom al een aantal jaren, mét betrokken grensprovincies, nauw samen bij het vinden van oplossingen. Waar nodig en gewenst stemmen ze hun beleid voor stikstofreductie en natuurverbetering op elkaar af. Met name in de grensregio hebben stikstofmaatregelen invloed op natuurgebieden aan beide zijden van de grens. Het Vlaamse stikstofbeleid laat een verwachte daling van stikstofdepositie zien, ook voor de aangrenzende Nederlandse natuur. De inzet blijft gericht op het elkaar informeren over relevante ontwikkelingen, van elkaar leren/inzicht in en begrip voor elkaars beleid/aanpak vergroten, én op het verder vormgeven van de gebiedsgerichte samenwerking in de grensstreek met de grensprovincies Noord-Brabant, Zeeland en Limburg.

Zowel Nederland als Vlaanderen en de grensprovincies benadrukken het belang van de verdere grens overstijgende samenwerking. Alle partijen willen de samenwerking in de grensregio verdiepen, zoals is vastgelegd in het Memorandum van Overeenstemming van 1 april 2025.[35] Dit resulteerde in het Afsprakenkader over de uitwisseling van informatie. Hierin staan ook de adviesmogelijkheden bij de vergunningverlening van projecten met grens overstijgende stikstofeffecten.[36] Daarnaast maakten het RIVM, de Vlaamse Milieumaatschappij (VMM) en Vlaams Gewest afspraken om gegevens over emissies met elkaar te delen en het inzichtelijk maken van grens overstijgende stikstofdepositie in de nationale monitoringsrapportages. Het RIVM heeft bijvoorbeeld in het voorjaar van 2026 op verzoek van het ministerie van LVVN in een Kennisnotitie laten zien wat het aanvullende effect van de Vlaamse Programmatische Aanpak Stikstof (PAS) is op Nederlandse natuurgebieden. Dit positieve effect is vooral zichtbaar in de drie zuidelijke grensprovincies.[37] De projectgroep Scheepvaart (met provincie Zeeland, Vlaams Gewest, het Rijk en betrokken havenbedrijven) blijft eveneens informatie en kennis delen. Zo ontstaat beter inzicht

---

[33] Het Bundesministerium für Umwelt, Klimaschutz, Naturschutz und nukleare Sicherheit
[34] *Atmospheric nitrogen deposition and exceedance of critical loads in the Netherlands and Germany. Legislation, monitoring and assessment*
[35] www.vlaanderen.be/uw-overheid/buitenlands-beleid/verdragen-en-memoranda-van-overeenstemming/2025-nederland
[36] Afsprakenkader tussen Vlaanderen en Nederland inzake informatie-uitwisseling over en advies in projecten met grensoverschrijdende effecten te wijten aan stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden | Levend Landschap
[37] www.rivm.nl/publicaties/effect-van-vlaamse-emissiedoelen-op-de-stikstofdepositie-in-nederlandse-natura-2000-gebieden

in stikstofdepositie van internationale scheepvaart en de impact hiervan op de Westerschelde en omliggende natuur.

De werkgroep grensoverschrijdende samenwerking houdt in de gaten of bovengenoemde afspraken in de praktijk worden opgevolgd. Men bekijkt ook hoe het Afsprakenkader rondom vergunningverlening in de praktijk wordt toegepast. Daarnaast zal de werkgroep de komende tijd verder werken aan nauwere samenwerking voor vermindering van stikstofuitstoot. Kennis delen en beleid afstemmen blijven belangrijke onderdelen van de samenwerking. Tot slot wordt de voortgang en verdere ontwikkeling van de samenwerking regelmatig besproken in een gezamenlijk Bestuurlijk Overleg Stikstof.

4. Maatregelen voor natuurverbetering

De stikstofdepositie terugdringen is van groot belang voor verbetering van de stikstofgevoelige habitats in Natura 2000-gebieden, maar dit is vaak niet voldoende. Naast stikstofbronmaatregelen zijn dus ook natuurherstelmaatregelen nodig. Het gaat hierbij om overlevingsmaatregelen én systeemherstelmaatregelen. Met dit programma willen we stikstof terugdringen en bijdragen aan het bereiken van instandhoudingsdoelstellingen van de stikstofgevoelige habitats (habitattypen en leefgebieden van soorten) in Natura 2000-gebieden.

Natuurbehoud en -verbetering zijn ook nodig om ruimtelijke en maatschappelijke ontwikkelingen mogelijk te maken. Daarnaast kan het helpen om de vergunningverlening weer op gang te brengen. Natuurherstelmaatregelen helpen ook om landelijke herstelopgaven uit de Vogel- en Habitatrichtlijn en NHV te halen. Daarmee kan Nederland voldoen aan de internationale verplichtingen. In dit hoofdstuk geven we een beschrijving van de maatregelen voor natuurherstel.

4.1 Aan de slag met natuurherstel

We moeten aan de slag met natuurherstel en natuurbeheer. Zo kunnen we de natuur in Nederland weer vitaal en robuust maken en verslechtering tegengaan. Aanvullend op reeds lopende maatregelen voor natuurherstel, zoals het Uitvoeringsprogramma Natuur, is een ambitieuze en langjarige extra inzet nodig om onze natuur weer gezond te maken en onze doelen binnen bereik te brengen. Het programma LNS richt zich daarbij op om via systeemherstel bij te dragen aan de internationale verplichtingen die Nederland heeft voor natuur, specifiek de instandhoudingsdoelstellingen van stikstofgevoelige habitats in Natura 2000-gebieden te realiseren.

Daarom wordt er vanuit het maatregelenpakket Landbouw, natuur en stikstof ingezet op natuurherstelmaatregelen, met een structurele impuls voor natuurbeheer. Als onderdeel hiervan worden de vergoedingen voor terreinbeheerders verhoogd. Bij de besteding worden waar mogelijk ook kansen benut voor veenweiden en de landelijke bossenstrategie.

Natuurherstelmaatregelen bestaan bijvoorbeeld uit het verbeteren van hydrologische omstandigheden in de omgeving van natuurgebieden, invasieve exoten voorkomen en bestrijden, en bossen gezonder maken. Het uitvoeren van deze herstelmaatregelen gebeurt zoveel mogelijk in samenhang met andere maatschappelijke opgaven, zoals de beheersing van natuurbranden. Daarmee wordt invulling gegeven aan de ambitie voor een natuurinclusieve samenleving. Ook wordt ervoor gezorgd dat overheidsgronden maximaal worden benut, zoals bij het ecologisch beheren van wegbermen en dijken. De herstelmaatregelen worden verder uitgewerkt, inclusief de mogelijkheden om dit te financieren.

Natuurherstelverordening

Aan de NHV wordt invulling gegeven door het Ontwerp-Natuurplan dat 25 augustus 2026 werd ingediend bij de Europese Commissie en het definitieve Natuurplan dat uiterlijk 1 september 2027 zal worden ingediend. Het maatregelenpakket Landbouw, Natuur en Stikstof levert een belangrijke bijdrage aan de NHV-opgaven. Hoofdstuk 9 van dit programma beschrijft de NHV-opgaven in relatie tot dit programma.

4.2 Uitvoeringsprogramma Natuur

Het Programma Natuur richt zich primair op herstel en versterking van stikstofgevoelige natuurgebieden. Het is een gezamenlijk programma van het Rijk (ministerie van LVVN) en provincies en wordt uitgevoerd in samenwerking met partners. De uitwerking van deze ambitie

vindt plaats in het Uitvoeringsprogramma Natuur. Met het Programma Natuur heeft de overheid tot en met 2032 budget gereserveerd om natuurgebieden (habitattypen en leefgebieden van soorten) te herstellen en versterken. De nadruk ligt hierbij op stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden. Daarom is het Uitvoeringsprogramma een belangrijk onderdeel van dit programma.

In het Uitvoeringsprogramma Natuur staat hoe de natuur verbeterd wordt. Dit is een aanvulling op de afspraken die al zijn gemaakt in het Bestuursakkoord natuur en het Natuurpact (2013). Provincies zorgen ervoor dat hun deel van het Uitvoeringsprogramma wordt verwerkt in de regionale plannen en regels, zoals de beheerplannen van de Natura 2000-gebieden. Het programma LNS verandert nu niets aan de bestaande afspraken met provincies, andere departementen en terreinbeheerder organisaties. Vanwege een eenduidige aansturing van natuurherstelmaatregelen voor verschillende doelenopgaven, waaronder de NHV, kan het Programma Natuur in de toekomst worden verbreed. Eventuele aanpassingen die daarvoor nodig zijn zullen samen met de partners worden verkend.

4.2.1 Fasering Uitvoeringsprogramma Natuur

Het Uitvoeringsprogramma Natuur loopt momenteel van 2020 tot en met 2032.[38] Het Uitvoeringsprogramma Natuur kent een gefaseerde aanpak. In het uitvoeringsprogramma zijn de gezamenlijke afspraken over het programma vastgelegd. Elke provincie heeft een plan opgesteld voor uitvoering van het programma. Deze plannen zijn getoetst aan de Regeling voor een Specifieke uitkering Programma Natuur. Het Rijk heeft voor fase 1 in 2020 en fase 2 in 2024 een specifieke uitkering toegekend aan de provincies.

In het Uitvoeringsprogramma Natuur is geld beschikbaar gesteld voor maatregelen om de staat van instandhouding van habitat- en vogelrichtlijnsoorten en habitattypen te verbeteren. Deze maatregelen zijn met name gericht op stikstofgevoelige natuur. Voor de tweede fase van het Programma Natuur (2024–2032) richten de maatregelen zich voornamelijk op systeemherstel middels verbetering van drukfactoren, bijvoorbeeld door verdroging tegen te gaan, ecologische verbindingen te realiseren, verstoring te verminderen en de waterkwaliteit te verbeteren. Er worden ook maatregelen in de omgeving van de natuurgebieden genomen.

4.2.2 Generieke en gebiedsgerichte maatregelen Uitvoeringsprogramma Natuur

Het Uitvoeringsprogramma Natuur bevat zowel generieke maatregelen als maatregelen voor specifieke gebieden. Generieke maatregelen gelden voor heel Nederland. Provincies hebben primair de regie over gebiedsspecifieke maatregelen, waarbij afstemming plaats vindt met de voortouwnemers van de Natura 2000-beheerplannen.

<u>Generieke landelijke maatregelen</u>

Voor de generieke maatregelen blijven de afspraken van het Natuurpact (2013) gelden, zoals de afronding van het Natuurnetwerk Nederland (NNN) in 2027. Daarnaast zijn er drie aanvullende maatregelen:

1. Verhoging beheervergoedingen vanuit Programma Natuur voor het Subsidiestelsel Natuur en Landschap (SNL) van 75% naar 84% van de normkosten t/m 2030.
2. Boscompensatie: bosgebied dat is of wordt gekapt om de instandhoudingsdoelen in Natura 2000-gebieden te behalen wordt gecompenseerd op een andere plek.
3. Om het tweede spoor van het Uitvoeringsprogramma Natuur uit 2020 in te vullen, zijn programma's opgezet voor Basiskwaliteit Natuur en Agenda Natuurinclusief. Deze programma’s zijn momenteel geen onderdeel meer van het Uitvoeringsprogramma Natuur.

<u>Gebiedsgerichte maatregelen</u>

Naast generieke maatregelen zet het Programma Natuur vooral in op een gebiedsgerichte aanpak. Een effectieve bescherming van natuur en biodiversiteit heeft namelijk vooral voordeel bij een aanpak die past bij een specifiek gebied. Natuurdoelanalyses, beheerplannen en/of landschaps

[38] De financiering voor fase 2 door het Rijk aan provincies loopt van 2024 tot en met 2030. De uitvoering loopt tot en met 2032.

ecologische systeemanalyses (LESA) zijn de basis voor de programmering van gebiedsgerichte maatregelen voor systeemherstel.

Provincies coördineren de gebiedsaanpak. Ze werken samen met andere overheden, terreinbeheerders en andere grondeigenaren. Bij de uitwerking vindt zoveel mogelijk plaats op het niveau van landschappelijke systemen. Dat betekent dat er ook in de omgeving van een gebied maatregelen genomen kunnen worden om de natuurkwaliteit te herstellen en te beschermen, vanuit de gedachte van structureel systeemherstel. Maatregelen worden zo veel mogelijk gekoppeld aan andere opgaven die in een gebied spelen. Zo kunnen hydrologische maatregelen bijdragen aan het behalen van de instandhoudingsdoelstellingen van stikstofgevoelige gebieden, maar ook aan klimaatmitigatie- en adaptatie. Daarnaast worden natuurherstelmaatregelen zoveel mogelijk verbonden met de uitwerking en programmering van de stikstofmaatregelen.

4.2.3 Areaaluitbreiding

Van de in het Natuurpact (2013) met de provincies afgesproken uitbreiding van het Natuurnetwerk Nederland (NNN) met minimaal 80.000 hectaren resteerde op 1 januari 2025 nog circa 30.000 hectaren. Uiterlijk begin 2027 zal het Rijk geborgde afspraken met provincies maken om deze resterende opgave zo snel mogelijk af te ronden. Dat gebeurt onder meer in samenhang met de opgave in de zones rondom Natura 2000-gebieden. Vooruitlopend daarop wordt dit jaar nog samen met provincies een verkenning uitgevoerd van deze restantopgave. Tevens wordt verkend of er een instructieregel ten behoeve van versnelling van het Natuurnetwerk Nederland (NNN) kan worden opgesteld in het kader van de zoneringsaanpak. Uitbreiding en betere verbindingen dragen bij aan een robuustere natuur. Een deel van deze uitbreiding wordt gerealiseerd in zones rondom kwetsbare Natura 2000-gebieden, omdat dit bijdraagt aan het verminderen van de drukfactoren op deze natuurgebieden. Als het Natuurnetwerk Nederland is afgerond, moet nog gewerkt worden aan een aanvullende areaalopgave richting 2050 om natuurdoelen van de Vogel- en Habitatrichtlijn en de NHV te bereiken. Deze extra opgave is onder andere nodig om leefgebieden van soorten en oppervlaktes van habittattypen uit te breiden en te verbeteren. Daarmee wordt het duurzaam voorkomen van deze soorten gerealiseerd en behouden. Er is de komende jaren extra onderzoek, uitwerking en weging nodig om te bepalen hoe deze langetermijnopgave het beste ingevuld kan worden.

4.4 Randvoorwaarden en governance

De inzet van natuurbeheerders en provincies is cruciaal om resultaten te bereiken. Het Rijk is dan ook met provincies in gesprek om nieuwe langjarige bestuurlijke afspraken te maken over de inrichting en invulling van het natuurbeleid in Nederland (Natuurpact 2.0). Het traject hiervoor is al gestart. De resultaten van het recente onderzoek naar het gedecentraliseerde natuurbeleid[39] worden daarbij meegenomen.

5. Aanvullende gebiedsgerichte aanpak

Zonder maatregelen in en rondom Natura 2000-gebieden zal een groot deel van deze gebieden verder achteruitgaan. Er worden daarom zones uitgewerkt rond een selectie van Natura 2000-gebieden waar wordt gestuurd op extensieve vormen van landbouw die passen bij de instandhouding en het herstel van deze Natura 2000-gebieden. In de zones kunnen maatregelen worden genomen die breed bijdragen aan het verminderen van de druk op de natuur door landbouwactiviteiten en agrarisch grondgebruik. Zo wordt per gebied gewerkt aan structureel herstel. Deze maatregelen zijn niet alleen gericht op stikstofreductie, maar ook op het verminderen van andere drukfactoren (o.a. waterkwaliteit, waterbeschikbaarheid, en versnippering). Daarmee is de zoneringsaanpak ook een belangrijk instrument dat gericht is op het realiseren van de Natura 2000-doelen voor de NHV.

Het Rijk zet een aanpak neer die op een geborgde manier zorgt voor het wegnemen van drukfactoren. Deze aanpak is in de basis uniform, om een lappendeken aan instrumenten en inzet te voorkomen, boeren zo gelijk mogelijk te behandelen en zo goed als mogelijk te kunnen ondersteunen, en het beleid ook uitvoerbaar en handhaafbaar te maken. Tegelijkertijd is niet ieder gebied hetzelfde en zijn er gebieden waar al stappen zijn gezet via een eigen (provinciale) aanpak.

[39] Kamerstukken II, 2025/26, 33 576, nr. 477.

Dit verdient een centrale plek in de zoneringsaanpak en hier wil het kabinet ruimte voor bieden. Dat vraagt wel om de juiste balans tussen gebiedseigen maatwerk en duidelijk en geborgd doelbereik dat nodig is om te komen tot vergunningverlening.

De provincies worden in de gelegenheid gesteld om in de gebieden te zorgen voor een gebiedseigen oplossing. Zij weten immers als geen ander wat er in de gebieden nodig is om tot natuurherstel en daarmee vergunningverlening te komen, en zij hebben veel belangstelling getoond voor het bieden van een gebiedseigen invulling. Het kabinet wil de gebiedseigen invulling een centrale plek geven in de zoneringsaanpak. Tegelijkertijd werkt het kabinet de de instructieregels uit die duiden wat er in de zones wel en niet meer mag Deze regels gaan uiterlijk op 1 januari 2035 in. Naast normen en regels bevat de aanpak ook ondersteunend beleid om agrarische bedrijven te helpen om aan deze regels te kunnen voldoen. Provincies hebben de mogelijkheid om per gebied een alternatief plan maken waarin zij borgen dat door het treffen van maatregelen in het gebied en in de zone, een gelijke bijdrage wordt geleverd aan natuurherstel en vergunningverlening dan door de Rijksmaatregelen. Als dit niet succesvol en op tijd tot stand komt, dan zullen de rijksmaatregelen ingaan.

Naast zonering zijn ook generieke maatregelen, natuurherstel en bijdragen van andere sectoren nodig om per gebied tot additionaliteit te komen. Voor de uitvoering van de zoneringsaanpak is de inzet van de medeoverheden essentieel. Deze kan alleen effectief uitgevoerd worden in samenwerking met medeoverheden. Zij worden daarom nauw betrokken in de ontwikkeling en uitwerking van de zoneringsaanpak.

Naast zones rond Natura 2000-gebieden is er aandacht voor de kwetsbare watergebieden. De aanvullende inzet voor beekdalen en grondwaterbeschermingsgebieden zal vergelijkbaar zijn met de maatregelen in en rondom Natura 2000-gebieden. De aanpak voor kwetsbare watergebieden richt zich vooral op de doelen van de Kaderrichtlijn Water, maar draagt ook bij aan de kwaliteit van Natura 2000-gebieden wanneer deze waterlichamen daarmee in verbinding staan. De maatregelen moeten nog vorm krijgen, maar zullen door de vergelijkbare inzet met de maatregelen rond Natura 2000-gebieden ook emissiereductie opleveren.

De zoneringsaanpak is een belangrijk stukje in een bredere puzzel van maatregelen die ertoe moeten leiden dat stap voor stap perspectief wordt geboden op het weer kunnen verlenen van vergunningen.

Hoe komen we tot zonering?
De volgende stappen worden er in de komende jaren gezet om tot zonering te komen:

1. Bekendmaking concept-Rijksinstructieregels. Daarmee hebben provincies een kader voor de gebiedseigen invulling en mogelijkheden tot maatwerk. November 2026.
2. Provincies gaan aan de slag met gebiedseigen oplossing.
3. Proces met provincies loopt om te bepalen waar zones nuttig, nodig en proportioneel zijn. Eind december 2026.
4. Vaststelling Rijksinstructieregels en waar deze gelden. Januari 2027.
5. Financiële regeling voor maatregelen systeemherstel in en rondom zones (o.a. verhoogd waterpeil, het hermeanderen van een beekloop en tegengaan versnippering). Juli 2027.
6. Deadline voor provincies om gebiedseigen plannen in te dienen. September 2028.
7. Ondernemers maken gebruik van ondersteunend pakket en extensiveren, verplaatsen of stoppen (doorlopend, vanaf het moment dat regelingen beschikbaar zijn). Vanaf 2028.
8. Gefaseerde invoering van de regels in de zone: gebiedseigen alternatief of Rijksregels. Uiterlijk januari 2035.

5.1 Maatregelen in de zone

Om drukfactoren op de natuur in deze gebieden blijvend te verminderen, wordt in de zones en de geselecteerde beekdalen en grondwaterbeschermingsgebieden toegewerkt naar een extensievere landbouw die past bij de instandhouding van het Natura 2000-gebied en de verbetering van de waterkwaliteit in kwetsbare watergebieden. Hiervoor zullen regels en normen op bedrijfsniveau gaan gelden die door het Rijk zijn vastgesteld, evenals systeemherstelmaatregelen in de zones en ondersteunend beleid om boeren te helpen hun bedrijf aan te passen aan de regels, te verplaatsen

of te stoppen. Deze combinatie aan maatregelen draagt bij aan de benodigde emissiereductie in de zone, breder systeemherstel en de vergunningverlening gebied per gebied lostrekken. Daarbij geldt dat er niet meer gevraagd wordt aan emissiereductie in de zones dan nodig is voor additionaliteit in dat gebied. De regels hieronder zijn voorgenomen regels, de periode tot aan januari zal worden benut om te toetsen of de voorgenomen regels leiden tot voldoende doelbereik en om het faciliterend pakket voor ondernemers verder vorm te geven zodat de beweging voor ondernemers haalbaar is De ontwerp-regelgeving wordt begin 2027 in internetconsultatie gebracht en zal uiterlijk per 1 januari 2035 in werking treden.

De regels hebben betrekking op plantaardige open teelten en grondgebonden veehouderijsystemen. Voor regels met betrekking tot stalemissies uit de intensieve veehouderijsectoren wordt vooralsnog aangesloten bij de doelsturingssystematiek, waarbij de normhoogte in het eerste kwartaal van 2027 bekend worden en daarmee ook inzichtelijk wordt wat de bijdrage is aan natuurherstel. Ondernemers krijgen tot 2035 de mogelijkheid om stapsgewijs de bedrijfsvoering aan te passen. Zij beslissen daarbij zelf welke aanpassingen naar extensieve bedrijfsvoering nodig zijn om aan deze normen en regels te voldoen. De volgende regels worden betrokken in de ontwerpregelgeving begin 2027:

- Extensiveren met een norm van 1,5 GVE/ha; De maatregel is gericht op het verlagen van de stikstofdepositie in Natura 2000-gebieden door het verminderen van de veedichtheid (van melkvee) in de zones met als gevolg een reductie van ammoniakemissies in en rondom Natura 2000-gebieden op gebiedsniveau. Dit zal geborgd worden middels een instructieregel om dit in de provinciale omgevingsverordening op te nemen. Daarbij is van belang dat de eerste mogelijkheid tot wijziging van de omgevingsverordening hiertoe wordt benut. Provincies zullen vervolgens maatregelen treffen om (eventueel via een gebiedsproces) tot deze gebiedsnorm te komen. Als blijkt dat dit provincies niet lukt, zal de individuele GVE-norm vanuit de rijksregels gelden als geborgde terugvaloptie.
- Een maximum totale stikstofgebruiksnorm van 170 kg stikstof per hectare per jaar; Het maximaliseren van stikstofgebruik reduceert ammoniakemissies in en rond de zones en leidt tot verbetering van de grond- en oppervlaktewaterkwaliteit.
- Verplichte gewasrotatie van 1:3 met bijbehorende lijst rustgewassen; Aanscherping verplichte rotatie draagt bij aan verbetering waterkwaliteit door verminderde uitspoeling van nitraat en fosfor.
- Regels gebruik gewasbeschermingsmiddelen; Voor regels op gewasbeschermingsmiddelen vindt de uitwerking plaats binnen het Convenant Toekomstbestendige Gewasbescherming. Het doel is het terugdringen van de risico's van gewasbeschermingsmiddelen voor beschermde soorten en habitattypen. In kwetsbare watergebieden gaat het om bijdragen aan het behalen van gewenste ecologische effecten en hun bijdrage aan de natuurherstelopgave.
- Regels hydrologie en grondwateronttrekking; Binnen de zoneringsaanpak zullen herstelmaatregelen worden genomen om tot hydrologisch systeemherstel te komen. Die zullen de komende periode nader worden geconcretiseerd.
- Mestvrije stroken van 5 meter langs beken; Van toepassing in beekdalen in kwetsbare watergebieden: de stroken reduceren ook de ammoniakemissies en verbeteren in combinatie met de verplichte rotatie de waterkwaliteit.
- Mogelijke regel veranderend grondgebruik; Doel hiervan is ongewenste verandering van grondgebruik te voorkomen. Deze regel is niet nodig als het pakket dit al voldoende voorkomt. Anders is er een tijdelijke regel te stellen. In de bijlage Vervolguitwerking zoneringsaanpak vindt u meer verdieping op de regels.

In de kwetsbare watergebieden is de aanpak van de waterkwaliteit prioritair, daarom worden regels vastgesteld die met name bijdragen aan de verbetering van grond- en oppervlaktewaterkwaliteit. Uit bovenstaande regels zijn dat het maximaliseren van de stikstofgebruiksnorm, de verplichte gewasrotatie de mestvrije stroken en de mogelijke regel op veranderend grondgebruik. Deze maatregelen zorgen voor vermindering van het gebruik van meststoffen op de percelen, waardoor er minder stikstof in het oppervlaktewater afspoelt en de uitspoeling van nitraat naar het grondwater vermindert. Ook het terugdringen van gewasbeschermingsmiddelen is hiervoor van groot belang. Via het Convenant gewasbescherming wordt gewerkt aan verbetering van de

waterkwaliteit door het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen in de grondwaterbeschermingsgebieden te beperken.

Rondom veel Natura 2000-gebieden zullen tevens systeemherstelmaatregelen nodig zijn voor natuurherstel. Dit zijn bijvoorbeeld maatregelen voor het verbeteren van de hydrologische condities, waterkwaliteit en ecologische verbindingen tussen gebieden. Het kan onder meer gaan om het verhogen van het grondwaterpeil of het tegengaan van versnippering. De benodigde systeemherstelmaatregelen om te komen tot natuurherstel en vergunningverlening variëren van gebied tot gebied. Wel kunnen deze maatregelen effect hebben voor de agrarische bedrijfsvoering.

Andere sectoren dragen eveneens bij aan het verminderen van drukfactoren op Natura 2000-gebieden. Dit verloopt via andere trajecten, zoals de zoneringsaanpak van stikstofoxiden-bronnen vanuit de industrie (zie ook hoofdstuk 3). Aanvullend wordt het gesprek aangegaan met buurlanden over hun inzet op natuurherstel (zie eveneens hoofdstuk 3 voor een toelichting).

5.2 Ondersteuning voor boeren

Boeren worden ondersteund bij de transitie naar een toekomstbestendige bedrijfsvoering in de aangewezen zones en kwetsbare watergebieden, zodat zij aan de nieuwe regels kunnen voldoen. Het Rijk pakt met het ondersteunend pakket regie op het stimuleren van de gevraagde beweging in de zones en biedt perspectief voor ondernemers die willen blijven; niet alleen financieel, maar ook in bijvoorbeeld zaakbegeleiding, grondvraagstukken en mogelijkheden voor het aanpassen van de bedrijfsvoering. Het pakket biedt daarmee mogelijkheden voor bedrijven die willen blijven, omschakelen, verplaatsen of beëindigen (trappetje van Remkes). Het ondersteunend pakket voor de zones biedt concreet:

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

5.3 Een gebiedseigen aanpak als alternatief op de zonering rond Natura 2000-gebieden

Provincies wordt de mogelijkheid geboden om een alternatief aan te dragen voor de Rijksregels in de zones rond Natura 2000-gebieden. Omdat provincies de gebiedseigen kenmerken het beste kennen, en we dit in nauwe samenwerking met hen doen, wil het kabinet de gebiedseigen invulling een centrale plek geven in de zoneringsaanpak. Als een provincie voor een gebied met een eigen sluitend plan komt voor 1 september 2028 dat leidt tot een gelijke bijdrage aan geborgd natuurherstel en het onderbouwen van additionaliteit als de rijksmaatregelen, gaan de maatregelen van dat plan gelden in dat gebied. Dit plan kan geen groter beslag doen op de financiële middelen van het rijk, dan met de invoering van de Rijksregels voor dat gebied gemoeid zou zijn. Als de provincie voor 1 september 2028 niet met een alternatief plan komt, dan zullen de Rijksregels zoals die hierboven worden geschetst, gaan gelden.

5.5 Prioritaire gebieden

Tot slot werkt de Rijksoverheid met de medeoverheden samen in vijf prioritaire gebieden en twee economische clusters.[40] In deze gebieden werken Rijk, provincies, waterschappen en gemeenten met prioriteit aan stikstofreductie, natuurbehoud en -herstel, waterkwaliteit, een toekomstbestendige landbouw, en het lostrekken van vergunningsverlening.

[40] Veluwe, Peel, Noordwest-Overijssel, Hart van het Noorden en Groene Hart, Brainportregio en de Rotterdamse Haven

Per gebied is impulsbudget gereserveerd om de inzet in deze prioritaire gebieden een impuls te geven, zodat de vier overheden snel kunnen starten met de brede gezamenlijke gebiedsaanpak in de regio. Daarnaast nemen de vier overheden in deze gebieden samen de regie om de uitvoeringskracht te versterken.

6. Gevolgen voor instandhoudingsdoelstellingen

Dit hoofdstuk beschrijft welke gevolgen de maatregelen naar verwachting zullen hebben voor het behalen van de instandhoudingsdoelstellingen. Dit inzicht wordt gegeven met behulp van natuurdoelanalyses. Deze informatie is belangrijk om zicht te houden op het doelbereik op gebiedsniveau en om onderbouwde afwegingen te maken over eventueel benodigde aanvullende maatregelen.

6.1 Natuurdoelanalyses: samenhangende effecten inzichtelijk

Een natuurdoelanalyse (NDA) is een feitelijke, ecologische analyse die besluitvorming over natuurbeleid en maatregelen voor natuurherstel[41] ondersteunt. Deze analyse beoordeelt hoe het met de natuur in een Natura 2000-gebied gaat. Daarbij wordt gekeken of met de vastgestelde maatregelen de instandhoudingsdoelstellingen worden behaald en verslechtering wordt tegengegaan. Voor ieder Natura 2000-gebied is of wordt een NDA opgesteld[42] door de voortouwnemers (provincies, IenW en Defensie). Zij zijn dus verantwoordelijk voor de inhoud van de betreffende NDA. De Ecologische Autoriteit geeft onafhankelijk advies over de NDA's. De voortouwnemers moeten dit advies in de NDA verwerken (of hier gemotiveerd van afwijken).

Een NDA geeft inzicht in de staat van de natuur op basis van meerjarige trends en andere informatie uit het gebied. Daarbij wordt beoordeeld of alle vastgestelde maatregelen samen voldoende zijn voor het bereiken van beleidsdoelen. Zodoende wordt in de NDA nagegaan of aanvullende maatregelen nodig zijn om verslechtering te voorkomen en op termijn de doelen te halen. Er wordt ook aangegeven in welke richting deze aanvullende maatregelen nodig zijn.

6.2 Totstandkoming NDA

In een NDA wordt volgens gangbare standaarden aan de hand van verschillende bronnen informatie verzameld en geanalyseerd om de staat van de natuur in een gebied te beoordelen. De methodiek hiervoor sluit aan bij de juridische verplichtingen uit de Vogel- en Habitatrichtlijn. Op deze manier geven de NDA's een deskundig en zo compleet mogelijk beeld van hoe een natuurgebied er voorstaat.

Elk instandhoudingsdoel in een gebied wordt afzonderlijk beoordeeld. Hieronder staan de belangrijkste onderdelen in een beoordeling.

1. *Landschapsecologische systeemanalyse (LESA)*
   Om natuur duurzaam te herstellen, is het belangrijk om te begrijpen hoe een natuurgebied als geheel werkt. Een LESA helpt daarbij. Deze methode kijkt naar alle onderdelen van het landschap – zoals de bodem, het water, het klimaat, de planten, dieren en de invloed van de mens – en hoe die elkaar beïnvloeden. Zo wordt duidelijk hoe het gebied functioneert en wat dat betekent voor het behalen van natuurdoelen.

2. *Monitoringsgegevens uit het veld*
   Dit zijn gegevens over de huidige staat van de natuur, zoals welke planten er in een gebied voorkomen. Meerjarige trends helpen om inzicht te krijgen in veranderingen in de natuur.

3. *Prognose*
   In een prognose wordt bekeken hoe drukfactoren zich ontwikkelen in het gebied. Hierbij wordt het te verwachten effect van vastgestelde maatregelen meegenomen. Om vooruit te kunnen kijken naar de verwachte effecten van maatregelen voor stikstofreductie is het gebruik van modellen noodzakelijk.

[41] De NDA vormt tevens het inhoudelijke deel van de evaluatie van een Natura 2000 beheerplan.
[42] Voor de stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden zijn sinds april 2023 NDA's beschikbaar.

4. *Gebiedskennis*
   Dit omvat de kennis van de ontwikkeling van de habitats in het Natura 2000-gebied.

5. *Wetenschappelijke kennis*
   Dit is bijvoorbeeld informatie die voortkomt uit onderzoek over de omgevingscondities die nodig zijn om de natuurdoelen te bereiken. Dit gaat onder andere over abiotische factoren Deze bepalen welke planten en dieren in het gebied kunnen leven.

6. *Maatregelen en effecten*
   Dit gaat over de vastgestelde maatregelen: de maatregelen die al zijn genomen én de maatregelen die gepland zijn en uitgevoerd zullen worden. Hiervan worden ook de verwachte effecten bekeken.

7. *Conclusies en aanbevelingen*
   Dit onderdeel bevat conclusies per habitattype of plant- of diersoort in het betreffende Natura 2000-gebied en welke aanvullende maatregelen eventueel nodig zijn. Als blijkt dat er niet voldoende kennis aanwezig is, kunnen er ook maatregelen voor onderzoek genomen worden. Het is dus niet zo dat één habitattype of soort waar het slecht mee gaat ervoor zorgt dat het hele gebied een negatief oordeel krijgt.

Zowel de stikstofbronmaatregelen als de natuurherstelmaatregelen worden betrokken bij de beoordeling in de NDA, omdat beide typen invloed hebben op de realisatie van de instandhoudingsdoelstellingen - voor zover het om vastgestelde maatregelen gaat.

De voortouwnemers gebruiken de inzichten uit de NDA's om Natura 2000-beheerplannen te actualiseren. De informatie uit de NDA's kan ook worden gebruikt om dit programma bij te sturen.

6.3 Proces NDA's

Uiterlijk op 1 april 2023 hadden de voortouwnemers alle NDA's uit de eerste cyclus opgeleverd. Deze waren gericht op de stikstofgevoelige habitattypen en soorten en dus de stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden. Deze NDA's waren opgesteld om te voldoen aan de wettelijke verplichtingen die in het PSN uit 2022 verder zijn uitgewerkt.

In november 2024 zijn bestuurlijke afspraken tussen Rijk en provincies gemaakt over het vervolg van het cyclisch proces van de NDA's. Deze afspraken gaan over de volgende onderdelen:

- NDA's worden uitgebreid naar alle Natura 2000-gebieden en alle soorten van de Vogel- en Habitatrichtlijn. Alle drukfactoren worden meegenomen. Er wordt dus niet alleen gekeken naar drukfactoren die met stikstof te maken hebben.

- Iedere zes jaar wordt de NDA geactualiseerd. Iedere twee jaar vindt een lichte actualisatie (APK) van de NDA plaats. Daardoor kunnen de (verwachte) effecten van aanvullende tussentijdse maatregelen meegenomen worden. Op deze manier kan nieuwe informatie over maatregelen worden opgenomen, waardoor de NDA's steeds actueel blijven en nauwkeuriger worden.

- De NDA wordt onderdeel van de cyclus van de Natura 2000-beheerplannen.

- Toetsing door de Ecologische Autoriteit blijft ook bij vervolgcycli plaatsvinden.

6.4 NDA's in relatie tot dit programma

NDA's maken allereerst duidelijk voor welke gebieden aanvullende maatregelen nodig zijn om de instandhoudingsdoelstellingen te behalen. Zodra er besluiten zijn genomen over nieuwe maatregelen, kan ook de NDA zelf weer geactualiseerd worden. Zo kan worden beoordeeld in hoeverre de doelen bereikt zullen worden met de bestaande én de nieuw vastgestelde maatregelen.
Door deze cyclus te doorlopen wordt duidelijk waar urgente maatregelen vereist zijn om verslechtering tegen te gaan. Voor de langere termijn wordt uiteindelijk toegewerkt naar het

behalen van instandhoudingsdoelstellingen als deze gericht zijn op uitbreiding of verbetering. De rol van de NDA in het cyclische proces is schematisch weergegeven in figuur 4.

Wanneer uit een NDA blijkt dat de huidige en geplande maatregelen onvoldoende zijn om verslechtering tegen te gaan of instandhoudingsdoelstellingen te kunnen realiseren, dan zijn aanvullende maatregelen nodig. De wettelijke eis is dat verslechtering van de natuur in de Natura 2000-gebieden blijvend moet worden voorkomen. Op termijn moeten verbeter- en uitbreidingsdoelstellingen bereikt worden. Het wettelijke doel van dit programma is de instandhoudingsdoelstellingen behalen voor de stikstofgevoelige habitats in Natura 2000-gebieden. Daarmee wordt bijgedragen aan de wettelijke eis om een landelijke gunstige staat van instandhouding te bereiken.



Figuur 4: Cyclisch proces NDA's

7. Monitoring en evaluatie

7.1 Monitoring en evaluatie

De opgave die met dit programma moet worden gerealiseerd is groot. Daarom is het heel belangrijk om de voortgang nauwgezet te volgen. Monitoring en evaluatie maken inzichtelijk of met de bron- en natuurmaatregelen in het programma de wettelijke doelen gehaald worden. Aan de hand daarvan kan zo nodig worden bijgestuurd (zie hoofdstuk 8).

In dit hoofdstuk staan de wettelijke kaders voor monitoring en evaluatie. Daarnaast wordt ingegaan op het ontwikkelproces om tot een volledig monitoring- en evaluatiesystematiek te komen. In dit

hoofdstuk staat ook beschreven hoe dit samenhangt met de monitoring en evaluatie die in het kader van het Natuurplan wordt opgezet.

7.2 Wettelijke kaders voor monitoring en evaluatie

De werkwijze voor monitoring en evaluatie is een essentieel onderdeel van het programma en is op hoofdlijnen op wetsniveau geregeld. In het Besluit kwaliteit leefomgeving staan de verschillende rapportages en de frequentie waarmee deze worden gepubliceerd:

- Een *jaarlijkse* rapportage van de omvang van de stikstuitstoot. Dit laat zien hoe de stikstofemissies zich ontwikkelen ten opzichte van de omgevingswaarden en streefwaarde. In deze rapportage wordt ook ingegaan op de (verwachte) effecten van de emissieontwikkeling op stikstofdepositie in stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden, aangezien de omvang van de depositie in relatie tot de kritische depositiewaarde een indicator kan zijn van een oorzaak van verslechtering van een habitattype of leefgebied.

- Een *tweejaarlijkse* rapportage over:

    1) de voortgang en gevolgen van de bronmaatregelen in relatie tot de opgave voor emissiereductie en omgevingswaarden;
    2) de voortgang en gevolgen van de natuurmaatregelen;
    3) de sociaaleconomische effecten en de doeltreffendheid en doelmatigheid van het programma.

- Een *zesjaarlijkse* rapportage over de ontwikkeling van de staat van instandhouding van de voor stikstof gevoelige habitats in de Natura 2000-gebieden die in het programma zijn opgenomen in relatie tot de instandhoudingsdoelstellingen voor de Natura 2000-gebieden.

Een onafhankelijke groep kennisinstellingen stelt deze rapportages in opdracht van de Minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur op. Dit consortium bestaat uit het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL), het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu en Wageningen University and Research (hierna: het consortium). Omdat met de natuurdoelanalyses inzicht is in de instandhoudingsdoelstellingen van de Natura 2000 gebieden wordt samen met de kennisinstellingen nog nader bepaald hoe het zesjaarlijkse rapport wordt vormgegeven.

Als uit de monitoring blijkt dat met het programma niet kan worden voldaan aan de wettelijke emissiedoelen, moet het worden aangepast. Dat schrijft de Omgevingswet voor. In dat geval wordt samen met de betrokken bestuursorganen gezocht naar een goede aanpassing van het maatregelenpakket. Ook als de streefwaarde niet tijdig wordt gerealiseerd, kan het nodig zijn om het programma aan te passen. Hoofdstuk 8 gaat verder in op het proces van bijsturing.

7.3 Groeiscenario monitoring

Er is een verdere ontwikkeling nodig in het beschikbaar komen van uniforme monitoringsgegevens over natuurmaatregelen en de effecten daarvan. Zo kan aan de rapportage-eisen worden voldaan en kan het consortium de gegevens onafhankelijk beoordelen. Hieraan wordt gewerkt met het Verbeterprogramma VHR-monitoring (VVM). Dit programma wordt uitgevoerd in opdracht van de ministeries van LVVN en Defensie, de provincies en Rijkswaterstaat. Het loopt tot en met 2030.

Het VVM ontwikkelt gezamenlijke methodieken en normeringen. Het programma zorgt er ook voor dat natuurdata op dezelfde manier kunnen worden verzameld en geregistreerd. Daarnaast zorgt het VVM ervoor dat de gegevens voor meerdere rapportages kunnen worden gebruikt. Hiermee ontstaat één betrouwbaar beeld over de staat van de natuur, op gebiedsniveau en landelijk. Er wordt gewerkt met vier programmalijnen:

- ***Natuurmaatregelen***
  Deze programmalijn zorgt ervoor dat gegevens over maatregelen voor natuurherstel centraal en op dezelfde manier worden vastgelegd. Dit gebeurt met een landelijk registratiesysteem, vaste afspraken over gegevens en duidelijke afspraken over de werkwijze.

- ***Omgevingscondities***
  Deze programmalijn richt zich op het verkrijgen van inzicht in het benodigde

systeemherstel. Het maakt de effecten van drukfactoren duidelijk en het effect van de uitgevoerde herstelmaatregelen.

- ***Doelbereik***
  Deze programmalijn richt zich op verbetering van de monitoring voor het beoordelen van de natuurkwaliteit, om zo de doelen van de Vogel- en Habitatrichtlijn te behalen.

- ***Data en IV***
  Deze programmalijn wil gegevens beter ontsluiten, verbinden en herbruikbaar maken. Hierin wordt ook gewerkt aan een landelijke informatievoorziening waar de relevante gegevens samenkomen.

De verbeteringen die uit de programmalijnen voortkomen, worden de komende jaren stapsgewijs ingevoerd.

7.4 Relatie met monitoring en evaluatie van het Natuurplan

In het kader van het Natuurplan wordt voor monitoring van de habitattypen en soorten de bestaande VHR-monitoring gebruikt. Daaronder vallen ook de verbeteringen die daarin via het VVM zijn gemaakt (zie hiervoor). Waar nodig wordt aanvullende monitoring ingevoerd.
Er wordt ook een doorlopende evaluatie opgezet. Daarbij wordt vooraf en achteraf beoordeeld hoe het Natuurplan wordt uitgevoerd en wordt bekeken in hoeverre de doelen van de NHV worden bereikt. Bovendien wordt bekeken welke evaluaties er al zijn en of deze kunnen worden gebruikt. Er wordt ook bepaald welke onderwerpen aanvullend geëvalueerd moeten worden en of de NHV-evaluatie (op termijn) met andere evaluaties kan worden samengevoegd. De uitkomst hiervan kan gevolgen hebben voor de monitoring en evaluatie van dit programma.

7.5 Monitoring en resultaten (brede) maatschappelijke effecten

Enerzijds richt het programma zich vooral op de directe effecten van het maatregelenpakket. Anderzijds is het van belang om in de monitoring oog te hebben voor de bredere context van de landbouwtransitie. In de monitoring van het programma zal daarom aandacht zijn voor de sociale en economische effecten van het programma zelf én voor de bredere maatschappelijke impact van de landbouwtransitie.

De directe effecten van maatregelen voor individuele bedrijven zullen waar mogelijk elke twee jaar worden gemonitord. Effecten op regionaal of gemeenschapsniveau worden vaak pas op langere termijn zichtbaar. Daarom is te verwachten dat een tweejaarlijkse monitoring van zulke effecten mogelijk minder opvallende verschillen laten zien. De indicatoren die de basis zullen zijn voor de monitoring moeten bovendien nog verder worden uitgewerkt. Door verdere uitwerking en/of nieuwe inzichten kan het nodig zijn om de monitoring later aan te passen.

Het is mogelijk dat de maatschappelijke effecten van het maatregelenpakket anders zijn dan nu wordt verwacht. Dat komt doordat maatregelen nog verder uitgewerkt moeten worden. De (brede) maatschappelijke effecten zullen periodiek worden gemonitord om deze veranderingen in kaart te brengen.

8. Bijsturing en borging

De werkwijzen voor borging en bijsturing zijn een zeer belangrijk onderdeel van het programma LNS. In dit hoofdstuk staat hoe dit is georganiseerd. Er is een werkwijze opgezet waarmee de uitvoering van bronmaatregelen kan worden aangepast. Dezelfde werkwijze is destijds voor het PSN gehanteerd.

8.1 Bijsturing bronmaatregelen t.b.v. stikstofreductie

Als gedurende de uitvoering van het programma LNS blijkt dat de streefwaarde in 2030 en de landelijke emissiedoelen in 2035 niet (tijdig) worden gehaald, zal bijsturing plaatsvinden. De werkwijze in dit hoofdstuk maakt vooraf duidelijk welke stappen er zijn om maatregelen aan te passen. Deze werkwijze richt zich op de landelijke bronmaatregelen voor emissiereductie om de wettelijke emissiedoelen te behalen. Hieronder staat een beschrijving van de stappen die doorlopen

moeten worden in het geval van bijsturing.

Stap 1: Signaal

De besluitvorming over bijsturing begint met een signaal. Dit signaal laat zien dat de voortgang en/of de (beoogde) effecten afwijken van de afspraken. Zo'n signaal kan komen uit de wettelijke monitoringsrapportages over de voortgang en effecten van maatregelen. Er kunnen ook tussentijdse signalen gezien worden op basis van (interne) uitvoeringsrapportages of evaluatiemomenten van individuele bronmaatregelen.

Stap 2: Constatering afwijking

Afwijkingen in voortgang en/of (beoogde) effecten kunnen worden vastgesteld op verschillende niveaus:

- een kleine afwijking op het niveau van een individuele bronmaatregel;
- een grote afwijking op het niveau van een individuele bronmaatregel;
- een kleine afwijking op het niveau van het totale maatregelenpakket;
- een grote afwijking op het niveau van het totale maatregelenpakket.

Afhankelijk van de omvang van de afwijking worden passende opties gegeven om de aanpak aan te passen (zie stap 4).

Stap 3: Analyse en duiding afwijking

Een analyse van de geconstateerde afwijking en duiding van het belang is een belangrijke stap in het proces om gericht te kunnen bijsturen Dat gebeurt aan de hand van een analyse van bijvoorbeeld de oorzaken, omvang en effecten van de afwijking. Daarbij wordt ook gekeken naar het belang van de afwijking. Op deze manier kan de aanpak gericht bijgestuurd worden. Bij deze analyse wordt ook rekening gehouden met de gebiedsgerichte effecten van de bronmaatregel. Een analyse maakt inzichtelijk wat de onderliggende reden is van de geconstateerde afwijking. Zo is het mogelijk dat een bronmaatregel weliswaar conform de afspraken is/wordt uitgevoerd, maar er onverhoopt toch sprake is van vertraging en/of een tegenvallend effect. Ook de omvang van het beoogde effect van de bronmaatregel is van invloed op de mate en vorm van bijsturing. De uitkomsten van de analyse en duiding bepalen welke handelingsopties worden gebruikt.

Stap 4: Voorstel handelingsopties

In deze stap worden voorstellen gedaan om de aanpak bij te sturen. Dat gebeurt op basis van de analyse en duiding uit stap 3. Denk daarbij aan:

1. de (uitwerking van de) maatregel aanpassen op basis van nieuwe kennis of een verdere intensivering binnen de bronmaatregel;
2. zwaarder inzetten op andere bestaande maatregelen;
3. aanvullende maatregelen nemen.

Een maatregel aanpassen bestaat niet alleen uit wat er nog meer, maar ook wat er anders kan worden gedaan. Hoe en hoeveel er bijgestuurd wordt op basis van de analyse, is altijd afhankelijk van de maatregel met het afwijkende effect. Misschien is er een maatwerkaanpak nodig. Bij de besluitvorming zal altijd de relatie tot financiële middelen meegenomen worden.

Stap 5: Besluit

Besluitvorming over bijsturing worden altijd voorbereid en genomen in ambtelijke overlegorganen op het niveau van directeur en directeur-generaal. Als er een ingrijpende bijsturing nodig is, dan beslist de Ministerraad daarover.

Rollen en verantwoordelijkheden

Het Rijk is verantwoordelijk voor het halen van de landelijke emissiedoelen per sector. Dit betekent ook dat de betrokken ministeries bij tegenvallers samen moeten besluiten hoe deze kunnen worden opgevangen. Hiervoor moeten op ambtelijk niveau besluiten genomen worden. Bij ingrijpende

bijsturing moet de Ministerraad hierover besluiten. Als een tegenvaller niet binnen een bronmaatregel kan worden opgevangen en een extra inspanning nodig is om de doelen in de sector te behalen, neemt de Minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur de regie. De minister werkt dan samen met de verantwoordelijke bewindspersonen en eventueel andere overheden, zoals provincies, aan voorstellen om de aanpak aan te passen.

Bijsturing op maatregel- of pakketniveau zal op enig moment vastgelegd worden in het programma LNS. Het opnemen van een maatregel in het programma verandert niets voor de werking van de maatregel, maar biedt het Rijk betere mogelijkheden om te sturen op de doelen van dit programma. Het programma LNS zal met enige regelmaat herzien en zo nodig aangepast worden. Monitoringsrapportages en daaruit voortkomende bijsturing kunnen in ieder geval reden zijn om het programma te herzien en zo nodig aan te passen.

8.2 Borging gehele pakket

In hoofdstuk 3.2 werd al benoemd dat het doel van het hier voorgestelde pakket is om de wettelijke emissiereductie in de landbouw van 45,4 tot 49,7 kiloton ammoniak in 2035 ten opzichte van 2019 te halen. De reflectie van PBL laat zien dat dit binnen bereik ligt (zie hoofdstuk 1.6). Met behulp van de bijsturingssystematiek (zie hoofdstuk 8.1) zullen eventuele tegenvallers tussentijds opgevangen worden.

8.2.1. Borging wettelijke emissiedoelen 2035

Om te garanderen dat het wettelijke doel in 2035 gerealiseerd wordt, is in dit programma een borgingsinstrument opgenomen. Het opnemen van zo'n instrument is noodzakelijk voor de borging van het totale maatregelpakket. Tegelijkertijd zal het Rijk zich tot het uiterste inspannen om de inzet van dit borgingsinstrument te voorkomen.

Als borgingsinstrument wordt als ultieme remedie de mogelijkheid van een korting op productierechten vastgelegd. Indien de emissieopgave niet zou worden behaald, kan hiermee alsnog ervoor worden gezorgd dat de wettelijke doelen worden behaald. Het PBL stelt dat de sectorale emissiedoelen met dit pakket binnen bereik komen. Het kabinet gaat er daarom vanuit dat het emissiedoel voor 2035 tijdig wordt gehaald, en dat het niet nodig zal zijn om een borgingsinstrument voor het emissie-doel van 2035 voor de landbouw in te zetten. Voor de juridische borging en zekerheid van doelbereik is een effectief borgingsmechanisme cruciaal. Gegeven het belang van een borgingsinstrument zal deze maatregel wel verder worden uitgewerkt en de benodigde aanpassingen van regelgeving voorbereiden. In de uitwerking van het wetsvoorstel wil het kabinet maximaal mogelijkheden voor differentiatie opnemen zodat een eventuele korting gericht wordt op achterblijvers. De verdere toelichting van het borgingsinstrument zal plaatsvinden in de wet- en regelgeving waarin de verbreding en uitbreiding van het rechtenstelsel wordt uitgewerkt.

Het kabinet heeft medeoverheden en maatschappelijke partijen geconsulteerd over een alternatief borgingsinstrument. Dit proces wordt vanaf november 2026 voor vier maanden voortgezet om een alternatieve invulling te bezien, met name op de invulling van de voorwaarden aan de samenwerkingsovereenkomsten en de gras- en rustgewassenverplichting. Het kabinet stuurt een wetsvoorstel voor invoering van een stelsel van grondgebondenheid naar de Tweede Kamer waarin de resultaten van de consultatie en van het traject over de alternatieve invulling met de sector zijn gewogen en verwerkt.

In de industrie en mobiliteit zorgt het (Europese) luchtkwaliteits- en klimaatbeleid voor een geborgde vermindering van stikstofuitstoot. Het ammoniakdoel voor de industrie is met een extra inzet op de Aanpak Piekbelasting binnen bereik. Als blijkt dat het doel voor de industrie (ammoniak) en/of mobiliteit (stikstofoxiden) voor 2035 niet wordt gehaald, worden tijdig aanvullende maatregelen getroffen.

8.2.2 Borging streefwaarde landbouw 2030

Voor de landbouw is een streefwaarde opgenomen van 23-25% reductie van ammoniakemissies in 2030 ten opzichte van 2019. Deze streefwaarde komt overeen met een emissiereductie van 24,8 tot 27 kiloton, en is als zodanig opgenomen als inspanningsverplichting in de spoedwet ter vervanging van doelen voor stikstofdepositie door emissiedoelen.

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 ook gekeken worden naar onder andere de uitvoering van maatregelen en zien 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. Daarbij worden ook provincies en maatschappelijke partijen geconsulteerd. Dit borgingsmechanisme voor 2030 is ook van belang voor het realiseren van de reductie in 2030, weer mogelijk maken van vergunningverlening en het koers houden op het emissiedoel in 2035. Zo kan tijdig worden bijgestuurd en kan worden voorkomen dat inzet van het borgingsmechanisme voor 2035 nodig is.

Er is geanalyseerd welke mogelijke aanvullende maatregelen haalbaar, uitvoerbaar, en proportioneel zijn. Op basis daarvan kunnen in ieder geval de volgende twee bijsturingsmaatregelen bij besluitvorming in overweging genomen worden als borgingsmechanisme voor de streefwaarde voor 2030:

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

Voor bepaalde maatregelen kan gelden dat financiële middelen benodigd zijn. De dekking hiervoor zal gezocht moeten worden binnen de budgettaire kaders van het stikstoffonds. In aanvulling op bovenstaande maatregelen blijft het kabinet zoeken naar andere, aanvullende maatregelen om de streefwaarde voor 2030 te borgen mocht de monitoring daartoe aanleiding geven. Het is van belang dat het kabinet samen met de medeoverheden ervoor zorgt dat juridische en uitvoeringscondities op orde zijn. Bij het moment van monitoring in 2028 wordt bezien of deze essentiële punten zijn ingevuld. Hierover gaan we met sectorpartijen in gesprek.

8.3 Bijsturing maatregelen natuurverbetering

De natuurdoelanalyses beoordelen regelmatig de effecten van maatregelen in samenhang. Ook de monitoringsrapportages die voor het stikstofbeleid zijn opgezet laten dit zien. De uitkomsten van natuurdoelanalyses en monitoringsrapportages worden gebruikt om ook de natuurmaatregelen in het programma bij te werken.

Voor de bijsturing op natuurmaatregelen voor het Uitvoeringsprogramma Natuur zijn al afspraken gemaakt. Dit is een onderdeel van de specifieke uitkering (SPUK).

Voor de overige natuurherstelmaatregelen uit dit programma LNS wordt op basis van een ecologisch-inhoudelijke onderbouwing een aantal Natura 2000-gebieden geselecteerd. Voor elk van deze gebieden worden de instandhoudingsdoelstellingen per gebied gerealiseerd. Voordat er afspraken worden gemaakt, wordt met de provincies overlegd over deze selectie om te bekijken of de afspraken uitvoerbaar zijn. Op basis daarvan wordt de definitieve selectie gemaakt. Deze selectie is bepalend voor de verdeling van de middelen die aan deze maatregelen gekoppeld zijn. Daarna wordt bepaald welk financieel middel wordt gebruikt om de beschikbare middelen toe te kennen. Zo wordt ervoor gezorgd dat de inhoudelijke doelen worden uitgevoerd. De afspraken worden zodanig ingericht dat gecontroleerd kan worden welke maatregelen de provincie daadwerkelijk uitvoert.

9. Samenhang met andere programma’s en opgaven

Het programma LNS maakt deel uit van een aanpak voor verschillende opgaven in het stedelijk en landelijk gebied. Hieronder staat welke inzet wordt gepleegd op de korte en lange termijn ten aanzien van de andere beleidsopgaven.

9.1 Samenhang met het Natuurplan

9.1.1. Natuurherstelverordening en Natuurplan

Aan de NHV wordt invulling gegeven door het Ontwerp-Natuurplan en het definitieve Natuurplan. Het Natuurplan richt zich vooral op de doelen voor 2030. Daarnaast wordt er gewerkt aan uitvoeringswetgeving.

In het Ontwerp-Natuurplan wordt per artikel van de NHV geschetst wat de opgave is en hoe het huidige beleid hier al aan bijdraagt. Er staat ook in welke mogelijkheden er zijn om de resterende opgave aan te pakken, met de nadruk op 2030. Voor een aantal natuurdoelen in deze opgaven moeten ook tijdig alle nodige maatregelen genomen worden om oppervlaktes te herstellen. Natuurherstel wordt daarmee vanuit de NHV ook kwantitatief en tijdgebonden. Het is dus belangrijk dat er voldoende oppervlaktes in gebieden worden hersteld zodat de landelijke opgaven worden gehaald.

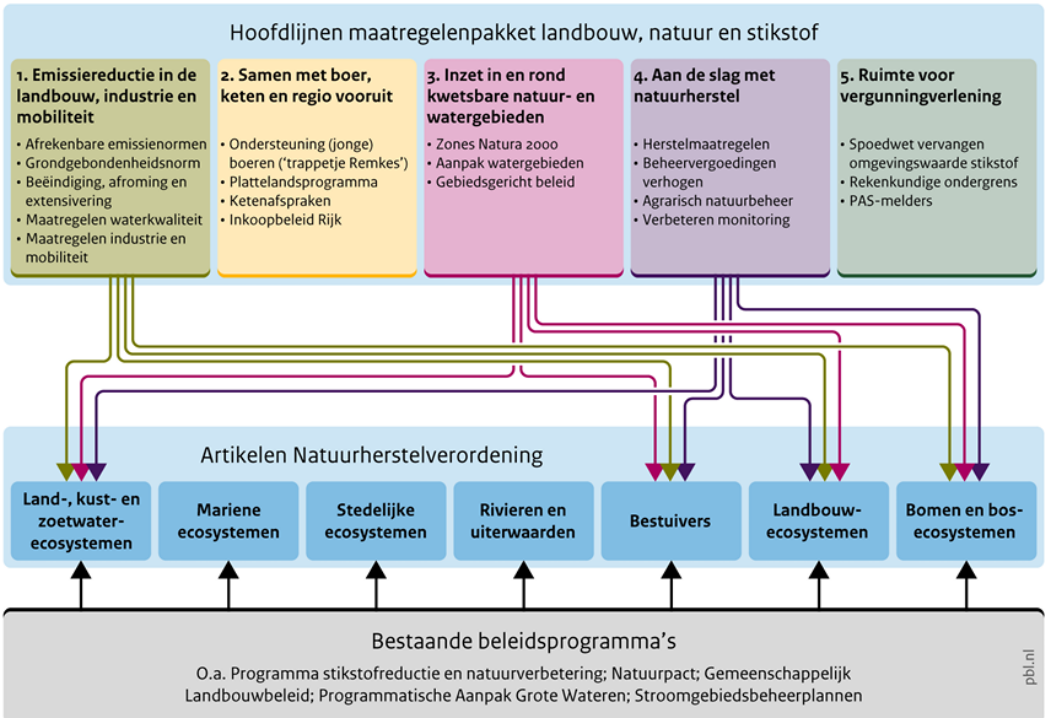
De NHV legt de nadruk op het herstel van ecosystemen als geheel. Herstel van leefgebieden van soorten is daar een vast onderdeel van. De doelen gaan over veel soorten ecosystemen: landecosystemen, kust- en zoetwaterecosystemen, mariene ecosystemen, stedelijke ecosystemen, rivieren en uiterwaarden, landbouwecosystemen en bosecosystemen. Er zijn ook specifieke doelstellingen opgenomen voor bestuivende insecten.

Artikel 4 (landecosystemen, kust- en zoetwaterecosystemen) richt zich op het herstel en de uitbreiding van habitattypen en leefgebieden van soorten die onder de Vogel- en Habitatrichtlijn zijn beschermd. Naast de opdracht om natuur te herstellen en uit te breiden, geldt voor habitattypen binnen en buiten de Natura 2000-gebieden dat deze niet achteruit mogen gaan. Buiten Natura 2000-gebieden is de overheid verplicht een inspanning te leveren. Daarbinnen moet de overheid ook specifieke resultaten behalen. Verder mogen de resultaten van herstel niet verloren gaan. Dit heet het ‘verbetergebod’. Bovendien moet er informatie verzameld worden om goed te kunnen beoordelen hoe het met de habitattypen gaat.

9.1.2 Natuurplan in relatie tot stikstofopgave

Voor stikstofgevoelige habitattypen is het van belang dat stikstofemissie en -depositie het bereiken van de goede toestand niet in de weg staan. In veel gebieden wordt herstel gehinderd door de aanwezigheid van stikstof. Overigens moeten voor herstel ook andere drukfactoren worden aangepakt en het beheer moet op orde zijn. Dat geldt onder de NHV voor habitattypen zowel binnen als buiten Natura 2000-gebieden. In het eerste Natuurplan richten we ons voor habitattypen zo veel mogelijk op het behalen van de doelen binnen Natura 2000-gebieden.

De verwachting is dat het maatregelpakket van Landbouw, Natuur en Stikstof helpt om de opgaven uit een aantal NHV-artikelen kleiner te maken. Het gaat dan met name over herstelmaatregelen voor (stikstofgevoelige) land- en zoetwaterecosystemen. Er zijn ook positieve effecten te verwachten voor bosecosystemen, landbouwecosystemen en het afremmen van de achteruitgang van bestuiverpopulaties (zie figuur 5). Bij de uitwerking van het maatregelenpakket wordt nog onderzocht welke maatregelen die nu genomen worden voor stikstofgevoelige habitats ook kunnen helpen bij andere opgaven vanuit andere NHV-artikelen, zoals mariene ecosystemen.



Figuur 5: potentiële bijdrage van maatregelenpakket van Landbouw, Natuur en Stikstof aan artikelen van de NHV (bron: PBL, 2026)

Het maatregelenpakket voor landbouw, natuur en stikstof is sterk gericht op stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden in Nederland. Juist daar kan dan ook de grootste bijdrage van het maatregelenpakket aan de NHV-doelen verwacht worden. Door de nadruk op de beschermde gebieden wordt echter maar een beperkt deel van de Nederlandse natuur door het maatregelenpakket en de NHV-doelstellingen gedekt. Bovendien is het pakket vooral gericht op 2035, terwijl de NHV-mijlpalen enerzijds voor een kortere termijn zijn (2030) en anderzijds juist voor de langere termijn (oplopend tot 2040 en 2050) bedacht zijn.

Ook andere stikstofgevoelige doelen onder de NHV zullen baat hebben bij de vermindering van stikstofuitstoot. Denk hierbij aan specifieke leefgebieden van soorten, bestuivende insecten en sommige bosecosystemen. Daartegenover staat dat de NHV ook verplicht om natuur te herstellen die niet stikstofgevoelig is, bijvoorbeeld de mariene ecosystemen.

9.2 Samenhang in doelen en scope: Natuurplan, Programma Natuur en Natura 2000-beheerplannen

Via het Programma LNS, het Natuurplan, Programma Natuur en Natura 2000-beheerplannen wordt gewerkt aan het behoud en herstel van natuur. Er zijn meerdere raakvlakken tussen deze programma's en het programma LNS.

Het programma Natuur is onderdeel van het programma LNS. Dat staat ook beschreven in hoofdstuk 4. In het programma LNS staan, naast de doelstelling van het lopende Programma Natuur, ook doelen voor stikstofvermindering. Het programma LNS richt zich ook meer op de samenhang tussen maatregelen voor emissiereductie en natuurherstel. De Natura 2000-beheerplannen worden in het stelsel van de Omgevingswet aangeduid als programma. Hier staan de instandhoudingsmaatregelen die nodig zijn voor het Natura 2000-gebied. De maatregelen zijn gericht op het behalen van de doelen die zijn vastgelegd in aanwijzingsbesluiten uit de Vogel- en Habitatrichtlijn.

9.2.1. Samenhang in doelen

Programma	Natuurplan	Natura 2000-beheerplannen	Programma Natuur 2020-2032	Programma LNS

Doel	Artikel 4, land-, kust- en zoetwater-ecosystemen Bevat maatregelen voor: Uitbreiding tot gunstige referentiewaarden; herstel tot goede toestand van alle HR-habitattypen via tussendoelen in 2030, 2040 en 2050. Uitbreiding en herstel van leefgebieden van VHR-soorten totdat voldoende omvang en kwaliteit is bereikt. Artikel 10 bestuivers: maatregelen tegen achteruitgang en voor groei bestuiverspopulatie Artikel 11 landbouwecosystemen: specifieke indicatoren op landschapselementen, graslandvlinders, boerenlandvogels en veenweidegebied Artikel 12 bossen, herstel bosecosystemen	Realisatie van instandhoudings-doelstellingen voor (stikstofgevoelige en niet-stikstofgevoelige) habitattypen en soorten in Natura 2000-gebieden.	Natuurherstel via systeemherstelmaat-regelen en kwaliteitsverbetering voor stikstofgevoelige natuurgebieden.	Realisatie van wettelijke emissiedoelen in 2035 Realisatie van de instandhoudingsdoel-stellingen voor stikstofgevoelige Habitats in Natura 2000-gebieden.

Tabel 6 Overzicht samenhang Natuurplan, Programma Natuur en Natura2000 beheerplannen

9.2.2. Samenhang in opgaven en ruimtelijke werking

In dit programma staat welke generieke maatregelen het Rijk inzet (en zal inzetten) voor de vermindering van stikstofuitstoot. De natuurherstelmaatregelen zijn bestemd voor de stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden en de directe omgeving daarvan.

Het Natuurplan legt de nadruk op het herstel van veel verschillende ecosystemen, ook buiten Natura 2000-gebieden. Er zijn hersteldoelen en concrete doelen vastgesteld voor 2030, 2040 en 2050. De doelen zijn bestemd voor land-, kust- en zoetwaterecosystemen, stedelijke en mariene ecosystemen, landbouw- en bosecosystemen en ook rivieren en uiterwaarden. Voor bestuivende insecten zijn specifieke doelstellingen opgesteld.

Programma	**Onderdeel**	**Ruimtelijke scope**	**Toelichting**
Natuurplan	Gehele programma	Nederland	zie tekst
	Artikel 4 land-, kust- en zoetwater-ecosystemen	Nederland	
	Artikel 5 Marien ecosysteem	Marien	
	Artikel 8 Stedelijk ecosysteem	Stedelijk gebied	
	Artikel 9	Rivieren en overstromingsgebieden	

	Rivieren en overstromingsgebieden		
	Artikel 10 Bestuivers	Nederland	
	Artikel 11 Landbouwecosysteem	Agrarisch gebied	
	Artikel 12 Bossen	Bossen	
	Artikel 13 Aanplant bomen	Nederland	
	Gehele programma	Nederland	Zie onderdelen
	Uitvoeringsprogramma Natuur	Natura 2000-gebieden en directe omgeving (overgangszones, verbindingen)	Gericht op het op orde brengen van condities om de instandhoudingsdoelstellingen in de Natura 2000-gebieden te realiseren. In de Natura 2000-gebieden zelf en in de directe omgeving (systeemherstel). Bijvoorbeeld de hydrologische omstandigheden en de mate van verstoring.
Programma Natuur	Gehele programma	Nederland	Zie onderdelen
	Agenda Natuurinclusief	Geheel Nederland. Zowel landelijk als stedelijk gebied.	Gericht op het natuurinclusief maken van andere domeinen, zoals landbouw, bouw, water en infrastructuur.
	Uitvoeringsprogramma Natuur	Natura 2000-gebieden en omgeving voor zover het gaat om maatregelen met impact op Natura 2000-instandhoudingsdoelstellingen	Gericht op het op orde brengen van condities om de instandhoudingsdoelstellingen in de Natura 2000-gebieden te realiseren. In de Natura 2000-gebieden zelf en in de directe omgeving (systeemherstel). Bijvoorbeeld de hydrologische omstandigheden en de mate van verstoring.
Natura 2000-beheerplannen		Natura 2000-gebieden en omgeving voor zover het gaat om maatregelen met impact op Natura 2000-instandhoudingsdoelstellingen	Gericht op het op orde brengen van condities om de instandhoudingsdoelstellingen in de Natura 2000-gebieden te realiseren.
Programma LNS	Gehele programma	Nederland	Zie onderdelen
	Generieke maatregelen stikstofreductie	Nederland, zowel landelijk als stedelijk gebied.	
	Onderdeel natuurmaatregelen	Natura 2000-gebieden en omgeving voor zover het gaat om maatregelen met impact op Natura 2000-instandhoudingsdoelstellingen	
	Gebiedsgerichte aanpak (zonering)	Landelijk gebied	Gericht op het verminderen van drukfactoren die verbonden zijn aan de landbouw en het grondgebruik in zones rondom een selectie van Natura2000-gebieden.

Tabel 7 Overzicht samenhang in opgaven en ruimtelijke werking

9.2.3. Samenhang in werking en tijd

Het programma LNS en de Natura 2000-beheerplannen zijn verplicht vanuit de Omgevingswet. Deze programma's zijn bindend voor het bestuursorgaan dat ze heeft vastgesteld.

Het Natuurplan volgt uit de verplichtingen vanuit de NHV. Het is ook een verplicht programma onder de Omgevingswet.

De looptijden van de programma's sluiten als volgt op elkaar aan:

- De eerste fase van het Uitvoeringsprogramma Natuur is eind 2026 afgerond. De tweede fase loopt van 2024 tot 2032.
- Natura 2000-beheerplannen worden 6-jaarlijks bijgewerkt; het moment verschilt per gebied.
- Het definitieve Natuurplan wordt uiterlijk 1 september 2027 ingediend bij de Europese Commissie.
- Het definitieve programma LNS wordt zo snel mogelijk en uiterlijk in 2027 vastgesteld en heeft een looptijd tot 2035.
- Uiterlijk op 30 juni 2032 en vervolgens uiterlijk op 30 juni 2042 wordt het Natuurplan geëvalueerd en herzien. Uiterlijk in 2030 moeten de benodigde maatregelen genomen zijn om aan de 2030-doelstelling voor herstel en uitbreiding van habitattypen te voldoen.

9.2.4. Achtergrondinformatie Natura 2000-beheerplannen

De voortouwnemers stellen voor ieder aangewezen Natura 2000-gebied een beheerplan op. Een voortouwnemer is meestal de provincie, maar voor sommige gebieden kan dit de verantwoordelijke minister zijn. Hoewel het de naam van een plan heeft, is het als instrument in het stelsel van de Omgevingswet een programma.

Het beheerplan bevat instandhoudingsmaatregelen die nodig zijn voor een specifiek Natura 2000-gebied. In het beheerplan wordt dit uitgewerkt in omvang, ruimte en tijd van de instandhoudingsdoelstellingen (die zijn vastgelegd in het Natura 2000-aanwijzingsbesluit). Daarnaast worden de voorgenomen maatregelen in samenhang beschreven. Er wordt uitgelegd dat de maatregelen – volgens artikel 6, eerste lid van de Habitatrichtlijn – voldoen aan de ecologische vereisten van de leefgebieden en soorten.

Het bevoegd gezag in een bepaald Natura 2000-gebied moet ervoor zorgen dat de maatregelen uit dit programma in de beheerplannen worden opgenomen. Maatregelen moeten in beheerplannen worden opgenomen als ze van toepassing zijn op een bepaald Natura 2000-gebied. Het bevoegd gezag moet daarmee akkoord gaan. De provincies zijn meestal het bevoegd gezag.
Zowel de beheerplannen als dit programma worden elke zes jaar geactualiseerd op grond van respectievelijk artikel 10.18 en 10.19 van het Omgevingsbesluit.

9.3 Landbouwbeleid

Voor de landbouw is er sprake van samenhang met andere opgaven. Het gaat bijvoorbeeld om stappen naar een dierwaardige veehouderij, specifieke indicatoren uit de NHV en andere opgaven op het gebied van milieu en klimaat. Bij de uitvoering van het programma zal dan ook steeds worden gekeken hoe de opgaven met elkaar samenhangen. Boeren weten zo waar ze aan toe zijn. Ze kunnen verantwoorde beslissingen nemen over investeringen in bijvoorbeeld duurzame stallen. De regelgeving voor een dierwaardige veehouderij wordt apart voorbereid en is geen onderdeel van het programma.

Mestbeleid en beleid over gewasbeschermingsmiddelen zijn onderdeel van het landbouwbeleid. De stoffen die hierbij vrijkomen kunnen direct invloed hebben op natuurwaarden, of indirect via het effect op de waterkwaliteit. Dit onderwerp komt daarom verder aan de orde bij waterkwaliteit.

9.4 Klimaatopgave

In navolging van de Europese Klimaatwet staat in de nationale Klimaatwet als doel 55% reductie van de uitstoot van broeikasgassen in 2030 t.o.v. 1990. In 2050 moet Nederland klimaatneutraal zijn. Om het nationale doel voor 2030 te behalen, is dit vertaald naar indicatieve restemissiedoelen voor de klimaatsectoren, waaronder landbouw en landgebruik. Veel maatregelen uit het samenhangende pakket Landbouw, Natuur en Stikstof zullen een bijdrage leveren aan deze

klimaatdoelen. Het gaat bijvoorbeeld om de bedrijfsspecifieke emissienormen voor stikstof en klimaat, de vrijwillige beëindigingsregeling, de beperking van productierechten en de grondgebondenheidsnorm.

De stikstofuitstoot in de mobiliteit en industrie daalt mede als gevolg van maatregelen vanuit het klimaatbeleid. Maatregelen voor CO_2-vermindering zorgen vaak ook voor vermindering van de uitstoot van stikstofoxiden. Voorbeelden van zulke maatregelen zijn CO_2-normen voor voertuigen, de inzet op elektrificatie van wegverkeer of opname van deze sectoren in de Europese emissiehandelssystemen ETS1 en ETS2. De klimaatmaatregelen voor deze sectoren liggen vast in andere beleidskaders en zijn geen onderdeel van dit programma.

9.5 Ruimtelijk beleid

De Nota Ruimte is de Nationale Omgevingsvisie (NOVI), opgesteld in het kader van de Omgevingswet. De Nota Ruimte geeft het integrale ruimtelijke beleid weer en is zelfbindend voor de opsteller ervan, de Rijksoverheid. In deze Nota Ruimte staan de ruimtelijke keuzes voor landbouw en natuur, gebaseerd op de keuzes uit het maatregelenpakket Landbouw, Natuur en Stikstof. Voorbeelden hiervan zijn de keuze om zones rond kwetsbare Natura 2000-gebieden aan te leggen of het voornemen om het areaal natuur uit breiden. Deze keuzes zijn daarmee vastgelegd in het ruimtelijk beleidskader. In de Uitvoeringsstrategie staat hoe deze keuzes uitgevoerd zullen worden.

9.6 Waterkwaliteit en 8e actieprogramma Nitraatrichtlijn

9.6.1. 8e Actieprogramma Nitraatrichtlijn

Op grond van de Nitraatrichtlijn is Nederland verplicht om een actieprogramma op te stellen waarmee de waterkwaliteitsdoelen van die richtlijn gehaald worden. Een actieprogramma heeft als doel de verontreiniging van water door nutriënten (stikstof en fosfaat) vanuit agrarische bronnen te verminderen en voorkomen. Met de stikstofaanpak is een aantal maatregelen aangekondigd die ook effect hebben op de waterkwaliteit. Voorbeelden zijn een gras- en rustgewasverplichting bij grondgebondenheid en maatregelen in de zones rondom Natura 2000-gebieden en kwetsbare watergebieden. Hierdoor hangen de stikstofaanpak en het 8e actieprogramma Nitraatrichtlijn met elkaar samen. Met de maatregelen voor landbouw, natuur en stikstof van 26 juni 2026 en het 8e actieprogramma moeten de waterkwaliteitsdoelen vanuit de KRW en de Nitraatrichtlijn worden behaald. Het gaat daarbij om nutriënten uit de landbouw. Het 8e actieprogramma zal naar verwachting uiterlijk 1 juli 2027 worden vastgesteld. Naar alle waarschijnlijkheid zal begin 2027 het concept voor het 8e actieprogramma Nitraatrichtlijn openbaar worden gemaakt voor reacties.

9.6.2. Kaderrichtlijn Water (KRW)

De KRW vormt het vertrekpunt voor de kwaliteit van oppervlakte- en grondwater. De KRW stelt eisen aan de chemische kwaliteit en de ecologie van oppervlaktewater. Voor het borgen van ecologische kwaliteit kan ook waterkwantiteit een factor zijn die aandacht nodig vraagt. Stikstof is een ondersteunende parameter voor de ecologische toestand van oppervlaktewateren. In de vorm van nitraat is het een relevante parameter voor de toestand van grondwater. De KRW stelt dat doelen binnen een bepaalde termijn behaald moeten worden en dat de toestand niet achteruit mag gaan. Voor het behalen van de doelen voor de KRW moet ook de atmosferische depositie naar het oppervlaktewater getoetst worden. Er wordt dus tevens gekeken naar emissies vanuit de lucht.

De stikstofaanpak maakt onderdeel uit van een bredere gebiedsgerichte aanpak van het landelijk gebied. Daarom zijn in het convenant *Gezonde gewassen, gezonde toekomst* ook afspraken gemaakt over het terugdringen van de uitstoot en de effecten van schadelijke gewasbeschermingsmiddelen. Deze afspraken helpen de waterkwaliteit te verbeteren en ze dragen bij aan bescherming van de Natura 2000-gebieden. Daarmee sluiten ze aan bij de samenhangende aanpak van de opgaven in het landelijk gebied.

De maatregelen die worden genomen om de hoeveelheid stikstof terug te dringen kunnen ook positieve invloed hebben op de kwaliteit van onze wateren. Daarmee wordt direct een belangrijke drukfactor voor het bereiken van de natuurdoelen aangepakt.

9.7 Luchtkwaliteit

Maatregelen vanuit het luchtkwaliteitsbeleid dragen veelal direct bij aan de vermindering van stikstof. Zo is de stikstofuitstoot van de mobiliteitssector al flink gedaald door de steeds verder aangescherpte Europese emissienormen voor stikstofoxiden voor nieuwe voertuigen en motoren (Euronormen, NRMM/Stage-normen). De industrie moet voldoen aan de eisen die voortkomen uit de EU-richtlijn voor industriële emissies. Daarnaast werkt de Rijksoverheid, samen met een groot aantal gemeenten en provincies, aan een permanente verbetering van de luchtkwaliteit in Nederland via het Schone Lucht Akkoord.

Nederland moet voldoen aan de standaarden uit de EU-richtlijn Luchtkwaliteit. Daarin staan onder andere normen voor de concentraties van de belangrijkste luchtvervuilende stoffen. Dit zijn bijvoorbeeld stikstofdioxide (NO_2) en fijnstof. Onlangs heeft de EU deze normen aangescherpt. Deze herziene normen gaan gelden per 1 januari 2030. Er zijn waarschijnlijk aanvullende maatregelen nodig om te voldoen aan deze nieuwe normen. Deze maatregelen kunnen een direct effect hebben op vermindering van stikstofuitstoot, bijvoorbeeld bij maatregelen om de uitstoot van (weg)verkeer verder te verminderen. Tegelijkertijd helpen de nieuwe stikstofbronmaatregelen in dit programma (zie hoofdstuk 3) vaak ook rechtstreeks om de luchtkwaliteit te verbeteren. Ze kunnen zo helpen om te voldoen aan de nieuwe EU-normen. Dit geldt ook voor milieuregelgeving voor geurhinder uit stallen. Naar aanleiding van evaluaties en een uitspraak van het Hof in Den Haag wordt deze regelgeving aangescherpt. Dit kan ook weer een effect hebben op de vermindering van stikstofuitstoot. Tegelijkertijd helpen de stikstofbronmaatregelen om geurhinder te verminderen.

10. Organisatie

10.1 Participatie

In de afgelopen maanden zijn verschillende participatieactiviteiten in het kader van de besluitvorming over de samenhangende aanpak landbouw, natuur en stikstof ondernomen, waaronder:

- Maatschappelijk overleg met 17 organisaties om standpunten, zorgen en suggesties van betrokken partijen mee te kunnen nemen in het beleid. Dit overleg heeft drie keer plaatsgevonden.
- Doorlopend bilaterale overleggen met diverse betrokkenen, zowel ambtelijk als bestuurlijk.
- Stakeholderoverleg Programma LNS met een grote groep stakeholders, speciaal gericht op het programma.
- Thematische participatie per beleidsthema. Er zijn overleggen georganiseerd met betrokken stakeholders. Dit heeft geleid tot specifieke inbreng en suggesties voor de verschillende beleidsonderdelen van het programma.
- Afstemming tussen Rijksoverheid en provincies, gemeenten en waterschappen om de uitvoerbaarheid en regionale impact van het beleid te toetsen.
- Regiosessies in de provincies om inzicht te krijgen in regionale verschillen, knelpunten en kansen. Deze sessies hebben bijgedragen aan een beter begrip van de lokale context en de uitvoerbaarheid van het beleid.
- Webinars voor verschillende interbestuurlijke partners over de beleidsvoornemens.

Het programma LNS volgt snel na de aankondiging van de samenhangende aanpak voor landbouw, natuur en stikstof in juni 2026. Er is daardoor maar beperkt ruimte geweest voor uitgebreide participatie. De nadruk lag daarom op het informeren van betrokken partijen en het toetsen van voorgenomen beleidskeuzes.

In de volgende fase zal iedereen de mogelijkheid krijgen om te reageren op het programma en zorgen, suggesties of alternatieven kenbaar te maken. Dit kan tijdens de ‘zienswijzeprocedure’ die begin november 2026 start en zes weken duurt. Tijdens deze procedure wordt het programma openbaar (online) ter beschikking gesteld, zodat boeren, burgers, bedrijven, sectorpartijen, maatschappelijke organisaties, decentrale overheden en andere belanghebbenden, de gelegenheid krijgen om een schriftelijke reactie te geven. Dat geldt ook voor partijen die niet eerder in het proces betrokken waren. De ingebrachte zienswijzen kunnen gebruikt worden om het programma aan te vullen, te verfijnen of bij te stellen. Zo kunnen eventuele onbedoelde effecten, knelpunten of

kansen worden meegenomen. De indieners krijgen een terugkoppeling via de zogenaamde Nota van antwoord. Hierin worden ook de ingediende zienswijzen gepubliceerd. De Nota van antwoord wordt bij vaststelling van het programma openbaar gemaakt.

Participatie stopt niet bij de zienswijzeprocedure. Het blijft een structureel en essentieel onderdeel van de verdere uitwerking en uitvoering van het programma Landbouw, Natuur en Stikstof. Participatie zien wij niet als doel op zich, maar als middel om de kwaliteit en uitvoerbaarheid van het programma te verbeteren.

Het programma LNS bestaat uit verschillende beleidsonderdelen, elk met eigen doelstellingen, uitdagingen en betrokken partijen. Om de participatie doelgericht en effectief te organiseren, wordt per onderdeel een eigen participatietraject opgezet. Hierbij wordt rekening gehouden met de belanghebbenden per beleidstraject, de aard van de beleidsmaatregelen en de fase in het proces (van beleidsvoorbereiding tot uitvoering). Daarnaast zullen er webinars en/of informatiebijeenkomsten worden georganiseerd om uitleg te geven over de inhoud van het programma en de procedure.

Heldere en tijdige communicatie is essentieel om partijen goed te betrekken bij het programma. Hierbij wordt aandacht besteed aan:

- communicatie die is afgestemd op de behoeften en belangen van verschillende partijen;
- openbare publicatie van de relevante documenten op de website onslevendlandschap.nl

10.2. Rollen en verantwoordelijkheden

De Minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur stelt het programma vast en is eindverantwoordelijk voor het gehele programma. Dit gaat in zodra er overeenstemming is bereikt met de andere Rijkspartners over de maatregelen in dit programma. Volgens de wettelijke vereisten uit artikel 16.27 Omgevingswet en Afdeling 3.4 Algemene wet bestuursrecht wordt vóór de vaststelling van het programma een zienswijzeprocedure doorlopen.

Ondertussen worden de maatregelen uitgewerkt in verschillende instrumenten, beleidsdocumenten of afspraken. De mate van sturing en welke overheden verantwoordelijk zijn voor de instrumenten of de uitvoering verschilt. De zoneringsaanpak wordt bijvoorbeeld in samenwerking met medeoverheden nader uitgewerkt. Het Rijk stelt vervolgens de kaders vast in instructieregels. Deze worden door de Provinciale Staten van provincies omgezet in hun omgevingsverordening. Van daaruit zullen met name Gedeputeerde Staten van provincies de zonering uitvoeren. Gedeputeerde Staten van provincies zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van deze aanpak volgens de kaders van het Rijk en Provinciale Staten.

Provincies blijven daarnaast ook nog verantwoordelijk voor de uitvoering van de maatregelen in het kader van het Programma Natuur. Zij zorgen ervoor dat hun deel van het Uitvoeringsprogramma vertaald wordt in de provinciale gebiedsgerichte uitwerking en in kaders, zoals de beheerplannen van de Natura 2000-gebieden.

10.3 Gegevensverzameling in het kader van dit programma

Bestuursorganen die zijn belast met de uitvoering van de maatregelen in dit programma verzamelen gegevens over de voortgang en de gevolgen van die maatregelen. De bestuursorganen die verantwoordelijk zijn voor de vaststelling van de verschillende beheerplannen verzamelen gegevens over de ontwikkeling van de staat van instandhouding van de stikstofgevoelige habitats in Natura 2000-gebieden, in samenhang met de instandhoudingsdoelstellingen voor die gebieden.

De Minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur verzamelt gegevens over de omvang van de stikstofdepositie op de stikstofgevoelige habitats in Natura 2000-gebieden.

Gedeputeerde Staten van provincies verzamelt gegevens over de in de provincie getroffen of te treffen maatregelen die stikstofuitstoot helpen verminderen en die de instandhoudingsdoelstellingen voor de stikstofgevoelige habitats in Natura 2000-gebieden helpen bereiken. Daarnaast verzamelen ze gegevens over de verwachte gevolgen van die maatregelen voor de omvang van de stikstofuitstoot en het bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen (artikel 11.69, vierde lid Besluit kwaliteit leefomgeving).

10.4 Taken en bevoegdheden relevant voor het programma

Hieronder een samenvattend, niet-uitputtend overzicht van een aantal maatregelen, taken en bevoegdheden die relevant zijn voor het programma.

Maatregel	Uitvoerend bestuursorgaan	Bevoegdheid
Natuur-verbetering	Minister van LVVN	Systeemverantwoordelijk voor het natuurbeleid en regelgeving aangaande Natura 2000. Verplicht tot vaststellen programma LNS. Verplicht tot vaststellen van het Natuurplan in het kader van de Natuurherstelverordening (NHV). Vaststellen (instructie)regels voor zonering.
	Colleges van Gedeputeerde Staten van provincies	Omgevingswet: vaststelling en actualiseren Natura 2000-beheerplannen. Verantwoordelijk voor instandhoudings- en passende maatregelen. Instandhoudings- en passende maatregelen (o.a. uit beheerplan) uitvoeren. Natuurdoelanalyses (NDA's) opstellen die inzicht geven in de drukfactoren en benodigde maatregelen van Natura 2000-gebieden.
	Ministers van LVVN, Defensie en Infrastructuur & Waterstaat	Bevoegd gezag.
Emissiereductie	Minister van KGG	Maatregelen industrie en klimaatbeleid.
	Minister en Staatssecretaris van IenW	Maatregelen mobiliteit. Beleidsverantwoordelijk voor mobiliteit, waterkwaliteit en waterkwantiteit, bodem en milieu, luchtkwaliteit (o.a. emissies industrie en landbouw).
	Minister van LVVN	Maatregelen landbouw en landbouwbeleid in brede zin.
	Minister van VRO	Maatregelen bouw.
Gebiedsgerichte uitwerking	Provinciale Staten van provincies	Aanwijzen zonering en zo nodig vaststellen zoneringsregels conform rijksinstructieregels
	Colleges van Gedeputeerde Staten van Provincies	Uitvoering zonering conform kaders Rijk en Provinciale Staten.

Tabel 8 Overzicht van taken en bevoegdheden voor zover relevant voor het programma. Hierin staan niet alleen de bevoegdheden van bestuursorganen aan wie instemming wordt gevraagd, maar ook de bevoegdheden van de Minister van LVVN zelf.

10.5. Sturing en overleg

Voor de sturing op de voortgang van het programma zal minimaal twee keer per jaar bestuurlijk overleg plaatsvinden, en zo nodig vaker op ambtelijk niveau.

10.6 Financiële aspecten

Voor de maatregelen die reeds in uitvoering zijn of al uitgevoerd zijn heeft financiële besluitvorming plaatsgevonden via verschillende pakketten afgelopen jaren. Een overzicht hiervan is terug te vinden in bijlage 1.

Voor de inzet op landbouw, natuur en stikstof is door kabinet Jetten €20 miljard (cumulatief tot en met 2035) en €435 miljoen structureel gereserveerd.[43] Hiervoor is in de ontwerpbegroting 2027 een stikstoffonds opgericht binnen de LVVN-begroting met twee begrotingsartikelen, een fondsartikel en een bestedingsartikel. Op de reguliere financiële besluitvormingsmomenten kunnen middelen worden toegevoegd aan het bestedingsartikel. In bijlage 1b is een indicatieve verdeling van deze middelen over verschillende maatregelen opgenomen. Deze maatregelen worden verder uitgewerkt. Aan de hand van de uitwerking wordt bezien of de invulling van de maatregelen en de verdeling van de middelen eventueel aanpassingen behoeft. De aanpassingen van de (indicatieve) verdeling worden verwerkt in de definitieve versie van het programma.

Met de augustusbesluitvorming 2027 zijn een diverse van deze maatregelen al verder uitgewerkt en zijn middelen hiervoor overgeheveld van het fondsartikel naar het bestedingsartikel. Dit betreft onder andere middelen voor managementmaatregelen, natuurherstel, ANB, vrijwillige bedrijfsbeëindiging, gewasbescherming, diverse flankerende maatregelen en maatregelen voor industrie en mobiliteit. In de tabel hieronder is dit weergegeven. Een overzicht van de gehele indicatieve verdeling van het stikstoffonds is te vinden in bijlage 1b.

Maatregelen waarvoor met de augustusbesluitvorming 2026 middelen zijn overgeheveld van het stikstoffonds (art. 26)	Cumulatief 2027 - 2035 (bedragen x 1mln.)
Managementmaatregelen	224
Impulsbudget prioritaire gebieden	500
Vrijwillige bedrijfsbeëndigingsregeling	750
Natuurherstel	530
ANB	1200
Gewasbescherming	50
PAS melders	350
Sterk Platteland	100
Opvolging jonge boeren	170
IDL	43
Biologische landbouw	43
Fieldlabs	50
Nationaal kennisprogramma stikstof	48
Industrie	125
Mobiliteit	125

Tabel 9 stand van zaken begroting 2027

[43] De middelen voor de maatregelen industrie en mobiliteit zijn opgenomen in de IenW-begroting of EZK-begroting

Bijlage 1 Financieel overzicht programma LNS

1a: Overzicht stikstofmiddelen die door voorgaande kabinetten aan de LVVN begroting zijn toegevoegd.

Maatregelpaketten	Budget (in € mld.)
Structurele aanpak Stikstof (Rutte III)	6,1
Transitiefonds (Rutte IV)	4,8
MCEN (Schoof)	4,4
Totaal stikstofmiddelen in periode 2020 t/m 2035	**15,3**

Toelichting: bovenstaande bedragen betreffen de middelen zoals deze oorspronkelijk aan de LVVN-begroting zijn toegevoegd.

1b: Overzicht stikstofmiddelen kabinet Jetten

Maatregelen	Budget t/m 2035 (in € mln.)	Structureel vanaf 2036 (in € mln.)
Managementmaatregelen en innovatie	**2000**	
Stalmaatregelen	*1200*	
Managementmaatregelen	*500*	
Doelsturing	*300*	
Gebiedsgerichte aanpak/zonering	**9000**	
Zonering	*8258*	
Impulsbudget prioritaire gebieden	500	
Grondfaciliteit	142	
Versterken uitvoeringskracht	*100*	
Vrijwillige beeindigingsregeling	**2750**	
Natuurherstel	**2200**	**200**
Agrarisch natuurbeheer	**1200**	**165**
KRW/Water	**1250**	
Extensivering beekdalen en grondwaterbeschermingsgebieden	*1000*	
Gewasbescherming	*250*	
Flankerend beleid en overig	**1350**	**70**
PAS-melders	*350*	
Sterk platteland	*100*	

Opvolging jonge boeren	*170*	
Grondgebondenheid flankerende maatregelen	*215*	
Investeringsfonds duurzame landbouw	*43*	
Biologische landbouw	*43*	
9e actieprogramma nitraatrichtlijn	*35*	
Fieldlabs	*50*	
Veenweide en bossenstrategie	*50*	
Overige	*294*	*70*
Industrie en mobiliteit	**250**	
Industrie	*125*	
Mobiliteit	*125*	
Totaal stikstofmiddelen in periode 2020 t/m 2035	**20000**	**505**

Toelichting: bovenstaande verdeling van de middelen betreft een indicatieve verdeling van de middelen uit het stikstoffonds, zoals opgenomen in de kamerbrief van 26 juni. Zodra de definitieve verdeling van de middelen is vastgesteld, zal deze worden verwerkt in het programma.

Bijlage 2 Overzicht maatregelen in uitvoering

Maatregel (landbouw)	**Status (ontwerp/uitvoering/afgerond)**	**Emissiereductie 2030 in Kton**[44] *	**Maatregelenpakket**	**Referentiepad**[45]
Beëindigings-, verplaatsings- en extensiveringsmaatregelen				
Maatregel Gerichte Aankoop	Uitvoering	NH3: 0,1 NOx: < 0,1	PSN	Ja
Maatregel Gerichte Beëindiging	Uitvoering	NH3: 0,3 NOx: < 0,1	PSN	Ja
Landelijke beëindigingsregeling veehouderijlocaties (Lbv)	Uitvoering	NH3: 0,9 NOx: 0,1	PSN	Ja
Landelijke beëindigingsregeling veehouderijlocaties met piekbelasting (Lbv-plus)	Uitvoering	NH3: 1,9 NOx: 0,1	Aanpak piekbelasting	Ja
Landelijke beëindigingsregeling veehouderijlocaties kleinere sectoren (Lbv kleinere sectoren)	Uitvoering	NH3: 0,2 NOx: < 0,1	Aanpak piekbelasting	Ja
Landelijke vrijwillige beëindigingsregeling	Ontwerp		Startpakket MCEN	Nee

[44] Monitoring en evaluatie van het Programma Stikstofreductie en Natuurverbetering 2026: https://www.pbl.nl/system/files/document/2026-03/pbl-wur-rivm-2026-voortgang-stikstofbronmaatregelen-en-verwachte-effecten-in-2030-5785.pdf

[45] Bepaald door status in KEV 2026: Beleidsoverzicht en factsheets beleidsinstrumenten. Achtergronddocument bij de Klimaat- en Energieverkenning 2026

veehouderijlocaties (Vbr)				
Landelijke verplaatsingsregeling veehouderijen met piekbelasting (Lvvp)	Uitvoering		Aanpak piekbelasting	Nee
Subsidieregeling extensivering melkveehouderij (Sem)	Uitvoering		Startpakket MCEN	Nee
Doelsturing				
Ontwikkeling nieuwe doelsturings-systematiek	Uitvoering		Startpakket MCEN	Nee
Management				
Verlagen ruw eiwitgehalte	Uitvoering		PSN	Nee
Uitbreiding agrarisch natuurbeheer	Ontwerp/uitvoering	N.v.t.	Startpakket MCEN	Nee
Innovatie				
Subsidie verduurzaming veehouderijloca-ties piekbelasting (Sbv)	Uitvoering		Aanpak piekbelasting, PSN	Ja
Omschakelpro-gramma	Uitvoering		PSN	Ja
Mestverwerking	Uitvoering		PSN	Ja

Maatregel (industrie)	**Status (ontwerp/uitvoering/afgerond)**	**Emissiereductie 2030 in Kton**	**Emissiereductie 2035 in Kton**[46]	**Maatregelenpakket**	**Referentiepad**
Aanpak Piekbelasters Industrie (API)					

[46] Voor de sector industrie zijn de verwachte effecten voor zowel 2030 als 2035 meegenomen in dit overzicht. De reden hiervoor is dat de MESN 2026 rapportage voor de sector industrie voor beide jaren de effecten rapporteert.

Cumulatief API		Nh3: 0,2 NOx: 0,16	Nh3: 0,2 NOx: 0,16		Nee
Maatwerkafspraak Rockwool	Uitvoering	NH3: 0,042	NH3: 0,042	Aanpak piekbelasting	Nee
Gaswassers bij Rockwool	Uitvoering	NH3: 0,08		Aanpak piekbelasting	Nee
Gaswassers bij Chemelot	Uitvoering	NH3: 0,076 NOx: 0,161		Aanpak piekbelasting	Nee
Maatwerk-aanpak Cosun Dinteloord	Uitvoering			Aanpak piekbelasting	Nee
Overige maatregelen industrie					
Maatwerk-aanpak Yara Sluiskil	Uitvoering			Aanpak piekbelasting	Nee

Maatregel (mobiliteit)	**Status (ontwerp/uitvoering/ afgerond)**	**Emissiereductie 2030 in Kton**	**Maatregelenpakket**	**Referentiepad**
Luchtvaart				
Stimuleren elektrisch taxiën luchtvaart	Ontwerp	NOx: <0,1	PSN	Nee
Wegverkeer				
Gerichte handhaving defecte en gemanipuleerde	Ontwerp	NOx: 0,9-1,7	PSN	Nee

AdBlue systemen vrachtwagens				
Zeevaart, binnenvaart en havens				
Subsidieregeling walstroom zeevaart	Uitvoering	NOx: 2,0-2,9	PSN	Ja
Walstroom Rijksligplaatsen binnenvaart	Ontwerp		Bijsturing PSN	Nee
Pilots verduurzaming scheepvaart en zeehavens: - *Batterij-elektrisch varen in zeehavens* - *Waterstof bevoorrading sschepen* - *Elektrificatie havenmaterieel*	Ontwerp/uitvoering		Bijsturing PSN	Nee
Bouw				
Maatregelen bouw & pilots verduurzaming bouw (Programma Schoon en Emissieloos Bouwen (SEB))	Uitvoering/pilots afgerond	NOx: 1,3-4,8	PSN	Ja

Maatregel (natuur)	**Status (ontwerp/uitvoering/afgerond)**	**Emissiereductie 2030 in Kton**	**Maatregelenpakket**	**Referentiepad**
Verbeteren natuurmonitoring	Ontwerp/uitvoering	N.v.t.	Startpakket MCEN	Nee
Programma Natuur	x	N.v.t.	Psn	Ja

Maatregel (Gebiedsgericht)	**Status (ontwerp/uitvoering/afgerond)**	**Emissiereductie 2030 in Kton**	**Maatregelenpakket**	**Referentiepad**

Aanpak in de 5 prioritaire gebieden en 2 economische clusters [47]	Ontwerp		MCEN	Nee

Nog niet alle maatregelen zijn opgenomen in MESN 2026, veelal vanwege de peildatum van de rapportage (1 mei 2025) . In dat geval is de betreffende kolom over effecten leeggelaten.

[47] De aanpak in de prioritaire gebieden heeft vanuit het fonds voor de samenhangende aanpak Landbouw, Natuur en Stikstof een financiële impuls van 500 miljoen euro gekregen.

Bijlage 3 Afbakening van de sectoren

De sectoren landbouw, industrie en mobiliteit zijn samen voor een groot deel verantwoordelijk voor de binnenlandse stikstofemissies. Daarom zijn hier wettelijke emissiereductiedoelen voor vastgelegd. Voor landbouw en industrie gaat het om een emissiedoel voor de ammoniak emissies. Voor mobiliteit is er een emissiedoel voor de emissies van stikstofoxiden.

Om de emissies te kunnen monitoren is per sector bepaald hoe deze wordt afgebakend om consistent de ontwikkelingen van deze emissies te kunnen monitoren gedurende de looptijd van dit programma. Hieronder volgt deze afbakening.

Landbouw: omvat alleen de 'beroepsmatige landbouw'. Dit zijn de ammoniak-emissies, op basis van de huidige definitie van de sector landbouw volgens de emissieregistratie (ER), maar dan zonder de particuliere landbouwactiviteiten, dat wil zeggen:

- Zonder de particuliere veestapel mest en aanwending (GCN-sector: 4777 Particulieren, veestapel mest en aanwending).
- Zonder particuliere stal en opslag (GCN-sector: 4778 Particulieren, veestapel stal en opslag).
- Zonder Consumenten-Afzet op natuurterreinen en bij particulieren (GCN-sector: 8250 Consumenten-Afzet op natuurterreinen en bij particulieren).

Particuliere landbouwactiviteiten worden niet meegenomen in de emissiedoelstellingen, omdat maar 7 van de 115 kiloton afkomstig is van de particuliere landbouwactiviteiten. Verder zijn de emissies van deze activiteiten lastig te meten, wat wel noodzakelijk zou zijn wanneer hierop gestuurd zou worden.

Industrie: omvat de ammoniak- emissies van de 'Basisindustrie', dat wil zeggen de CBS nijverheid en bouwnijverheid. Dit komt overeen met de GCN-sectoren: 1100 Industrie-Voedings- en genotmiddelen, 1300 Industrie-Chemie, 1400 Industrie-Bouwmaterialen, 1500 Industrie-Basismetaal, 1700 Industrie-Metaalbewerking, 1800 Industrie-Overig en 7000 Bouw, aangevuld met 1200 Raffinaderijen.
Deze definitie bevat geen afvalverwerking (de NH_3-emissies van afvalverwerking komen vooral uit vergisting van mest en compost) en geen Energiebedrijven (GCN-sector 2100 Energie-Productie met uitzondering van 1200 Raffinaderijen die in het doel is meegenomen).

NOx-Mobiliteit: omvat de ER-sector mobiliteit (alle GCN-subsectoren voor de mobiliteit). Het gaat om wegverkeer, zeescheepvaart binnengaats, binnenvaart, mobiele werktuigen, luchtvaart tot 3.000 voet en spoor. Zeescheepvaart buitengaats (op het Nederlands Continentaal Plat) is uitgesloten van het sectorale emissiereductiedoel voor mobiliteit. Hier geldt uit de kust de Nederlandse wetgeving alleen voor zover dit specifiek in de wet of via internationale verdragen is bepaald. De mogelijkheden voor sturing hierop vanuit nationaal beleid zijn hierdoor zeer beperkt. De visserij op het Nederlands Continentaal Plat maakt wel deel uit van het doel.

Bijlage 4 Overzicht stikstofgevoelige Natura2000-gebieden

Hieronder volgt een overzicht van Natura-2000 gebieden met voor stikstof gevoelige habitats. Dit overzicht is vastgesteld bij het opstellen van dit programma (september 2026). Deze lijst zou door de tijd heen kunnen veranderen door aanpassingen in de aanwijzing van Natura 2000-gebieden. Actualisatie van dit overzicht volgt bij een actualisatie van het programma LNS.

Bevoegd gezag	**Stikstofgevoelige N2000 gebieden**
Groningen	Lieftinghsbroek
Friesland	Alde Feanen
	Bakkeveense duinen
	Duinen Ameland
	Duinen Schiermonnikoog
	Duinen Terschelling
	Duinen Vlieland
	Groote Wielen
	Oudegaasterbrekken, Fluessen en omgeving
	Rottige Meenthe & Brandemeer
	Van Oordt's Mersken
	Wijnjeterper Schar
Drenthe	Bargerveen
	Drents-Friese Wold & Leggelderveld
	Drentsche Aa-gebied
	Drouwenerzand
	Dwingelderveld
	Elperstroomgebied
	Fochteloërveen
	Holtingerveld
	Mantingerbos
	Mantingerzand
	Norgerholt
Overijssel	Aamsveen
	Achter de Voort, Agelerbroek & Voltherbroek
	Bergvennen & Brecklenkampse Veld
	Boetelerveld
	Borkeld
	Buurserzand & Haaksbergerveen
	De Wieden
	Dinkelland
	Engbertsdijksvenen

	Landgoederen Oldenzaal
	Lemselermaten
	Lonnekermeer
	Olde Maten & Veerslootslanden
	Sallandse Heuvelrug
	Springendal & Dal van de Mosbeek
	Uiterwaarden Zwarte Water en Vecht
	Vecht- en Beneden-Reggegebied
	Weerribben
	Wierdense Veld
	Witte Veen
Gelderland	Bekendelle
	De Bruuk
	Korenburgerveen
	Landgoederen Brummen
	Lingegebied & Diefdijk-Zuid
	Loevestein, Pompveld & Kornsche Boezem
	Rijntakken
	Stelkampsveld
	Veluwe
	Willinks Weust
	Wooldse Veen
Utrecht	Binnenveld
	Botshol
	Kolland & Overlangbroek
	Uiterwaarden Lek
	Zouweboezem
Noord-Holland	Duinen Den Helder-Callantsoog
	Duinen en Lage Land Texel
	Eilandspolder
	Ilperveld, Varkensland, Oostzanerveld & Twiske
	Kennemerland-Zuid
	Naardermeer
	Noordhollands Duinreservaat
	Oostelijke Vechtplassen
	Polder Westzaan
	Schoorlse Duinen
	Wormer- en Jisperveld & Kalverpolder
	Zwanenwater & Pettemerduinen

Zuid-Holland	Broekvelden, Vettenbroek & Polder
	Coepelduynen
	Duinen Goeree & Kwade Hoek
	Meijendel & Berkheide
	Nieuwkoopse Plassen & De Haeck
	Solleveld & Kapittelduinen
	Voornes Duin
	Westduinpark
Zeeland	Canisvliet
	Groote Gat
	Kop van Schouwen
	Manteling van Walcheren
	Vogelkreek
	Yerseke en Kapelse Moer
	Zwin & Kievittepolder
Noord-Brabant	Biesbosch
	Brabantse Wal
	Deurnsche Peel & Mariapeel
	Groote Peel
	Kampina & Oisterwijkse Vennen
	Kempenland-West
	Langstraat
	Leenderbos, Groote Heide & De Plateaux
	Loonse en Drunense Duinen & Leemkuilen
	Oeffelter Meent
	Regte Heide & Riels Laag
	Strabrechtse Heide & Beuven
	Ulvenhoutse Bos
	Vlijmens Ven, Moerputten & Bossche Broek
Limburg	Bemelerberg & Schiepersberg
	Boschhuizerbergen
	Brunssummerheide
	Bunder- en Elslooërbos
	Geleenbeekdal
	Geuldal
Limburg	Kunderberg
	Leudal
	Maasduinen
	Meinweg

	Noorbeemden & Hoogbos
	Roerdal
	Sarsven en De Banen
	Savelsbos
	Sint Jansberg
	Sint Pietersberg & Jekerdal
	Swalmdal
	Weerter- en Budelerbergen & Ringselven
	Zeldersche Driessen
IenW	Waddenzee
	Grensmaas
	Grevelingen
	IJsselmeer
	Krammer-Volkerak
	Maas bij Eijsden
	Noordzeekustzone
	Oosterschelde
	Voordelta
	Westerschelde & Saeftinghe
	Zwarte Meer
Defensie	Witterveld

Bijlage 5 Wettelijke bepalingen[48]

Omgevingswet

Artikel 3.9 (verplichte programma's Rijk)

4. Onze Minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur stelt een programma vast voor:
a. het verminderen van de stikstofemissie door de landbouw, de industrie en mobiliteit om te voldoen aan de omgevingswaarden, bedoeld in artikel 2.15a, eerste en tweede lid, en
b. het bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen voor de voor stikstof gevoelige habitats in Natura 2000-gebieden.
Daarbij houdt die minister rekening met de vereisten op economisch, sociaal en cultureel gebied en met de regionale en lokale bijzonderheden.

Artikel 2.15a (omgevingswaarden stikstofemissie)
1. Met ingang van 2035 is een vermindering bereikt ten opzichte van 2019 van ten minste:

a. 45,4 tot 49,7 kiloton emissie van ammoniak door de landbouw,

b. 50% van de emissie van ammoniak door de industrie,

c. 50% van de emissie van stikstofoxiden door mobiliteit.

2. Met ingang van 2030 is een vermindering bereikt ten opzichte van 2019 van ten minste 24,8 tot 27,0 kiloton emissie van ammoniak door de landbouw.

3. De in het eerste lid bedoelde omgevingswaarden zijn resultaatsverplichtingen.

4. De in het tweede lid bedoelde omgevingswaarde is een inspanningsverplichting.

Besluit Kwaliteit Leefomgeving

Artikel 4.27 (programma landbouw, natuur en stikstof)
1. Het programma landbouw, natuur en stikstof is het programma, bedoeld in artikel 3.9, vierde lid, van de wet, gericht op het bereiken van de omgevingswaarden voor stikstofemissie, bedoeld in artikel 2.15a, eerste en tweede lid, van de wet, en het bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen voor de voor stikstof gevoelige habitats in Natura 2000-gebieden.

2. Het programma bevat voor het bereiken van de omgevingswaarden voor stikstofemissie, een beschrijving van:
a. de omvang in 2019, uitgedrukt in kilotonnen, van:
1°. de emissie van ammoniak door de landbouw;
2°. de emissie van ammoniak door de industrie; en
3°. de emissie van stikstofoxiden door mobiliteit;
b. de reductieopgave voor 2035 ten opzichte van 2019, uitgedrukt in kilotonnen, van:
1°. de emissie van ammoniak door de landbouw;
2°. de emissie van ammoniak door de industrie; en
3°. de emissie van stikstofoxiden door mobiliteit;
c. de reductieopgave voor 2030 ten opzichte van 2019, uitgedrukt in kilotonnen, van de emissie van ammoniak door de landbouw;
d. de getroffen en te treffen maatregelen die bijdragen aan de vermindering van stikstofemissie;

[48] Dit is een overzicht van de relevante artikelen voor het programma landbouw, natuur en stikstof, overeenkomstig de bij het Kabinet van de Koning op 3 november 2026 ingediende spoedwet vervangen omgevingswaarden stikstofdepositie door omgevingswaarden stikstofemissie. De artikelen uit het Besluit kwaliteit leefomgeving en Omgevingsbesluit zijn overeenkomstig het besluit dat op 3 november 2026 is opengesteld voor internetconsultatie. Eventuele wijzigingen na deze datum worden na de zienswijzeprocedure doorgevoerd.

e. de verwachte autonome ontwikkeling van de stikstofemissie door bronnen binnen en buiten de betrokken Natura 2000-gebieden; en
f. de verwachte gevolgen van de maatregelen, bedoeld onder d, voor de omvang van de stikstofemissie.

3. Het programma bevat voor het bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen voor de voor stikstof gevoelige habitats in Natura 2000-gebieden een beschrijving van:
a. de Natura 2000-gebieden met voor stikstof gevoelige habitats;
b. de mate waarin aan het begin van de periode waarvoor het programma geldt de instandhoudingsdoelstellingen zijn bereikt voor in ieder geval de voor stikstof gevoelige habitats;
c. de getroffen en te treffen maatregelen die bijdragen aan het bereiken van die instandhoudingsdoelstellingen;
d. de verwachte gevolgen van de maatregelen voor het bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen en de verwachte gevolgen van de maatregelen en de autonome ontwikkeling, bedoeld in het tweede lid, onder d en e, voor de omvang van de stikstofdepositie op de voor stikstof gevoelige habitats;

4. Het programma bevat een beschrijving van:
a. de verwachte sociale en economische effecten en de weging van de haalbaarheid en betaalbaarheid van de maatregelen, bedoeld in het tweede lid, onder d, en het derde lid, onder c; en
b. de wijze waarop invulling wordt gegeven aan de in artikel 11.69 gestelde eisen aan het verzamelen van gegevens en de in artikel 10.36da van het Omgevingsbesluit gestelde eisen aan het verstrekken van gegevens.

Artikel 4.31 (bestuursorgaan voor programma bij (dreigende) overschrijding van omgevingswaarde stikstofemissie)

In afwijking van artikel 3.10, eerste lid, van de wet stelt Onze Minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur een programma vast als aannemelijk is dat niet wordt voldaan of niet zal worden voldaan aan een omgevingswaarden voor stikstofemissie als bedoeld in artikel 2.15a, eerste en tweede lid, van de wet.

Artikel 11.68 (monitoring omgevingswaarden stikstofemissie programma landbouw, natuur en stikstof)
1. Monitoring voor de omgevingswaarden voor stikstofemissie, bedoeld in artikel 2.15a, eerste en tweede lid, van de wet, vindt plaats door metingen, berekeningen of het op andere wijze verzamelen van gegevens.
2. Onze Minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur is belast met de uitvoering van de monitoring.

Artikel 11.69 (gegevensverzameling programma landbouw, natuur en stikstof)
1. De bestuursorganen die zijn belast met de uitvoering van de maatregelen, opgenomen in het programma landbouw, natuur en stikstof verzamelen gegevens over de voortgang en de gevolgen van die maatregelen.
2. De bestuursorganen die verantwoordelijk zijn voor de vaststelling van het beheerplan, bedoeld in de artikelen 3.8, derde lid, en 3.9, derde lid, van de wet, verzamelen gegevens over de ontwikkeling van de staat van instandhouding van de voor stikstof gevoelige habitats in Natura 2000-gebieden in relatie tot de instandhoudingsdoelstellingen voor die gebieden.
3. Onze Minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur verzamelt gegevens over de omvang van de stikstofdepositie op de voor stikstof gevoelige habitats in Natura 2000-gebieden.
4. Gedeputeerde staten verzamelen gegevens over:
1°. de in de provincie getroffen of te treffen maatregelen die bijdragen aan het verminderen van de stikstofemissie en het bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen voor de voor stikstof gevoelige habitats in Natura 2000-gebied;
2°. de verwachte gevolgen van die maatregelen voor de omvang van de stikstofemissie en het bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen.

Artikel 11.69c (verslagen programma landbouw, natuur en stikstof)
Onze Minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur stelt de volgende verslagen op met de volgende frequentie:
a. elk jaar:
1º. een verslag over de resultaten van de monitoring van de omvang van de stikstofemissie,

bedoeld in artikel 11.68; en
2°. een verslag over de resultaten van de monitoring van de omvang van de stikstofdepositie op de voor stikstof gevoelige habitats in Natura 2000-gebieden, bedoeld in artikel 11.69, derde lid.
b. elke twee jaar: een verslag over de voortgang en de gevolgen van de maatregelen, opgenomen in het programma landbouw, natuur en stikstof op basis van de gegevens, bedoeld in artikel 10.36da, eerste lid, van het Omgevingsbesluit; en
c. elke zes jaar: een verslag over de ontwikkeling van de staat van instandhouding van de voor stikstof gevoelige habitats in Natura 2000-gebieden in relatie tot de instandhoudingsdoelstellingen voor die gebieden op basis van de gegevens, bedoeld in artikel 10.36da, tweede lid, van het Omgevingsbesluit.

Omgevingsbesluit

Artikel 10.19 (actualisatie programma landbouw, natuur en stikstof)
Het programma landbouw, natuur en stikstof wordt ten minste elke zes jaar geactualiseerd.

Artikel 10.36da (gegevensverstrekking over programma landbouw, natuur en stikstof)
1. De bestuursorganen die zijn belast met de uitvoering van de maatregelen, opgenomen in het programma landbouw, natuur en stikstof, verstrekken de gegevens, bedoeld in artikel 11.69, eerste lid, van het Besluit kwaliteit leefomgeving, elke twee jaar aan Onze Minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid.
2. De bestuursorganen die verantwoordelijk zijn voor de vaststelling van het beheerplan, bedoeld in de artikelen 3.8, derde lid, en 3.9, derde lid, van de wet, verstrekken de gegevens, bedoeld in artikel 11.69, tweede lid, van het Besluit kwaliteit leefomgeving, elke zes jaar aan Onze Minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur.

Artikel 10.36dc (rapportage aan Tweede en Eerste Kamer over programma landbouw, natuur en stikstof)
Onze Minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur verstrekt aan de beide Kamers der Staten-Generaal de volgende verslagen met de volgende frequentie:
a. elk jaar:
1°. het verslag over de resultaten van de monitoring voor de omgevingswaarden voor stikstofdepositie, bedoeld in artikel 11.68 van het Besluit kwaliteit leefomgeving; en
2°. het verslag over de mate waarin wordt voldaan aan de tussentijdse doelstellingen om tijdig aan die omgevingswaarden te voldoen, bedoeld in artikel 11.69c, onder a, onder 2°, van het Besluit kwaliteit leefomgeving;
b. elke twee jaar: het verslag over de voortgang en de gevolgen van de maatregelen, opgenomen in het programma landbouw, natuur en stikstof, bedoeld in artikel 11.69c, onder b, van het Besluit kwaliteit leefomgeving; en
c. elke zes jaar: het verslag over de ontwikkeling van de staat van instandhouding van de voor stikstof gevoelige habitats in Natura 2000-gebieden in relatie tot de instandhoudingsdoelstellingen voor die gebieden, bedoeld in artikel 11.69c, onder c, van het Besluit kwaliteit leefomgeving.

Bijlage 6 Begrippenlijst

Bevoegd gezag
Het bevoegd gezag is de overheidsinstantie die namens de wet mag beslissen over een specifieke zaak, zoals het afgeven van een vergunning of het handhaven van de regels. Provincies zijn meestal het bevoegd gezag voor het verlenen van Natura-2000 vergunningen (art. 4.6 en 4.12 van het Omgevingsbesluit).

Borgingsmechanisme
Een mechanisme waarmee gewaarborgd wordt dat de streefwaarde in 2030 en de wettelijke emissiedoelen in 2035 worden behaald, ook in het geval van tegenvallende resultaten op het nu ingezette beleid. Het biedt een extra zekerheid dat wanneer er sprake is van tegenvallende effecten van de maatregelen, welke niet eenvoudig met bijsturing kunnen worden opgelost, er handelingsopties klaarliggen om de wettelijke emissiedoelen toch te halen.

Bronmaatregel
Maatregel die de stikstofuitstoot bij de bron voorkomt of vermindert.

Doelsturing
Een beleidsaanpak waarbij de overheid stuurt op de doelen die ze wil bereiken of bevorderen. Hierbij ziet de overheid er bewust vanaf om middelen voor te schrijven waarvan ze denkt dat die nodig zijn om de doelen te kunnen realiseren. Ondernemers kunnen zelf kiezen welke maatregelen ze nemen om deze doelen of normen te halen en zo gebruik maken van hun vakmanschap.

Drukfactor
Een drukfactor is een directe ontwikkeling of activiteit die het biodiversiteitsdoel negatief beïnvloedt.

Ecologische Autoriteit
Een onafhankelijke commissie die beoordeelt of de juiste ecologische informatie beschikbaar is voor de onderbouwing van besluiten over beschermde natuur. Het gaat hierbij om besluiten over bijvoorbeeld natuurdoelanalyses. De Ecologische Autoriteit toetst en brengt advies uit. Zij doet zelf geen onderzoek.

Emissiereductie
Het verminderen van de uitstoot van ammoniak en stikstofoxiden in de lucht.

Grondgebondenheid
Een landbouwpraktijk waarbij de productie direct verbonden is aan de beschikbare grond. Bij de invoering van een norm hiervoor betekent dit in de melkveehouderij dat het voer voor de koeien afkomstig is van het eigen land of dat van naburige boeren, en dat de mest op dezelfde percelen wordt gebruikt of in de directe omgeving wordt afgezet.

Habitat
Verzamelnaam voor habitattypen (conform bijlage I van de Habitatrichtlijn) én leefgebieden van soorten.

Instandhoudingsdoelstelling
Doelstellingen voor de instandhouding van de leefgebieden vereist op grond van de Vogelrichtlijn, volgens aanwijzingsbesluit van een Natura 2000-gebied (artikel 2.44, eerste lid, van de Omgevingswet). Of voor de instandhouding van de natuurlijke habitats of populaties in het wild levende dier- en plantensoorten, vereist op grond van de Habitatrichtlijn.

Instandhoudingsdoelstellingen voor elk van deze habitattypen en soorten geven aan of hoe het gebied kan bijdragen om die habitattypen of soorten landelijk weer in een gunstige staat van instandhouding te brengen.

Het kan dan gaan om behoud (handhaving van de huidige situatie). Het kan ook gaan om uitbreiding van oppervlakte, of om verbetering van kwaliteit van het habitattype of van het leefgebied van de soort.

Kritische depositiewaarde (KDW)
De kritische depositiewaarde (KDW) is de grens waarboven het risico bestaat dat de kwaliteit van het habitat significant wordt aangetast door de verzurende en/of vermestende invloed van atmosferische stikstofdepositie.

Leefgebied
Een door specifieke abiotische en biotische factoren bepaald milieu waarin de soort tijdens één van de fasen van zijn biologische cyclus leeft.

Natura 2000
Europees ecologisch netwerk dat bestaat uit de speciale beschermingszones, bedoeld in artikel 4, eerste en tweede lid, van de Vogelrichtlijn en artikel 1, onderdeel l, van de Habitatrichtlijn;

Natura 2000-beheerplan
In een Natura 2000-beheerplan wordt vastgelegd waar, op welke wijze en wanneer de doelen voor een gebied gehaald gaan worden (uitwerking van instandhoudingsdoelstellingen in ruimte, omvang en tijd). De maatregelen die daarvoor nodig zijn worden opgenomen in het beheerplan. Dat kunnen zowel maatregelen in het gebied zelf zijn als maatregelen erbuiten die noodzakelijk zijn om de habitattypen en leefgebieden van soorten in het gebied te behouden en te herstellen.

Natura 2000-gebied
Natura 2000 is een Europees netwerk van beschermde natuurgebieden. Dit Natura 2000-netwerk bestaat uit gebieden die zijn aangewezen onder de Vogelrichtlijn en onder de Habitatrichtlijn, de Natura 2000-gebieden. Beide Europese richtlijnen zijn belangrijke instrumenten om de Europese biodiversiteit te waarborgen. Alle gebieden zijn geselecteerd op grond van het voorkomen van soorten en habitattypen die vanuit Europees oogpunt bescherming nodig hebben.

Natuurherstelverordening (NHV)
Een Europese verordening voor de bescherming van de natuur. De NHV heeft als doel het langdurig en duurzame herstel van biodiverse en veerkrachtige ecosystemen in de land- en zeegebieden van de lidstaten door middel van het herstel van aangetaste ecosystemen. Daarnaast beoogt de verordening bij te dragen aan klimaatmitigatie en -adaptatie, het voorkomen van bodemdegradatie en het verbeteren van de voedselzekerheid. De NHV stelt verplichtingen voor ecosystemen op het land, aan de kust, in zoetwater, bos, landbouwgebieden, rivieren, steden en in de zee. Er zijn ook specifieke doelstellingen voor bestuivers. De doelstellingen van de NHV zijn breder dan de doelstellingen van het ontwerpprogramma LNS. Aan die bredere natuuropgave van de NHV wordt invulling gegeven met het Natuurplan.

Omgevingswet
De Omgevingswet bevat regels over de fysieke leefomgeving en is op 1 januari 2024 in werking getreden. Hierin zijn diverse wetten en regels op dit gebied samengevoegd.|

Omgevingswaarden

Doelstelling voor de fysieke leefomgeving. Maatstaf voor de staat of kwaliteit van de fysieke leefomgeving, de toelaatbare belasting door activiteiten of de toelaatbare concentratie of depositie van stoffen. Het wetsvoorstel vervangt omgevingswaarden gebaseerd op depositie voor omgevingswaarden gebaseerd op emissie.

Programma Stikstofreductie en Natuurverbetering
Het Programma Stikstofreductie en Natuurverbetering (Psn) was een beleidsprogramma, lopend sinds 2022, met als doel om stikstofdepositie te verminderen en daardoor de kwaliteit van kwetsbare natuur in Natura 2000-gebieden te herstellen. Het Psn is opgegaan in het programma Landbouw, Natuur en Stikstof.

Referentiepad
Het referentiepad beschrijft hoe de emissies zich de komende jaren ontwikkelen, dus exclusief de maatregelen. Het referentiepad wordt opgesteld door te kijken naar de verwachting van de toekomstige emissies aan de hand van de verwachte ontwikkelingen van verschillende maatschappelijke en economische sectoren die hierbij een rol spelen, met name de landbouw, de

mobiliteitssector en de industrie. Beleid in de vorm van twee beleidsvarianten, ‘vastgesteld beleid’ en ‘voorgenomen beleid’, wordt in het referentiepad meegenomen.

Het basisjaar van de raming is gebaseerd op data van de Emissieregistratie (ER), die in het begin van elk jaar de voorlopige cijfers voor het voorafgaande jaar en definitieve cijfers voor twee jaar eerder vaststelt en publiceert.

Samenhangende aanpak landbouw, natuur en stikstof
Een beleidsaanpak voor landbouw, natuur en stikstof in Nederland die zich richt op het aanpakken van de stikstofcrisis en het beschermen van kwetsbare natuur. Het pakket bestaat onder meer uit doelen op bedrijfsniveau, een norm voor een betere balans tussen koeien(mest) en land, extra maatregelen in gebieden waar de natuur het meest onder druk staat, investeringen in natuurherstel. zMet deze maatregelen trekt het kabinet zo de vergunningverlening weer vlot, en krijgen boeren en ondernemers duidelijkheid en steun voor toekomstbestendige keuzes.

Sociaaleconomische effecten
Sociaaleconomische effecten worden in dit programma geconcretiseerd door middel van het begrip ‘brede welvaart’ en de brede welvaartindicatoren die door de CBS Monitor Brede Welvaart (MBW) in beeld zijn gebracht. Brede welvaart omvat alles wat mensen van waarde vinden en is breder dan materiële waarde in de vorm van inkomen en consumptie. Acht thema’s worden onderscheiden, namelijk: wonen; arbeid en vrije tijd; materiële welvaart; gezondheid; samenleving; milieu; veiligheid en subjectief welzijn.

Staat van instandhouding
De som van de invloeden die op de betrokken natuurlijke habitat en de daar voorkomende typische soorten inwerken en op lange termijn een verandering kunnen bewerkstelligen in de natuurlijke verspreiding, de structuur en de functies van die habitat of die van invloed kunnen zijn op het voortbestaan op lange termijn van de betrokken typische soorten op het grondgebied, bedoeld in artikel 2 van de habitatrichtlijn. Het effect van de som van de invloeden die op de betrokken soort inwerken en op lange termijn een verandering kunnen bewerkstelligen in de verspreiding en de grootte van de populaties van die soort op het grondgebied, bedoeld in artikel 2 van de habitatrichtlijn.

Stikstofdepositie
Het neerslaan van stikstof uit de lucht op een oppervlakte.

Stikstofgevoelig
Stikstofgevoelige natuur is natuur waarvoor een kritische depositie waarde (KDW) is bepaald (Warmelink et al., 2023). Dit betreft bepaalde habitattypen en leefgebieden voor de (vogel-)soorten waarvoor Natura 2000-gebieden zijn aangewezen. Als de KDW lager is dan 34 kg N/ha/j of 2400 mol/ha/j, is er sprake van stikstofgevoeligheid.

Vergunningverlening
Vergunningverlening houdt in dat de overheid een burger of een bedrijf wettelijke toestemming geeft om een bepaalde activiteit, zoals vee houden of bouwen, uit te oefenen.

Vogel- en Habitatrichtlijn
De Vogelrichtlijn is een EU-richtlijn die tot doel heeft om alle natuurlijk in het wild levende vogelsoorten op het grondgebied van de Europese Unie te beschermen, inclusief en in het bijzonder de leefgebieden van kwetsbare en bedreigde soorten.

Ook de Habitatrichtlijn is een EU-richtlijn. Het doel van deze richtlijn is bij te dragen tot het waarborgen van de biologische diversiteit in de lidstaten door bescherming van habitats en soorten die van Europees belang zijn.

Beide richtlijnen worden vaak in samenhang aangehaald als de 'Vogel en Habitatrichtlijn' (VHR)

Zonering
In zones rondom voor stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden worden maatregelen getroffen gericht op additionele stikstofreductie en op het wegnemen van de andere drukfactoren (o.a.

waterkwaliteit, waterbeschikbaarheid, gewasbescherming en versnippering). Dit kunnen zones van 500 meter of 1000 meter zijn.

Bijlage II - Overzicht belangrijkste vervolgstappen

Onderstaande tabel bevat de belangrijkste mijlpalen en vervolgstappen in de tijd. De vervolgstappen op het ondersteunend pakket zijn nader beschreven in de Kamerbrief over ondersteuning aan de agrarische sector voor haalbare doelstellingen.

Onderdeel	Wanneer	Vervolgstappen
Overkoepelend		
Vervangen KDW-doelen voor emissiedoelen	30 oktober 2026	Het indienen van het wetsvoorstel ter vervanging van de KDW-omgevingswaarden voor wettelijke emissiedoelen en in consultatie brengen van de AMvB (onderliggend aan wetsvoorstel)
Ontwerpprogramma Landbouw, Natuur en Stikstof	6 november – 18 december 2026	Start zienswijzeprocedure ontwerpprogramma (met maatregelen en borgingsmechanisme)
	Uiterlijk 30 juni 2027	Vaststelling programma door MLVVN
Hoofdlijn 1 - Emissiereductie in de landbouw, industrie en mobiliteit		
Vertalen van de opgave naar deelsectoren	31 maart 2027	De streefwaarde en het doel voor reductie van de ammoniakemissie in de landbouw in 2030 resp. 2035 worden vertaald naar emissiereductieplafonds voor de deelsectoren in de landbouw
Bedrijfsspecifieke emissienormen	31 december 2026	Bepalen bedrijfsspecifieke streefwaarde ammoniak melkveehouderij 2030 en plan van aanpak.
	31 maart 2027	Verder inzichtelijk maken van de impact op verschillende bedrijfstypen (zoals biologische bedrijven) en eventuele afwentelingseffecten en bepalen uitzondering op klimaatnorm melkveehouderij voor biologische boeren
	31 maart 2027	Het bepalen van de hoogte van de ammoniak en klimaatnorm voor de intensieve sectoren.
	30 juni 2027	Nadere wetenschappelijke validatie van de normen en het verder inzichtelijk maken van de impact op verschillende bedrijfstypen (zoals biologische bedrijven) en eventuele afwentelingseffecten.
	30 september 2027	In consultatie brengen van ontwerpregelgeving ten behoeve van wettelijk vastleggen van de emissienormen.
Verouderde stallen	31 maart 2027	Uitwerking aanscherping regels voor emissies uit stallen, ten behoeve van het uitfaseren van verouderde stallen.
Grondgebondenheid	31 december 2026	In consultatie brengen van wetsvoorstel vastleggen van de generieke grondgebondenheidsnorm melkveehouderij.
Afroming bij verhandeling	31 december 2026	Besluit over het mogelijk opnieuw introduceren van afroming van varkensrechten bij verhandeling buiten familieverband (op basis van 2e kwartaalcijfers CBS).
Hoofdlijn 2 - Samen met boer, keten en regio vooruit		
Biologisch	Vóór 1 april 2027	Harde afspraken met ketenpartijen.
	1 januari 2029	Wettelijke maatregelen, bij ontbreken van afspraken met ketenpartijen.
	Uiterlijk 31 december 2030	15% van het landbouwareaal in Nederland is biologisch.
Sterk platteland	30 juni 2027	Publicatie plattelandsonderzoek OESO en contouren Actieprogramma Sterk Platteland.

	Najaar 2027	Vaststelling Actieprogramma Sterk Platteland en sociaaleconomisch investeringsprogramma.
Hoofdlijn 3 - Inzet in en rond kwetsbare natuur- en watergebieden		
Zonering	Vanaf 30 juni 2026	Vormgeving samenwerking met medeoverheden.
	Begin 2027	Internetconsultatie instructieregels aan provincies en algemene regels en terinzagelegging plan-MER zonering.
	Zomer 2027	Internetconsultatie en voorhangprocedure beide Kamers afgerond en plan-MER definitief.
	Najaar 2027 - voorjaar 2028	Advisering door Raad van State en vaststelling AMvB.
	Zomer 2028	Stapsgewijze inwerkingtreding normen en regels.
Aanpak kwetsbare water-gebieden	In 2026-2027	Uitwerking aanpak in samenwerking met mede-overheden
Prioritaire gebieden en economische clusters	Winter 2026-2027	Interbestuurlijke uitvoeringsplannen en samen-werkingsovereenkomsten opgesteld.
Hoofdlijn 4 - Aan de slag met natuurherstel		
Natuurherstel	6 november – 18 december 2026	Start zienswijzeprocedure Ontwerp-Natuurplan.
	27 november 2026	Plan van aanpak Natuurpact 2.0.
	Uiterlijk 1 sept. 2027	Definitieve Natuurplan indienen bij Europese Com-missie (EC).
Hoofdlijn 5 – Ruimte voor vergunningverlening		
Invoering rekenkundige ondergrens (RKO)	Uiterlijk op 1 juli 2027	Invoering van een juridisch houdbare rekenkun-dige ondergrens.

Bijlage III. Vervolguitwerking inzet in en rond kwetsbare natuur- en watergebieden

Betreft: Ontwikkelrichting en nadere concretisering in de zones

Inleiding
Nederland komt niet van het slot zonder een gebiedsgerichte aanpak. Door gericht te kiezen voor maatregelen rondom kwetsbare natuurgebieden kan er in grote delen van het land weer meer. Voor vergunningverlening is het belangrijk om naar alle drukfactoren te kijken – ook die van waterkwaliteit en verdroging. Daarom worden rond een selectie Natura 2000-gebieden zones ingesteld waar aanvullende maatregelen gelden, gericht op extensivering van de landbouw, reductie van stikstofdepositie, systeemherstel en de aanpak van andere drukfactoren.

In dit beleidsdocument wordt de aanpak in de zones rond Natura 2000-gebieden en voor de kwetsbare watergebieden verdiepend toegelicht. Het bevat de beleidsmatige keuzes voor (instructie)regels, mogelijkheden voor gebiedseigen plannen en maatwerk en ondersteuning voor boeren. Het kabinet is zich er zeer bewust van dat deze aanpak forse impact heeft op de ondernemers in de betreffende gebieden. Voor de blijvende agrariërs betekent dit een verdere extensivering van de landbouw, zodat agrarische activiteiten en grondgebruik in lijn gebracht worden met het herstel van het Natura 2000-gebied. Een deel van de boeren zal echter ook kiezen voor stoppen of verplaatsen. Boeren staan er, ongeacht hun keuze, niet alleen voor. Met ruimhartige ondersteuning via bestaande en nieuwe regelingen, financiële instrumenten en inzet van ruimtelijk- en grondbeleid helpen we boeren in het aanpassen van de bedrijfsvoering. In dit beleidsdocument schetsen we ook de contouren van dit ondersteunend pakket voor boeren in kwetsbare Natura 2000-gebieden en watergebieden, als opvolging op de kamerbrief van 26 juni 2026. Het kabinet hecht eraan om uw Kamer mee te nemen in het proces, ook als nog niet alles volledig is uitgewerkt. De komende periode diepen we de onderwerpen samen uit met medeoverheden en uitvoeringsorganisaties. Ik blijf met hen in gesprek om samen uit te werken en aan te scherpen en dan richting einde jaar de aanpak definitief te maken. Vanaf begin 2027 volgt er voor de regels voor de zone een regelgevingstraject met mogelijkheid tot inspraak.

Ik ga in op de volgende onderwerpen:
1. Proces selectie van gebieden waar te zoneren
2. Mogelijkheden voor gebiedseigen plannen en maatwerk per gebied
3. Ondernemers ondersteunen met een ondersteunend pakket
4. Regels in de zone
5. Aanpak kwetsbare watergebieden

Daarnaast wordt op een rij gezet welke concrete acties er op korte termijn worden genomen in de prioritaire gebieden en economische clusters en welke stappen de komende periode nog gezet gaan worden in de verdere ontwikkeling van de aanpak.

1. Proces selectie van gebieden waar te zoneren
Zoals ik u in de Kamerbrief van 26 juni al meldde, is niet voor elk van de 121 stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden op land een zone nuttig of nodig. Op dit moment vinden er gesprekken plaats met de provincies om te komen tot een verfijnde selectie van de gebieden waar een zoneringsaanpak vanuit het Rijk meerwaarde heeft voor het voorkomen van (dreigende) verslechtering door landbouwgerelateerde drukfactoren. Rond een Natura 2000-gebied worden in beginsel regels gesteld als uit openbare en navolgbare gegevens blijkt dat (het risico op) verslechtering niet is uit te sluiten en dit samenhangt met landbouwactiviteiten en agrarisch grondgebruik rondom het Natura 2000-gebied. Aanvullend zijn vaak systeemherstelmaatregelen nodig. Met de combinatie van regels en systeemherstelmaatregelen kan de zoneringsaanpak ook een goede bijdrage leveren aan de doelen van de Natuurherstelverordening.

De definitieve selectie van Natura 2000-gebieden waar de zoneringsaanpak gaat gelden, vraagt zorgvuldigheid. Komende periode worden de gesprekken met provincies voortgezet. De definitieve lijst zal ik begin 2027 bekend maken als onderdeel van de ontwerp-AMvB zonering. Daarbij wordt ook bezien welk deel van het regelpakket nodig is voor welk gebied. Dit wordt nader uitgelegd onder ‘2. Invulling per gebied: maatwerk door provincies aan de hand van gebiedseigen kenmerken’. Wanneer gebieden afvallen voor de zoneringsaanpak kan ook geen gebruik gemaakt worden van financiële middelen uit de zoneringsaanpak. Wel zijn voor deze gebieden middelen beschikbaar vanuit andere onderdelen van de aanpak voor landbouw, natuur en stikstof.

2. Invulling per gebied: maatwerk door provincies aan de hand van gebiedseigen kenmerken

Het Rijk zet een aanpak neer die op een geborgde manier zorgt voor het wegnemen van drukfactoren. Deze aanpak is in de basis uniform, om een lappendeken aan instrumenten en inzet te voorkomen, boeren zo gelijk mogelijk te behandelen en zo goed als mogelijk te kunnen ondersteunen, en het beleid ook uitvoerbaar en handhaafbaar te maken. Tegelijkertijd is niet ieder gebied hetzelfde en zijn er gebieden waar al stappen zijn gezet via een eigen (provinciale) aanpak. Dit verdient een centrale plek in de zoneringsaanpak en hier wil ik ruimte voor bieden. 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, na bekendmaking van de ontwerpregelgeving, een gebiedseigen plan aandragen om hetzelfde effect op vergunningverlening en natuurherstel te bereiken als de Rijksaanpak. Dit kan via een verzoek om een omwisselbeslissing. Bij een omwisselbeslissing staat een andere oplossing centraal, om hetzelfde effect te bereiken. De volgende uitgangspunten gelden:

- ✓ Gelijkwaardige bijdrage aan vergunningverlening en systeemherstel als de Rijkszoneringsregels. Er zal onderzoek worden gedaan naar wat het verwachte emissiereductie-effect van de zoneringsaanpak is per gebied, en/of de bijdrage aan andere drukfactoren dan stikstof, zoals waterkwaliteit om in beeld te krijgen wat het effect op systeemherstel en vergunningverlening is. Dubbeltelling met generieke emissiereductie moet worden voorkomen
- ✓ Vergelijkbare juridische borging. Er moet sprake zijn van zicht op bestuursrechtelijke borging. Deze borging hoeft niet op 1 september 2028 al volledig te zijn aangezien besluiten doorlooptijd vragen.
- ✓ Binnen financiële kaders. Een gebiedseigen plan mag niet meer Rijksmiddelen vereisen dan voor de Rijksregels het geval is. Provincies mogen deze middelen wel zelf aanvullen. Het bevoegd gezag dat de omwisselbeslissing indient is primair verantwoordelijk indien dit leidt tot eventueel extra financieel beslag dat uit de omwisselbeslissing volgt.
- ✓ Uitvoerbaarheid verzekerd. Dit geldt zowel voor ondernemers als uitvoerende partijen, en de handhaafbaarheid moet geborgd zijn. Decentrale overheden worden gevraagd te reflecteren op de voor de Rijksaanpak doorlopen Uitvoeringstoets Decentrale Overheden (UDO) en deze te vergelijken met de eigen ontwikkelde aanpak.
- ✓ Ondersteuning voor ondernemers. Uitgangspunt bij de vormgeving van het ondersteunend pakket van het Rijk is dat het voldoende flexibiliteit biedt om ook in het geval van een omwisselbeslissing passend te zijn. Dit kan echter niet worden gegarandeerd. Provincies moeten rekening houden met het risico dat ondernemers bij een omwisselbeslissing geen gebruik kunnen maken van het volledige Rijksinstrumentarium om hen te ondersteunen en de gewenste beweging te faciliteren.
- ✓ Scope. Een gebiedseigen plan heeft géén betrekking op het generieke beleid zoals de bedrijfsspecifieke emissiedoelen en de noodzakelijke maatregelen in het kader van (hydrologisch) systeemherstel waaronder de natuuruitbreidingsopgave (zowel nodig voor emissiereductie als connectiviteit) of op regels die worden gesteld met het oog op voorzorg. Dat betekent dat deze maatregelen in elk geval getroffen dienen te worden. De omwisselbeslissing heeft daarnaast geen betrekking op het ondersteunend pakket [1].

Voorbeelden van mogelijke voorstellen voor een omwisselbeslissing zijn het opnemen van een kleinere zone, aangevuld met een gerichte aanpak van bedrijven (deels buiten de zone) of het opnemen van een kleinere zone met bijvoorbeeld strengere regels op mestplaatsing binnen die zone. In het geval dat een Natura 2000-gebied en/of zone in meerdere provincies ligt, wordt verzocht dat deze provincies gezamenlijk een eventuele omwisselbeslissing indienen. Zo wordt voorkomen dat ondernemers aan de andere kant van een provinciegrens met ander beleid te maken krijgen. Provincies hebben tot 1 september 2028 de tijd om een omwisselbeslissing tot stand te brengen. Voor provincies die al vergevorderd zijn in de totstandkoming van een gebiedsaanpak, is het uiteraard mogelijk om al eerder een verzoek in te dienen. Ik ga hier graag over in gesprek.
In de beoordeling van deze provinciale voorstellen ben ik voornemens een externe kennisinstelling te vragen om het ecologisch doelbereik en de ecologische onderbouwing te toetsen. Waar nodig zal ook extern juridisch advies over de borging worden betrokken. Ook beoordeel ik wat het voorstel van de omwisselbeslissing vraagt van de beschikbare middelen. Op basis van een integrale weging van deze onderdelen bepaal ik of er ruimte is voor een gebiedseigen aanpak die afwijkt van de Rijksaanpak.

[1] Uitgangspunt bij de vormgeving van het ondersteunend pakket van het Rijk is dat het voldoende flexibiliteit biedt om ook in het geval van een omwisselbeslissing passend te zijn. Dit kan echter niet worden gegarandeerd.

Binnen de Rijksaanpak zijn daarnaast op twee manieren ruimte voor maatwerk:

1) Afwegingsruimte in de regels
   Allereerst krijgen provincies binnen kaders de ruimte om de precieze geometrische begrenzing van de zonering op perceelsniveau te bepalen en het toepassingsbereik voor maatregelen die nodig zijn voor hydrologisch systeemherstel (waterkwaliteit, -hoeveelheid en dynamiek) vorm te geven wanneer deze, gelet op het water- en bodemsysteem, ook buiten 500 of 1000 meter nodig zijn.
2) Maatwerk voorafgaand aan vaststellen concept(instructie)regels
   Niet voor elk Natura 2000-gebied is het totaalpakket aan regels vanuit de zoneringsaanpak nodig of logisch. Om tot een aanpak te komen die beter aansluit op de kenmerken van een Natura 2000-gebied kunnen verschillende pakketten regels worden samengesteld voor verschillende gebieden. Zo kan blijken dat in een gebied slechts een deel van de drukfactoren speelt. Een concreet voorbeeld daarbij is een gebied waar stikstof geen drukfactor is (of geen drukfactor meer is na inzet van het generieke pakket), maar andere drukfactoren wel spelen. Voor een gebied waar stikstof niet de grootste drukfactor is, is een regel die toeziet op ammoniakemissievermindering naar de lucht niet nodig, bijvoorbeeld een aangescherpte GVE-norm, terwijl daar wel nog maatregelen voor waterkwaliteit nodig kunnen zijn. Hierover verken ik de mogelijkheden met provincies, op basis van heldere criteria in welke situatie de regel niet van toepassing is. Zo geven we in bij het bekend maken van de ontwerpregelgeving al meer duidelijkheid aan ondernemers in de zones en beperken we de hoeveelheid afzonderlijke omwisselbeslissingen die later genomen zouden hoeven worden.

Met de mogelijkheden voor maatwerk ontstaat een aanpak met een landelijke basis, waarin gebiedsverschillen zoveel mogelijk binnen de Rijksaanpak worden opgevangen en een alternatieve aanpak mogelijk blijft als dat aantoonbaar gelijkwaardig is. Het is mogelijk dat in een gebied aanvullende inzet nodig is om additionaliteit te onderbouwen en vergunningverlening mogelijk te maken. Hiervoor bestaat er maatwerk op de Rijksregels, en is het daar waar nodig mogelijk om strengere regels te stellen en/of aanvullende maatregelen te nemen.

De komende maanden werk ik in overleg met de provincies de kaders en het proces voor een omwisselbeslissing nader uit. Ook gaat mijn ministerie vanaf dit najaar in gesprek met de provincies over hun voorstellen voor een omwisselbeslissing, in ieder geval met de provincies die al gevorderde provinciale aanpakken ontwikkeld hebben.

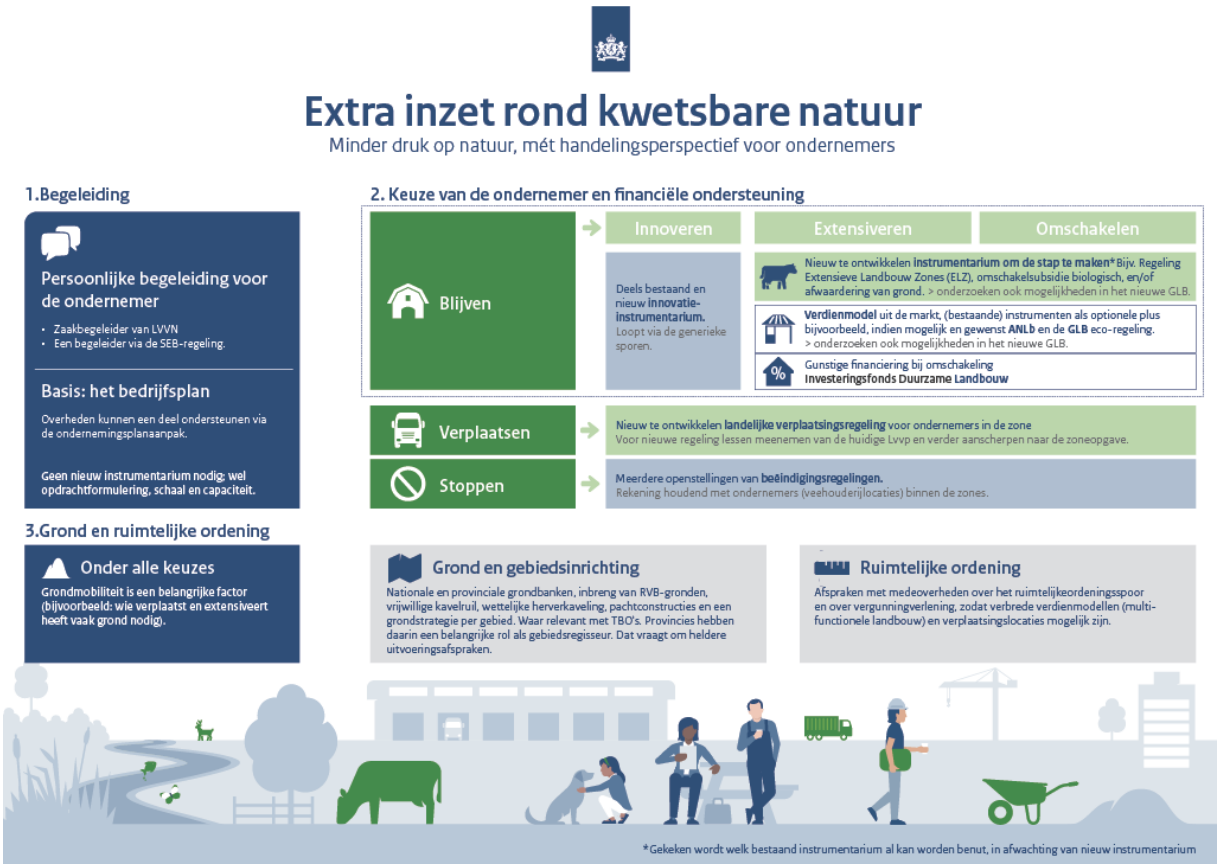
3. Ondernemers ondersteunen met een ondersteunend pakket

Het kabinet zet in op een gebiedsgericht ondersteunend pakket om agrarische ondernemers in zoneringsgebieden rond Natura 2000-gebieden en kwetsbare watergebieden te ondersteunen bij de transitie naar een toekomstbestendige bedrijfsvoering waarmee aan de nieuwe regels kan worden voldaan. Het Rijk pakt met het ondersteunend pakket regie op het stimuleren van de gevraagde beweging in de zones. Het pakket biedt mogelijkheden voor bedrijven die willen blijven, verplaatsen of beëindigen. Er zullen nieuwe regelingen ontwikkeld worden, waarbij zoveel mogelijk op bestaand instrumentarium voortgebouwd wordt. Daarnaast kan ook in de zone gebruikgemaakt worden van het landelijke instrumentarium, zoals van het landelijke innovatie instrumentarium. Daarbinnen wordt deels voortgebouwd op bestaande instrumenten en zal gebruik gemaakt worden van nieuw te ontwikkelen generieke instrumenten voor investering in stallen.

Het ondersteunend pakket voor de zones biedt concreet:

- Nieuwe subsidieregeling(en) om ondernemers in de zone te stimuleren richting extensieve en/of biologische landbouw, in ieder geval een Regeling Extensieve Landbouw in zones (ELZ);
- Een nieuwe verplaatsingsregeling voor ondernemers die uit de zone willen verplaatsen;
- Meerdere openstellingen van beëindigingsregelingen tot 2035 waar ondernemers in de zone gebruik van kunnen maken;
- Een zaakbegeleider die per direct op aanvraag van ondernemers beschikbaar is om toekomstgericht mee te denken;
- Gebiedsregie door de gezamenlijke overheden om de zoneringsaanpak daadwerkelijk te kunnen realiseren, onder andere met een actieve inzet van grondinstrumenten, ondersteuning in ruimtelijke ontwikkeling (o.a. om alternatieve bedrijfsmodellen mogelijk te maken).

Onderstaand overzicht laat zien wat een ondernemer in de zone kan kiezen en wat de overheid daarbij aanbiedt.



Het ondersteunend pakket is een samenhangende set van instrumenten en ondersteuning die nodig is om de gevraagde beweging van ondernemers en gebieden mogelijk te maken. De primaire doelgroep zijn ondernemers in plantaardige teelten en ondernemers met grondgebonden veehouderijsystemen in de zones. Iedere ondernemer in de zone heeft straks dezelfde keuzemogelijkheid: blijven, verplaatsen of stoppen. Voor elk van de drie mogelijke keuzes biedt de overheid ondersteuning. Vanwege de zwaarte van de opgave in de zones en in de kwetsbare watergebieden plegen we daar ten opzichte van de generieke ondersteuning extra inzet, bijvoorbeeld met aanvullend subsidie-instrumentarium, of door prioritering binnen subsidie-instrumenten.

Ondernemers in de zones hebben nu al mogelijkheden om aan de slag te gaan. In de Kamerbrief 'Ondersteuning aan de agrarische sector voor haalbare doelstellingen' wordt ingegaan op het generieke instrumentarium waar ondernemers nu al gebruik van kunnen maken. Zo kan er voor omschakeling het bestaande Investeringsfonds Duurzame Landbouw (IDL) gebruikt worden, biedt de Subsidiemodule Extensivering Melkveehouderij (SEM) mogelijkheden voor extensivering, evenals de GLB-ecoregeling. Daarnaast is de beoogde openstelling van de Vrijwillige Beëindigingsregeling begin 2027. Iedere ondernemer kan nu al een zaakbegeleider aanvragen en de Nationale Grondbank koopt ook vrijwillig aangeboden grond aan.

Het Rijk schrijft met dit pakket geen verdienmodel voor en garandeert er geen, maar ondersteunt verschillende ontwikkelpaden. Het is aan de ondernemer of en welke regelingen worden benut om de bedrijfsvoering aan te passen. Daarbij zorgen we als één overheid dat er ook genoeg kan in de zones; andere bedrijfsmodellen (biologisch, natuurinclusief, regeneratief, agroforestry), (zwaar) agrarisch natuurbeheer met langjarige contracten, lokale marktinitiatieven (korte ketens, boer-naar-bord) en het verbreden van het bedrijfsmodel naar een neventak zoals een zorgboerderij, voedselbos of kleinschalig wonen.

Als onderdeel van het verdienmodel kunnen vaak zowel het ANLb als de ecoregeling een rol spelen. Dit wordt meegenomen in de nadere uitwerking. De combinatie van het ondersteunend pakket met het ANLb en andere (GLB-) regelingen kan ertoe leiden dat compensaties en vergoedingen voor landbouwers boven de staatssteunkaders uit komen en zo gevolgen hebben voor de hoogte van de ANLb-vergoedingen. Een goede samenhang van de uitwerking van het ondersteunend pakket, het

ANLb en andere regelingen heeft daarom mijn nadrukkelijke aandacht. Voor ondernemers die een omschakeling naar biologisch overwegen of al gemaakt hebben, is vertrouwen nodig dat de vraag naar biologische producten groeit. In lijn met de Kamerbrief van 26 juni zet het kabinet daarom in op groei van de biologische afzetmarkt.

Een ondernemer die een keuze maakt over de toekomst van zijn bedrijf, moet die keuze ook kunnen doorvoeren. Dat lukt alleen als er op gebiedsniveau echt iets gebeurt rond grond en vergunningverlening, maar ook in de ruimtelijke ordening en grondmobiliteit. Het ondersteunend pakket en de verschillende overheidslagen spelen een belangrijke rol om te zorgen dat boeren die willen extensiveren ook, waar kan, kunnen extensiveren. Individuele keuzes leveren niet vanzelf een sluitende gebiedspuzzel op. Om tot samenhangende realisatie te komen is daarom regie nodig, samen met medeoverheden. Provincies hebben daarin bijvoorbeeld een belangrijke rol als gebiedsregisseur en beschikken over grondinstrumenten.

Tot de inwerkingtreding van regels (uiterlijk 2035) is bedrijfsaanpassing aan de regels vrijwillig en dus subsidiabel. Er ligt een wens om de subsidieregelingen zoveel mogelijk in samenhang én zo snel mogelijk open te stellen. Daarbij is de voorkeur om met gelijktijdige openstellingen te werken. Met name op dat laatste punt liggen grote uitdagingen en moet worden bezien of en op welke manier dat mogelijk is. Het streven is om nieuwe subsidieregelingen uiterlijk vanaf 2029 beschikbaar te hebben en indien mogelijk eerder. Met name op regelingen voor extensivering vindt nu een nadere uitwerking plaats, het streven is om daar rond de jaarwisseling meer over te kunnen communiceren. Het ondersteunend pakket hangt samen met nadeelcompensatie, dit wordt in samenhang verder uitgewerkt. Daarnaast liggen er ook juist in de zones kansen om een deel van de verplichtingen vanuit de VHR en de NHV te realiseren. Daarbij liggen er kansen voor groenblauwe dooradering, en voor bestuivers aangezien de verlaging van drukfactoren positieve effecten zal hebben. Om deze koppelkans voor zowel bestuivers en groenblauwe dooradering te verzilveren, zullen er kwaliteitseisen worden gesteld aan inrichting en beheer. Op deze manier wordt in de gebieden een stap gezet in de groei van geschikt leefgebied voor bestuivers en de groei van een groenblauw netwerk rondom natuurgebieden. Hoe nader invulling te geven aan deze kansen is ook nog onderdeel van de verdere uitwerking.

4. Maatregelen in de zone

Zonering is onderdeel van een breder pakket om te komen tot systeemherstel en vergunningverlening. Generiek beleid en natuurherstelmaatregelen vormen een belangrijk onderdeel van de totaalinzet. Ook andere sectoren, zoals de industrie en mobiliteit, worden gevraagd om bij te dragen aan het verminderen van drukfactoren op Natura 2000-gebieden. Dit verloopt via andere trajecten, zoals de zoneringsaanpak van NO_x-bronnen vanuit de industrie. Aanvullend gaat het kabinet in gesprek met buurlanden over hun inzet op natuurherstel. De Rijksmaatregelen in de zones richten zicht op landbouwgerelateerde drukfactoren nabij Natura 2000-gebieden, waarmee stappen worden gezet richting systeemherstel en vergunningverlening

De zoneringsaanpak richt zich op vijf van de meest voorkomende drukfactoren in de zone die samenhangen met agrarische activiteiten en grondgebruik, en stuurt daarnaast op het nemen van systeemherstelmaatregelen voor water en natuur, flankerend en ondersteunend beleid voor boeren en kent een koppeling met de inzet op agrarisch natuurbeheer.
Het wegnemen van de drukfactoren hangt direct samen met het weer kunnen verlenen van vergunningen. Veelal geldt: hoe dichter bij een kwetsbaar natuurgebied drukfactoren aangepakt worden, hoe effectiever dit zal zijn. Daarbij vraagt het kabinet aan emissiereductie in de zones bovenop het generieke pakket niet meer dan nodig is voor additionaliteit in dat gebied. De inzet van het kabinet is dat economisch gezonde extensieve vormen van landbouw, waaronder biologische landbouw, in de zones mogelijk is en blijft. Hierbij is het niet te vermijden dat een (groot) deel van de ondernemers flinke aanpassingen aan de bedrijfsvoering moet doen en dat een ander deel zal besluiten om te verplaatsen of te stoppen. Vrijkomende gronden maken dan extensivering voor blijvende melkveehouders mogelijk. Grondmobiliteit is dan ook een bepalende succesfactor waarop wordt ingezet.

Het pakket regels is samengesteld als een samenhangend geheel gericht op landbouwgerelateerde drukfactoren en het voorkomen van ongewenste ontwikkelingen in de zone, zoals de omschakeling van grasland naar intensieve teelten met een hoge milieubelasting. Er wordt nog onderzocht in hoeverre het pakket aan regels daadwerkelijk ongewenst veranderend grondgebruik voorkomt of dat hier nog aanvullende sturing op nodig is. Wel zal per gebied verschillen hoe groot de impact is

van de regels, omdat in sommige gebieden al een stuk extensiever geboerd wordt dan in andere. Systeemherstelmaatregelen om te komen tot natuurherstel en vergunningverlening variëren van gebied tot gebied. Gedacht kan worden aan een verhoogd waterpeil, het realiseren van groen-blauwe landschapselementen of het hermeanderen van een beekloop. Deze maatregelen kunnen effect hebben voor de agrarische bedrijfsvoering.

De regels hieronder zijn voorgenomen regels, de periode tot aan januari zal worden benut om het faciliterend pakket voor ondernemers verder vorm te geven zodat de beweging voor ondernemers haalbaar is.

Voorgenomen regels in de zone

a. Grondgebondenheid met een norm van 1,5 GVE/ha voor melkvee

Deze norm geldt op gebiedsniveau vanaf 2035 voor percelen in de zone. De maatregel is gericht op het verlagen van de stikstofdepositie in Natura 2000-gebieden door het verminderen van de veedichtheid (van melkvee) in de zones met als gevolg een reductie van ammoniakemissies nabij Natura 2000-gebieden. Dit zal geborgd worden middels een instructieregel om dit in de provinciale omgevingsverordening op te nemen. Daarbij is van belang dat de eerste mogelijkheid tot wijziging van de omgevingsverordening hiertoe wordt benut. Provincies zullen vervolgens maatregelen treffen om (eventueel via een gebiedsproces) tot deze gebiedsnorm te komen. Als blijkt dat dit provincies niet lukt, zal de individuele GVE-norm vanuit de Rijksregels gelden als geborgde terugvaloptie.

b. Regels mestgebruik en grondgebruik

- Een maximum totale stikstofgebruiksnorm van 170 kg stikstof per hectare per jaar;
  De stikstofgebruiksnorm is een norm per gewas per hectare en bepaalt dat maximaal 170kg N/ha/jaar stikstof uit meststoffen mag worden gebruikt. 170kg N/ha/jaar is de huidige norm voor het gebruik van dierlijke mest. Het gevolg is dat op gewassen die nu een stikstofgebruiksnorm per hectare kennen die hoger ligt dan 170kg N/ha/jaar zoals o.a. gras en aardappels (deels fors) minder meststoffen mogen worden gebruikt, met name veel minder kunstmest. Daardoor worden op bedrijven met percelen in de zones minder meststoffen gebruikt. Dit gebeurt niet strikt alleen in de zones omdat gebruiksnormen worden gehandhaafd en 'afgerekend' op bedrijfsniveau. Niet per perceel. Welk effect er precies in de zone wordt behaald is afhankelijk van keuzes van ondernemers in teeltkeuze en bemestingsbeslissingen op hun bedrijf en de verhouding van het areaal van betreffende bedrijven binnen en buiten de zone. Te verwachten valt een positief effect op waterkwaliteit en een vermindering van de ammoniakemissie door minder bemesting. Bij de uitwerking van de regels rekening zal worden gehouden met de biologische praktijk en de mogelijkheid van het toepassen van compost.

  De regel gaat in principe in 2035 in, waarbij onderzocht wordt of een ingroeimodel of versnelde invoer mogelijk is. De KRW stelt dat al het oppervlaktewater en grondwater uiterlijk op 22 december 2027 in een goede ecologische en chemische toestand moet verkeren. Het 8e nitraatactieprogramma komt in 2027 met aanvullende regels op mestgebruik.

- Verplichte gewasrotatie van 1:3 met bijbehorende lijst rustgewassen;
  De verplichte minimale 1:3 rotatie betreft het verplicht minimaal eens in de drie jaar telen van een rustgewas op elk perceel in de zone, of minimaal 2:6 als de ondernemer ervoor kiest om 2 jaar achter elkaar gras te telen, ongeacht de grondsoort. Deze maatregel geldt voor specifieke percelen. Met de juiste samenstelling van de lijst met rustgewassen heeft deze regel een sturend effect op de teeltkeuze en draagt daarmee bij aan een betere bodem- en waterkwaliteit. De maatregel is uitvoerbaar op een biologisch bedrijf, maar betreft wel een inperking van de keuzevrijheid van de ondernemer (ook de biologische) wat betreft teelten en dit heeft ook economisch een effect. Het exacte effect van deze maatregel op de waterkwaliteit moet nog worden onderzocht. De regel gaat in principe in 2035 in, waarbij onderzocht wordt of een ingroeimodel of versnelde invoer mogelijk is.

c. Gebruik gewasbeschermingsmiddelen

Voor gewasbeschermingsmiddelen worden verschillende maatregelen onderzocht om de druk op kwetsbare natuur (mede met het oog op de VHR, NHV waaronder bestuivers) te verminderen en overspill naar biologische bedrijven tegen te gaan. De uitwerking hiervan vindt plaats in het werkspoor Natura 2000 van het Convenant Toekomstbestendige Gewasbescherming. Daarbij

wordt gedacht aan (een combinatie van) maatregelen voor open teelten langs 3 sporen: een generieke reductie van de milieubelasting door gewasbeschermingsmiddelen d.m.v. een weerbaar teeltsysteem, het verhogen van de driftreductie en het identificeren en terugdringen van schadelijke stoffen die zich over grotere afstanden via de lucht verspreiden en tot atmosferische depositie leiden. Daarnaast wordt gedacht aan bufferstroken en/of hagen tussen percelen en kwetsbare of biologische gebieden. De uitwerking vindt plaats binnen het convenant. Tegelijkertijd wordt een terugvaloptie uitgewerkt indien het convenant niet tot voldoende resultaat leidt.

d. Hydrologie en grondwateronttrekkingen
Om tot systeemherstel van Natura 2000-gebieden te komen en daarmee vergunningverlening weer mogelijk te maken, is het nodig om in en rondom Natura 2000-gebieden (hydrologische) systeemherstelmaatregelen te treffen. Verdroging is een drukfactor die in 96%[2] van de stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden speelt. Verdroging versterkt de gevolgen van te hoge stikstofdeposities en belemmert natuurherstel. Hydrologisch systeemherstel is dus cruciaal om tot herstel van de natuur te komen en daarmee vergunningverlening weer mogelijk te maken.
Binnen de zoneringsaanpak zullen stappen worden genomen om tot hydrologisch systeemherstel te komen. Ook wordt daarbij gedacht aan een combinatie van specifieke (instructie)regels gericht op herstel van de grondwaterbalans en het voortvarend treffen van fysieke ingrepen (bijvoorbeeld het hermeanderen van beeklopen of het verhogen van het waterpeil). Daarbij is de inzet om ook financieel te sturen op de kwaliteit en uitvoering van de maatregelen zoals fysieke maatregelen in de zone om grondwateronttrekking te verminderen of te voorkomen. Bijvoorbeeld door het stellen van een maximale grondwateronttrekking of het stellen van financiële voorwaarden in het werkingsbeleid. De intentie is om de regels mee te nemen in het brede pakket regels in het AMvB Zonering. Dit onderwerp raakt sterk aan de verantwoordelijkheden van provincies, waterschappen en de minister van Infrastructuur en Waterstaat. Daarom pakken we de verdere uitwerking hiervan op in nauwe samenwerking met de medeoverheden.

e. Mestvrije stroken van 5 m langs beken
Deze maatregel verbreedt de toepassing van bestaande mest- en teeltvrije stroken op specifieke oppervlaktewateren (zie Bal) naar stroken van 5 meter aan weerszijden van de beken in beekdalen binnen de aanpak kwetsbare watergebieden en/of die vallen binnen het werkingsgebied van zonering. Maatregelen op het gebied van gewasbescherming in deze stroken worden betrokken in het Convenant Toekomstbestendige Gewasbescherming. Het uitbreiden van deze stroken zorgt voor minder mestplaatsingsruimte en voor minder gebruik van gewasbeschermingsmiddelen en daarmee voor een verbetering van de oppervlaktewaterkwaliteit. De maatregel creëert daarmee ook kansen voor uitbreiding van groenblauwe dooradering en ontsnippering van natuur. De regel geldt voor alle bedrijven met percelen langs beken in beekdalen. De regel gaat in principe in 2035 in, waarbij onderzocht wordt of een ingroeimodel of versnelde invoer mogelijk is.

f. Mogelijke regel veranderend grondgebruik
Het doel van het pakket van voorgenomen regels is om, in samenhang met het Convenant Toekomstbestendige Gewasbescherming, ongewenste verandering van grondgebruik te voorkomen. Indien ongewenste verandering van grondgebruik onvoldoende wordt geborgd, bijvoorbeeld in de periode tot 2035, dan is er een tijdelijke regel te stellen.

Deze regels zijn nog in ontwikkeling en daarom zijn wijzigingen nog mogelijk.

Bovenstaande regels zien primair toe op plantaardige teelten en de grondgebonden veehouderijsystemen (primair melkveehouderij). Voor regels met betrekking tot stalemissies uit de intensieve veehouderijsectoren wordt vooralsnog aangesloten bij de doelsturingssystematiek, waarbij de normhoogte in 2027 bekend worden en daarmee ook inzichtelijk wordt wat de bijdrage is aan natuurherstel. Dit kan ook belangrijk zijn voor het aantonen van additionaliteit per gebied.

Het is onwenselijk dat er in de zones nieuwe bronnen van stikstofemissie komen vanuit stallen, zowel voor melkvee als voor de intensieve veehouderijsectoren. In het kader van de invoering van de rekenkundige ondergrens wordt gewerkt aan tijdelijke beheersmaatregelen, waaronder het voorkomen van groei van veehouderijen met diercategorieën die niet begrensd zijn met productierechten. Deze worden samen met de provincies uitgewerkt in concrete wettelijke voorschriften. Richting de uitwerking van de AMvB Zonering moet worden bezien of er aanvullend aanleiding is te besluiten

[2] Bron: Voor technische briefing Tweede Kamer geactualiseerde versie figuur 2 adviesrapport 'Doen wat moet én kan'. Ecologische Autoriteit (2024).

tot de invoering van een regel voor het in de toekomst voorkomen van nieuwe puntbronnen van ammoniakemissies in de zones.

Voorgenomen inwerkingtredingsdata
De regels en het ondersteunend pakket zijn gericht op extensivering van de landbouw ten behoeve van systeemherstel in de zones. De regels zijn aanvullend op het generieke pakket. Extensivering vraagt grote veranderingen van veel ondernemers in de zone. De regels zijn bedoeld om deze verandering te sturen. De komende maanden wordt per regel uitgewerkt wat de beoogde inwerkingtredingsdatum is, en of er daarbij een ingroeipad gaat gelden. De voorziene inwerkingtredingsdatum voor de verlaagde GVE-norm is in elk geval januari 2035.

Wanneer de regel gaat gelden en of sprake is van een ingroeipad, hangt onder andere af van of de regel een preventieve werking heeft of gericht is op het verlagen van drukfactoren. De regels gericht op het verlagen van de drukfactoren treden in werking januari 2035 (bijvoorbeeld de verlaagde GVE-norm) of op een tussentijds moment tussen 2029 en 2035. Tussentijdse inwerkingtreding kan wenselijk zijn voor het doelbereik of om ongewenste prikkels te voorkomen.

Uitmiddelingseffecten
Voor de werking van de regels in én buiten de zone is van belang dat met name de regels inzake grondgebondenheid en mestgebruik weliswaar zijn genormeerd op hectareniveau, maar op bedrijfsniveau gecontroleerd en gehandhaafd worden. Bedrijven met grond binnen en buiten de zone kunnen op bedrijfsniveau de normen binnen de zone en de minder strenge normen voor grondgebondenheid en mestgebruik buiten de zone 'middelen'. Uitmiddeling is tot op zekere hoogte niet te vermijden en neemt niet weg dat er een totale afname van het aantal stuks vee of mestgebruik plaatsvindt. De zoektocht wordt naar een optimum manier om doelmatig te sturen op extensivering in de zones en maximale bijdrage aan het systeemherstel. Om dit optimum te vinden kan gedacht worden aan het stellen van randvoorwaarden om een effectieve normstelling te creëren of het gericht inzetten van ondersteunend instrumentarium. Deze randvoorwaarden worden op dit moment verder uitgewerkt en getoetst op financiële én economische impact. Bij het uitwerken van deze regels staat het realiseren van doelbereik en lostrekken van vergunningverlening voorop, en wordt tegelijkertijd bezien hoe bij de vormgeving aansluiting gevonden kan worden bij beleid van provincies (bijvoorbeeld Gelders strokenbeleid), de werking van een zone uitlegbaar blijft en passend is binnen de financiële kaders. Onderdeel van deze uitwerking is ook de omgang met enclaves in Natura 2000-gebieden.

<u>Doelbereik maatregelen in de zone</u>
De regels in zones, systeemherstelmaatregelen en het ondersteunend pakket vormen het totale doelbereik. Het effect van deze maatregelen zal echter per gebied verschillen. Dit hangt samen met de hoeveelheid bedrijven in het gebied en de aard van hun bedrijfsvoering op dit moment. De zoneringsaanpak bevat drie maatregelen die te samen zullen zorgen voor een substantiële additionele ammoniakreductie in de zone: de introductie van de GVE/ha-norm van 1,5 en het daarmee samenhangende additionele beroep op de stoppers- en verplaatsersregelingen, het verlagen van de maximale stikstofgebruiksnorm tot 170kg/ha voor de aanwending van mest en het omzetten van landbouwgrond naar natuur, als onderdeel van de systeemherstelmaatregelen en het invullen van de restopgave NNN. In zoneringsgebieden waar de doelsoorten van het ANLb voorkomen of geschikt leefgebied kan worden gecreëerd, zal ook agrarisch natuurbeheer onderdeel kunnen zijn van het totale doelbereik. Naar verwachting zijn deze maatregelen voldoende om invulling te geven aan de ambitie uit de junibrief dat de zoneringsaanpak tot gemiddeld landelijk 20%-punt additionele emissiereductie leidt. Het effect van deze maatregelen verschilt per gebied. Dit is afhankelijk van het aantal en de aard van de aanwezige bedrijven en de huidige veedichtheid. Ten behoeve van de publicatie van de ontwerp-AMvB Zonering zijn onderzoeken uitgezet waarmee we inzicht krijgen in deze effecten. Hierbij zal ook gekeken worden naar de effecten op andere drukfactoren. Ten behoeve van eventuele provinciale omwisselbeslissingen en de publicatie van de ontwerp-AMvB zonering en zal per gebied het verwachte doelbereik inzichtelijk worden gemaakt. Ook worden hiervoor op dit moment gebiedscasussen en een plan-MER uitgevoerd en doet de WUR onderzoek naar de economische effecten. Desondanks zal deze inzet nog niet voor elk gebied genoeg zijn om additionaliteit aan te tonen. Provincies moeten voor dat deel van gebieden in hun additionaliteitsplan beschrijven wat voor maatregelen er aanvullend nog nodig zijn om additionaliteit aan te tonen.

5. Aanpak kwetsbare watergebieden
Voor kwetsbare watergebieden (geselecteerde beekdalen en grondwaterbeschermingsgebieden) worden vergelijkbare regels ontwikkeld als die voor aanpak in zones rondom Natura 2000-

gebieden. Zo wordt zoveel mogelijk voorkomen dat een lappendeken van verschillende regelgeving in Nederland ontstaat, ook gezien deze gebieden dikwijls overlappen.

In afstemming met provincies en waterschappen wordt de in de Kamerbrief van 26 juni aangegeven lijst met grondwaterbeschermingsgebieden en beekdalen aangescherpt. De verdiepende gesprekken over de selectie van deze gebieden vinden momenteel plaats. Op basis van aangeleverde onderbouwing vanuit de medeoverheden en de verdiepende gesprekken met het Rijk komen we tot een definitieve selectie. Deze selectie van grondwaterbeschermingsgebieden en beekdalen zal tegelijk met de selectie van de Natura 2000-gebieden worden gecommuniceerd om in 1 keer helderheid te bieden voor overheden, ondernemers en andere gebiedspartners.

Gegeven de gebiedsgerichte aard van de opgaven in beekdalen en grondwaterbeschermingsgebieden zal bij de uitwerking van regelgeving aandacht zijn voor het belang van afwegingsruimte voor medeoverheden, op een vergelijkbare manier zoals hierboven beschreven bij de zones rond Natura 2000-gebieden. Het Rijk hecht waarde aan een gebiedsgerichte invulling van maatregelen en zal hier, binnen kaders, ruimte aan geven. Het bepalen van het werkingsgebied van de regels zal in overleg met medeoverheden plaatsvinden. Invulling van de nutriëntenopgave voor de landbouw en bestaande budgettaire kaders zijn daarbij leidend.

De aanpak kwetsbare watergebieden richt zich vanuit de KRW op de aanpak van de waterkwaliteit, daarom worden regels vastgesteld die met name bijdragen aan de verbetering van grond- en oppervlaktewaterkwaliteit. Verbetering van de waterkwaliteit moet vooral worden gerealiseerd door maatregelen die bijdragen aan de vermindering van het gebruik van meststoffen op de percelen, waardoor er minder nutriënten naar het oppervlaktewater afspoelen en de uitspoeling naar het grondwater vermindert.

Op dit moment wordt bekeken in welke grondwaterbeschermingsgebieden aanvullende landbouwkundige maatregelen nodig zijn om onder de nitraatnorm van 50 mg/L nitraat in grondwater uit te komen. De maatregelen die hiervoor worden voorgesteld zijn de maximum totale stikstofgebruiksnorm van 170 kg stikstof per hectare per jaar en de verplichte rotatie op percelen eenmaal per drie jaar met een rustgewas. Een rustgewas kan worden gekozen uit de nog vast te stellen rustgewassenlijst. Deze maatregelen zijn in lijn met hetgeen wordt uitgewerkt voor de zones rondom Natura 2000-gebieden.
Daarnaast wordt via het Convenant Toekomstbestendige Gewasbescherming gewerkt aan verbetering van de waterkwaliteit door met een generiek pakket het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen in de grondwaterbeschermingsgebieden te beperken.

In de beekdalen is het van belang om de uitspoeling van nutriënten naar het oppervlaktewater te verminderen zodat er wordt voldaan aan de doelen van de Nitraatrichtlijn en de KRW waardoor eutrofiëring in beken wordt voorkomen en verminderd. Beekdalen, geclassificeerd als KRW R-type, worden meegenomen in de aanpak voor kwetsbare watergebieden wanneer de KRW-opgave voor nutriënten voor een aanzienlijk deel bij de landbouw ligt, rekening houdend met toekomstige ontwikkelingen. Beekdalen waarbij de opgave voor meer dan de helft door het buitenland of rioolwaterzuiveringsinstallaties (RWZI’s) wordt bepaald verloopt de inzet in principe via andere trajecten waarin gewerkt wordt aan het verminderen van de nutriëntenbelasting vanuit het buitenland en RWZI's. Mocht in deze gebieden een aanzienlijke landbouwopgave voor nutriënten aanwezig zijn, wordt gekeken of, binnen het budgettaire kader, aanvullende inzet hierop wenselijk is. Evenals in de zones rondom Natura 2000-gebieden en de grondwaterbeschermingsgebieden, zal de maximale totale stikstofgebruiksnorm op percelen in een nader te bepalen werkingsgebied in de beekdalen worden verlaagd naar maximaal 170 kg stikstof per hectare per jaar. Daarbij geldt op deze percelen ook de verplichte rotatie van eenmaal per drie jaar. Tenslotte worden dierlijke mest vrije bufferstroken van vijf meter langs de beken gerealiseerd en wordt in het Convenant Toekomstbestendige Gewasbescherming gekeken naar mogelijke maatregelen op het gebied van gewasbescherming op deze stroken. Met deze maatregel moeten bestaande stroken tot vijf meter worden verbreed aan weerszijden van de betreffende beken.

De waterkwaliteit in de kwetsbare watergebieden hangt samen met waterkwantiteit en de bredere hydrologische werking van het watersysteem. Daarnaast is sprake van geografische samenhang tussen kwetsbare watergebieden en de natuurgebieden waarbij via zonering wordt gewerkt aan hydrologisch systeemherstel. Bij de uitwerking van regelgeving voor de kwetsbare watergebieden wordt ook verkend of aanvullende sturing op hydrologie wenselijk is.

Op dit moment wordt gewerkt om het doelbereik meer inzichtelijk te krijgen middels o.a. gebiedscasussen, en de plan-MER. Ook zal het effect van de maatregelen op de bedrijfsvoering van

biologische bedrijven worden onderzocht en wordt door de WUR breder gekeken naar de economische effecten van de aanpak.

Prioritaire gebieden en economische clusters
Rijk en medeoverheden zijn met prioriteit aan de slag met de uitvoering in de vijf prioritaire gebieden (Veluwe, Peel, Groene Hart, Hart van het Noorden en Noordwest-Overijssel) en twee economische clusters (Haven Rotterdam en Brainport) met de uitvoering. De maatregelen die passen binnen de voorgenomen zoneringsaanpak zijn hierbij een belangrijke bouwsteen om te komen tot stikstofreductie, natuurherstel en de doorontwikkeling van een toekomstbestendige landbouw.

De eerste middelen van de reeds beschikbare €600 mln voor de Peel en de Veluwe zullen nog dit jaar naar deze gebieden gaan waarmee de overheden kunnen starten met de uitvoering. Met de regio is op verzoek van uw Kamer ook het gesprek gevoerd om de kaders voor de besteding van de €600 mln. te verbeteren. Op basis van dat gesprek heb ik besloten dat de middelen ingezet kunnen worden in de vast te stellen zones en waar effectief ook daarbuiten. En dat de middelen ook besteed kunnen worden aan herstelmaatregelen. Voor de Veluwe is het kabinet samen met de interbestuurlijke partners voornemens om op korte termijn het uitvoeringsplan vast te stellen en een gezamenlijke uitvoeringsorganisatie te starten. Deze richt zich op een integrale aanpak voor de ondernemers in het gebied van de Aanpak Veluwe en borging van deze maatregelen in 2027 zodat vergunningverlening weer in zicht komt. Voor de ondernemers binnen de Aanpak Veluwe is recent één loket voor alle overheidslagen open gegaan. Voor de Peel is voor de zomer het gezamenlijke Uitvoeringsplan vastgesteld. Met de verbeterde kaders en de interbestuurlijke afspraken in de Aanpak Veluwe beschouw ik de moties Podt (Kamerstuk 28973, nr. 274) en Holman-Grinwis (Kamerstuk 36755, nr. 44) als afgedaan.

Naast de middelen voor de Veluwe en de Peel heeft het kabinet in de LVVN-begroting 2027 €500 miljoen gereserveerd voor de overige prioritaire gebieden en de twee economische clusters. Voor de Brainportregio, Hart van het Noorden en Groene Hart is €123 mln. per gebied beschikbaar, voor Noordwest-Overijssel is €81 mln. en voor Rotterdamse Haven is €50 mln. beschikbaar. Samen met de medeoverheden werken we voor deze gebieden aan de interbestuurlijke uitvoeringsprogramma's om deze rond de jaarwisseling te kunnen vaststellen. Hiermee zetten de overheden de eerste stap om ook in deze gebieden samen met ondernemers en andere gebiedspartners te werken aan de meerjarige en brede gebiedsaanpak en snel tot uitvoering te komen.

Wat betekent dit voor ondernemers?
De contouren van de aanpak staan, maar tegelijkertijd is nog niet alles duidelijk en is nadere uitwerking nodig. Zo wordt in januari de ontwerp-AMvB vastgesteld, waaronder een definitieve selectie van Natura 2000-gebieden waar zonering zal gelden. Ook schetst het pakket de richting van wat gevraagd wordt van ondernemers, maar dienen regels nader uitgewerkt te worden. Dit heeft prioriteit voor het kabinet, zodat ondernemers weten waar zij aan toe zijn en keuzes kunnen maken over hun toekomst. Het kabinet vindt het belangrijk nu al wel de richting en contouren te schetsen zodat ondernemers zich hierop kunnen gaan voorbereiden, eventueel met gebruik van zaakbegeleiding.

Voor ondernemers is als eerste stap van belang om inzicht te verkrijgen in in hoeverre de huidige bedrijfsvoering passend is bij het soort omschakeling dat de aangekondigde regels vragen. Als er inzicht is in de huidige situatie en duidelijk is wat er precies van boeren wordt gevraagd, is van belang dat ondernemers alle mogelijkheden kunnen overwegen voor hun bedrijf. Hierbij valt te denken aan het omschakelen naar extensievere bedrijfsvoering, omschakelen naar biologisch, een inzet op agrarisch natuurbeheer, inzet op lokale afzet via korte ketens, het verbreden van het bedrijf met een passende nevenactiviteit, verplaatsen van het bedrijf of stoppen. Op de website www.groeiennaarmorgen.nl staat meer informatie welke stappen ondernemers kunnen nemen om voor het eigen bedrijf meer duidelijkheid te krijgen over de toekomst.

Vervolgproces
In de komende maanden wordt de zoneringsaanpak zoals beschreven in voorliggend document omgezet in juridisch geborgde regels. Daarvoor zal een algemene maatregel van bestuur worden voorbereid en in procedure gebracht (AMvB zonering). Concreet stelt het Rijk instructieregels voor provincies om de zones aan te wijzen, met ruimte voor gebiedsgericht maatwerk voor precieze geografische begrenzing. Daarnaast zal het Rijk algemene regels stellen die in de zones gaan gelden, onder andere over grondgebondenheid en mestgebruik. De instructieregels zullen worden opgenomen in het Besluit kwaliteit leefomgeving en de algemene regels in het Besluit activiteiten leefomgeving onder de Omgevingswet. De Rijksregels voor zonering zullen enkel in werking treden wanneer een gebiedseigen plan niet conform de kaders tot stand komt. De voorbereiding van de AMvB

zal nauw worden afgestemd met de bestuurlijke partners, in het bijzonder de provincies, gezien hun gebiedsgerichte taken voor natuurbeheer. Onderdeel daarvan is het gebiedsgericht maatwerk zoals hierboven is beschreven.

Daarnaast worden op diverse momenten en manieren maatschappelijke organisaties en sectorpartijen betrokken. Ook worden bij de voorbereiding praktijkcasussen uitgevoerd.
Tegelijk met de juridische uitwerking worden onderzoeken en toetsen gedaan naar de bedrijfseconomische en milieueffecten van de zoneringsregels. Belangrijke zijn de agrarische bedrijfstoets, de regeldruktoets, de uitvoerbaarheidstoets, onderzoek naar de sociaaleconomische effecten en de plan-MER.

Het ontwerp van de AMvB wordt vervolgens ter internetconsultatie gelegd in januari 2027. Gelijktijdig wordt ook de plan-MER ter inzage gelegd. Iedereen heeft dan de mogelijkheid om daarover zienswijzen in te dienen. Vervolgens wordt het ontwerp voorgehangen bij de Tweede en Eerste Kamer en voor advies voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State. Na verwerking daarvan volgt de vaststelling en publicatie van de AMvB. Publicatie van de vastgestelde regels is voorzien op 1 januari 2028.

De totstandkoming is dan ook een zorgvuldig proces met vele betrokkenen om te zorgen voor een breed gedragen zoneringsaanpak die werkt. In de start van dit proces worden de kaders hiervoor op Rijksniveau gesteld, maar de rol van provincies is cruciaal in de verdere doorvertaling. Zij hebben beste zicht op de staat van natuur en welke drukfactoren een rol spelen. Verschillende provincies hebben al grote stappen gezet met hun eigen provinciale aanpakken. Zoals in eerdere Kamerbrieven ook gesteld, hecht ik eraan om in overleg met de provinciale bestuurders hier een zo goed mogelijke aansluiting op te vinden. Daarnaast is het evident dat ook de rol van gemeenten en waterschappen van groot belang is om dit beleid ruimtelijk door te kunnen vertalen en tot uitvoering te brengen. De komende periode wordt er met medeoverheden en partners in gebieden ook verder gewerkt aan de gezamenlijke aanpak om de uitvoeringskracht te versterken. De uitvoeringsaanpak die de medeoverheden dit voorjaar hebben opgesteld, biedt hiervoor de basis.
Dit allen vraagt goede afstemming met de medeoverheden en ik zet mij hier dan ook actief voor in. Dat is van groot belang, ook gezien de impact en kansen voor de gebieden en de boeren. We kunnen dit alleen samen. Ook uw Kamer speelt daarin een belangrijke rol. Ik blijf dan ook graag in gesprek.

Bijlage IV – Geborgd natuurherstel

Inleiding
Net zoals er verplichtingen gelden voor (agrarische) ondernemers en de overheid, moeten terreinbeherende organisaties ook leveren. Voor natuurverbetering en vergunningverlening, juridische procedures en het afwijzen van intrekkings- en handhavingsverzoeken, is het van belang dat natuurherstel ook daadwerkelijk wordt gerealiseerd. Daarmee kan worden voldaan aan de verplichtingen uit de Vogel- en Habitatrichtlijnen (VHR) en komt Nederland van het slot. Voor natuurherstel is het belangrijk om te kijken naar de werkelijke staat van de natuur en daarbij alle drukfactoren te beschouwen – inclusief die van waterkwaliteit, verdroging, predatoren en versnippering.

Het kabinet wil samen met provincies zorgdragen voor meer zicht op de resultaten van natuurherstel en -beheer te versterken en te borgen. Hiervoor is een verdere professionalisering van het hele systeem nodig. Dat omvat ook het certificerings- en verantwoordingssysteem.

Afspraken met terreinbeherende organisaties
Het kabinet spreekt heldere verantwoording en verplichtingen af met terreinbeherende organisaties met en provincies en Rijkswaterstaat over bijvoorbeeld op kwaliteit van beheer, doelmatigheid en type maatregelen. Voor de financiële borging investeert het kabinet incidenteel € 2,2 miljard en na 2035 ook nog structureel € 200 miljoen per jaar extra in natuurmaatregelen, waarvan het grootste deel voor natuurbeheer. Provincies en het Rijk trekken samen in 2027 al € 100 miljoen extra uit voor beheer en hebben hier onlangs afspraken over gemaakt. Daarbij zal het kabinet sturen op het verhogen van de vergoedingen voor de terreinbeherende organisaties. Bij de besteding hiervan benut het kabinet waar mogelijk ook kansen voor veenweiden en de landelijke bossenstrategie.

Natuurherstel
Natuurherstelmaatregelen bestaan bijvoorbeeld uit het verbeteren van hydrologische omstandigheden in de omgeving van natuurgebieden, het voorkomen en bestrijden van invasieve exoten en het gezonder maken van bossen. Het uitvoeren van deze herstelmaatregelen doet het kabinet zoveel mogelijk in samenhang met andere maatschappelijke opgaven, zoals natuurbrandbeheersing. Het kabinet geeft hierbij bovendien invulling aan de ambities voor een natuurinclusieve samenleving, waarbij bestaande overheidsgronden maximaal worden benut, zoals bij het ecologisch beheren van wegbermen en dijklichamen.

Het kabinet werkt dit verder uit, inclusief de mogelijkheden dit te financieren. De natuurherstelmaatregelen zijn per direct nodig. Om die reden is voor 2026 al circa € 100 miljoen vrijgemaakt voor het uitvoeren van concrete projecten, zoals benoemd in de brief van 26 juni 2026. Het gaat daarbij om een breed scala van projecten, van hydrologisch herstel tot de aanpak van exoten.

Beleidsmatige borging natuurherstel en -beheer
Het duurzaam herstellen en effectief beheren van onze natuur is van groot belang om stappen te zetten op weg naar een robuuste natuur en vergunningverlening, zoals ook opgenomen in de Bouwsteen Natuur van de koepels van decentrale overheden en van natuurbeheerders. Staatsbosbeheer voert hiertoe samen met Natuurmonumenten met onderzoek ‘Doelsturing in natuurbeheer’ uit. De uitkomsten verwacht het kabinet voor het einde van het jaar met uw Kamer te kunnen delen. De invloed die beheerders hebben is maatregelen zo goed mogelijk uit te voeren die passen bij wat het gebied nodig heeft. In de SNL-systematiek is de uitvoering van natuurbeheer geborgd middels verschillende procedures en controles. De eerste bevindingen van het onderzoek geven aan dat er ruimte bestaat om de werking van het SNL in de praktijk verder te verbeteren. Zo lijkt het wenselijk om de betrokkenheid van LVVN in het SNL te vergroten, enerzijds vanwege de behoefte aan meer (in)zicht op natuurbeheer (bijvoorbeeld vanwege de Rijks-verantwoordelijkheid voor VHR-doelen) en anderzijds vanwege de landelijke rol in het oplossen van bijvoorbeeld provincie-overstijgende drukfactoren.

Het is van belang dat de terreinbeherende organisaties de effectiviteit van hun natuurbeheer blijven evalueren om zo te kunnen blijven leren en hun beheer effectief en efficiënt kunnen uitvoeren. De komende tijd gaat het kabinet samen met medeoverheden en beheerders verder uitwerken, hoe de VHR-doelen per gebied op een duidelijkere manier kunnen doorwerken in afspraken over het natuurbeheer. Daarbij zal duidelijk moeten worden in hoeverre dat aanpassing of verder borging vraagt van onderdelen van de SNL-systematiek, inclusief de mogelijkheid met Kritische Prestatie Indicatoren (KPI’s) te werken. De resultaten neem ik mee bij het vormgeven van het Natuurpact 2.0, wat het kabinet in 2027 gaat afspreken met alle relevante partijen. In het Natuurpact 2.0 krijgt doelsturing een prominente plek, ten behoeve van de *juridische borging*. Indien beheerders

noodzakelijke maatregelen niet getroffen hebben, sturen we bij middels de mogelijkheden van het subsidie-instrument. Indien het bereiken van genoemde doelen door externe omstandigheden (zoals klimaatverandering) onmogelijk blijkt, zullen de partijen gezamenlijk bekijken wat dit betekent voor de gemaakte afspraken.

Het kabinet investeert ook in het versterken en uitbreiden van natuurmonitoring: meten is weten. In het coalitieakkoord is opgenomen dat Nederland elke twee jaar de landelijke en regionale voortgang op het gebied van natuur, bodem en water monitort, en indien nodig bijstuurt. Bij het versterken van de monitoring, inclusief de mogelijkheid van een onafhankelijke toetsing, kijkt het kabinet naar de voorstellen in de Bouwsteen Natuur van een brede coalitie van betrokken partijen.

Ministerie van Landbouw, Visserij,
Voedselzekerheid en Natuur

Directoraat Generaal
Landelijk Gebied en Stikstof

Aan de Minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur

Auteur

[redacted]

TER BESLISSING
Datum aangemaakt
29 oktober 2026

Kenmerk
DGLGS / 108810221

Kopie aan

Bijlage(n)

nota
TER BESLISSING

Aanbieden Kamerbrief Ontwerpprogramma Landbouw, Natuur en Stikstof en Wetsvoorstel voor vastlegging van de emissiedoelen

Parafenroute

[redacted]

Aanleiding

Bij deze Kamerbrief verzendt het kabinet het Ontwerpprogramma Landbouw en Stikstof naar de beide Kamers. In dit programma legt het kabinet het maatregelpakket gepresenteerd in de brief van 26 juni 2026 vast.

Geadviseerd besluit

U wordt geadviseerd om in te stemmen met het versturen van de Kamerbrief *Ontwerpprogramma Landbouw, Natuur en Stikstof en Wetsvoorstel voor vastlegging van de emissiedoelen* aan de Eerste en Tweede Kamer na bespreking in de Ministerraad op 30 oktober 2026.

Kernpunten

- Met deze Kamerbrief verzendt het kabinet het Ontwerpprogramma Landbouw, Natuur en Stikstof naar de Eerste en Tweede Kamer (bijlage I).
- Als bijlagen bij deze kamerbrief worden daarnaast de belangrijkste vervolgstappen (bijlage II) en een verdere uitwerking van de zoneringsaanpak (bijlage III) aan de Kamer verstuurd.
- Met het vastleggen van de maatregelen in het ontwerpprogramma en de doelen in het wetsvoorstel bieden we een basis voor het onderbouwen van additionaliteit en zeten we een belangrijke stap voor vergunningverlening.
- In deze brief worden achtereenvolgens de volgende onderdelen behandeld:
    - Toelichting bij het vastleggen in het Ontwerpprogramma en wetsvoorstel (1), en het belang hiervan voor vergunningverlening en voor de invoering van de RKO (2);
    - De verdere uitwerking van de zoneringsaanpak (3), met een verdere toelichting in bijlage III;

  - De uitwerking van emissiearm aanwenden van meststoffen (4) en de uitwerking van grondgebondenheid (5);
  - Een uitwerking van het mechanisme voor borging van doelbereik (6);
  - De status en reikwijdte van het ontwerpprogramma LNS (7), en;
  - De voorstellen van maatschappelijke partijen en medeoverheden (8).
- Deze brief moet in samenhang worden bezien met de Kamerbrief *Ondersteuning aan de agrarische sector voor haalbare doelstellingen* die tegelijkertijd met deze brief naar de beide Kamers wordt verstuurd.