

Vergaderjaar 2025–2026

35 334

Problematiek rondom stikstof en PFAS

Nr. 413

BRIEF VAN DE MINISTER VAN LANDBOUW, VISSERIJ, VOEDSEL- ZEKERHEID EN NATUUR

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 16 september 2025

Het kabinet werkt al geruime tijd aan stappen voor economie en natuurherstel. Daarbij wordt ook de inbreng van medeoverheden, maatschappelijke partners en kennisinstellingen benut om zo tot een aanpak te komen voor Nederland. Uw Kamer heeft bij herhaling het belang hiervan onderstreept en met moties verzocht om voor Prinsjesdag te komen met nadere plannen. De uitspraken van de Raad van State¹ in december 2024 over intern salderen en de daaropvolgende ontwikkelingen waren daarvoor mede aanleiding, en hebben de urgentie benadrukt om te werken aan het vraagstuk natuurherstel en economie voor Nederland. Dat raakt de bouw, verduurzaming, infrastructuur, de industrie, agrarische ondernemers en de paraatheid van defensie.

Met het startpakket «Nederland van het slot» heeft het kabinet op 25 april² de eerste stappen gezet om Nederland weer vooruit te helpen en ondernemers perspectief te bieden. De afgelopen periode is hard gewerkt aan de uitvoering van de maatregelen uit dit startpakket, zodat de eerste resultaten concreet geboekt worden. Alle concrete afspraken uit dat startpakket krijgen inmiddels vorm, in de bijlage wordt dat uiteengezet.

Het kabinet ziet de urgentie om vervolgstappen te zetten om Nederland van het slot te halen. Daarom kiest het kabinet ervoor om nu, ondanks haar demissionaire status en mede op aansporing van uw Kamer³ en de moties Grinwis en Vedder⁴, om te komen met een richtinggevend vervolgpakket gericht op emissiereductie en natuurherstel: nu en in de toekomst. Ook kiest het kabinet ervoor om de borging van de aanpak

¹ Uitspraak 202201311/1/R2 – Raad van State (Rendac) en Uitspraak 202200383/1/R2 – Raad van State (Amercentrale).

² Kamerstuk 35 334, nr. 362.

³ Kenmerk 2025Z13820 (betreft het verzoek van het lid Grinwis in het debat van 1 juli 2025 om het maatregelenpakket naar de Kamer te sturen).

⁴ Kamerstuk 35 334, nr. 388.

verder vorm te geven. Dit vervolgpakket bouwt voort op de architectuur van het startpakket en biedt ook houvast en richting voor de vervolgstappen die hierna nog nodig zullen zijn. Voor het vervolgpakket reserveert het kabinet in de miljoenennota incidenteel € 2,6 mld. en structureel € 287,5 miljoen, waarbij verfijning en uitwerking plaats zal vinden in de komende periode, ook met betrokken partners.

Bij het opstellen van dit vervolgpakket en de verdere uitwerking van de borging zijn nadrukkelijk alle overwegingen van uw Kamer betrokken, in het bijzonder de toezeggingen en moties, en is zo goed als mogelijk verbinding gezocht met medeoverheden en maatschappelijke partijen. Ook zijn de reflecties van het kennisconsortium (PBL, Deltares, RIVM, WUR) en uitvoeringspartijen benut bij de vormgeving van de aanpak, evenals bij de verdere uitwerking. Dat geldt ook voor het eerdere advies van de Landsadvocaat en de adviezen van de Raad van State. De motie Vedder c.s.⁵ en de motie van Campen en Grinwis⁶ beschouw ik hiermee als afgedaan. De reflectie van het kennisconsortium is op een eerder moment al met de Kamer gedeeld⁷. De adviezen van de uitvoeringsorganisaties zijn als bijlage bij de huidige brief aan de Kamer verzonden. Omdat het kabinet veel waarde hecht aan de informatiebehoefte aan de Kamer, zijn ook alle geagendeerde stukken die in de afgelopen periode hebben voorgelegen in de MCEN/onderraad, voor zover niet eerder gepubliceerd, als bijlage bij deze brief aan de Kamer verstuurd.

De komende periode gaat het kabinet hard aan de slag om het vervolgpakket verder uit te werken en ten uitvoer te brengen, tezamen met de stappen uit het startpakket. Ook bij de realisatie van deze maatregelen blijft de betrokkenheid van medeoverheden en maatschappelijke partijen onverminderd belangrijk. Het kabinet blijft met hen in gesprek en gebruikt de input van de partijen bij de verdere uitwerking van de vervolgstappen. Uw Kamer zullen we regelmatig blijven informeren over de voortgang.

In deze brief komen achtereenvolgens de volgende onderdelen aan bod:

1. Vervolgpakket «Nederland van het slot»: financiën en maatregelen
2. Borging van de aanpak
3. Betrokken reflecties, adviezen en voorstellen
4. Vervolg

Ook worden de volgende documenten als bijlage bij deze brief aan de Kamer verstuurd:

- I. Uitvoeringsagenda
- II. Adviezen uitvoeringsorganisaties
- III. MCEN-stukken afgelopen periode

1. Vervolgpakket «Nederland van het slot»: financiën en maatregelen

Net als met het startpakket zet het kabinet met het richtinggevende vervolgpakket in op emissiereductie en natuurherstel, in combinatie met een verbeterde borging van de aanpak. Sommige maatregelen waren al onderdeel van het startpakket, en worden nu met het vervolgpakket verder uitgebreid. Andere maatregelen in het vervolgpakket zijn nieuw. Aan het vervolgpakket zijn zowel financiële als inhoudelijke elementen verbonden.

⁵ Kamerstuk 35 334, nr. 386.

⁶ Kamerstuk 35 334, nr. 308.

⁷ Kamerstuk 35 334, nr. 409.

De vervolgstappen worden financieel gedekt uit het restant van de landbouwenveloppe die bij het hoofdlijnenakkoord beschikbaar is gesteld voor het LVVN-domein en krijgt de komende tijd verdere verfijning en uitwerking. Zodoende ziet het vervolgpakket enkel op maatregelen gericht op landbouw en natuur. De middelen voor deze maatregelen zijn bij de augustusbesluitvorming overgeheveld naar de begroting van LVVN (artikel 51), zoals toegelicht in de miljoenennota. Daarmee is de gehele landbouwenveloppe uit het hoofdlijnenakkoord beschikbaar gekomen op de LVVN-begroting. In de uitwerking en implementatie zal met betrokken partijen gewerkt worden aan verdere precisering en verfijning, bijvoorbeeld rondom de sluitende uitvoeringsaanpak. Vervolgens zullen middelen via budgettaire besluitvormingsmomenten nader worden verdeeld en worden overgeheveld naar de specifieke beleidsartikelen. Met deze financiële aanpak is overigens niet voorzien in de dekking van alle benodigde maatregelen om de reductiedoelstellingen voor 2035 voor industrie (waarvoor extra middelen ten behoeve van de aanpak worden voorzien), mobiliteit (waarvoor in dit pakket geen nieuwe middelen worden voorzien) en landbouw volledig te bereiken. Besluitvorming over additionele maatregelen en bijbehorende dekking is ook aan een volgend kabinet.

Tabel 1: Beschikbaar gestelde incidentele en structurele middelen voor de aanpak «Nederland van het slot»: startpakket, vervolgpakket (art. 51 begrotingsstaat LVVN) en totaal. De middelen in de vervolgaanpak betreffen een richtinggevende verdeling, hier zal nog vervolgbesluitvorming over plaatsvinden.

Type maatregel	Startpakket april 2025, in miljoenen (reeds besloten in voorjaarsnota)	Vervolgpakket september 2025, in miljoenen (richtinggevend)	Aanpak totaal, in miljoenen (startpakket + vervolgpakket richtinggevend)
Incidentele maatregelen			
Brede vrijwillige beëindigingsregeling	750	375	1.125
Aanpak piekbelasters industrie		83	83
Extensivering	627		627
Mest	250		250
Natuur	100	400 ¹	500
Innovatie		442	442
Doelsturing	200	842	1.042
Ondersteunend en Flankerend		216	216
Overige besluitvorming VJN ²	473		473
Veluwe en de Peel	600		600
Gebiedsgerichte aanpak (economische) regio's		242	242
Totaal incidenteel	3.000	2.600	5.600
Structurele maatregelen			
Agrarisch natuurbeheer	200	275	475
Natuurmonitoring	12,5	12,5	25
Totaal structureel per jaar	212,5	287,5	500

¹ Waarvan € 50 miljoen is voorzien voor natuurherstelmaatregelen rondom de Rotterdamse Haven als onderdeel van de Gebiedsgerichte aanpak (economische) regio's.

² Dit zijn VJN-middelen voor o.a. Aeries vervanging, dierwaardigheid, Ketenaanpak, PAS-melders, verdienvermogen ecoregeling, HCU, Visserij, Voedselbeleid, Voedseleducatie en schoolfruit, robotisering.

Inhoud

De inhoud van het vervolgpakket zal verder verfijnd en uitgewerkt worden en richt zich op de volgende onderdelen: a) Maatregelen landbouw

b) Maatregelen natuur en ANB; c) Gebiedsgerichte aanpak (economische regio's d) Maatregelen ondersteunend en flankerend beleid. Ook voor die maatregelen werkt het kabinet samen met betrokken partijen en medeoverheden ten behoeve van definitieve vormgeving en financiering. De richting wordt hieronder nader toegelicht.

a) Landbouw

Met de aanvullende gereserveerde middelen gericht op de landbouwsector, kan een volgende stap gezet worden in het reduceren van de emissies in de landbouw en het bieden van perspectief voor ontwikkeling. Het kabinet en de Kamer hebben nadrukkelijk gekozen voor een strategische inzet op doelsturing, zodat boeren zelf vanuit hun eigen expertise en ondernemerschap op doelen kunnen sturen. Daarom zijn er extra middelen voorzien voor de verdere ontwikkeling en uitrol van het systeem voor doelsturing. Hiermee kan de onderliggende KPI-systematiek worden doorontwikkeld, dat geldt ook voor het opzetten van het data- en monitoringssysteem, het inrichten van het toezicht- en handavingsregime en de bekostiging van de implementatie van het systeem. In de ontwikkeling van de doelsturingssystematiek worden ook mogelijkheden voor publiek-private samenwerkingsvormen voorzien, waaronder voor het beheer van data waarmee ondernemers kunnen aantonen dat zij aan de geldende normen voldoen. Het vormgeven van een agrarische autoriteit kan daarin ook een nuttige rol spelen.

Een ander belangrijk onderdeel van de voorgenomen richting op doelsturing zijn aanvullende maatregelen gericht op de toepassing van doelsturing op het boerenerf. Dit is een uitwerking van de afspraak uit het Hoofdlijnenakkoord om voor de landbouw toe te werken naar bedrijfsspecifieke emissiedoelen. Deze aanpak moet ervoor zorgen dat, vooruitlopend op de invoering van afrekenbare bedrijfsemissienormen in 2035, ook de komende jaren al een substantiële reductie van ammoniakemissies wordt behaald, zoals is aangegeven in de kamerbrief Startpakket Nederland van het slot. Het gaat bijvoorbeeld om de volgende maatregelen:

- Het mogelijk maken van (juridisch zekere) innovatieve technieken;
- Onderzoek, (door)ontwikkeling en toepassing van voer- en managementmaatregelen;
- Het subsidiëren van bedrijfsplanvouchers waarmee veehouders onafhankelijke adviseurs een bedrijfsplan laten opstellen voor reductie van ammoniak- en broeikasgasemissies en verbetering van de waterkwaliteit;
- Het opzetten en uitvoeren van praktijkleernetwerken voor kennisoverdracht en -verspreiding rond doelsturing;
- Het ondersteunen van veehouders die tot 2035 stapsgewijs de emissies verminderen richting de wettelijke bedrijfsemissienormen in 2035;

Met deze aanvullende maatregelen worden ondernemers geprikkeld om de komende jaren bewust met de verdere verbetering van de mineraleneficiëntie te realiseren en uitgedaagd om via doelsturing ammoniak- en broeikasgasemissies stapsgewijs verder te verlagen. Door de combinatie van deze maatregelen en het invoeren van afrekenbare bedrijfsemissienormen vanaf 2035 kunnen managementmaatregelen een belangrijke bijdrage leveren aan emissiereductie van ammoniak en broeikasgassen en waterkwaliteit. Er is een aanzienlijk potentieel om op relatief korte termijn ammoniakemissies te verminderen met managementmaatregelen, vooral in de melkveehouderij. Dit is nodig om uiteindelijk per 2035 te kunnen voldoen aan de wettelijke bedrijfsemissienormen voor doelsturing.

Een deel van deze middelen kan worden ingezet voor de uitvoering van de aangenomen motie Grinwis c.s.⁸. Daarin wordt het kabinet gevraagd om sectorpartijen in de melkveehouderij uit te nodigen op korte termijn een emissiereductieplan op te stellen dat gericht is op een reductie van de ammoniakemissie op melkveebedrijven met 30% in 2030 en wordt gevraagd aan het kabinet om hierbij te ondersteunen. Ook zou een deel van de middelen kunnen worden betrokken bij de uitvoering van de motie van Campen⁹.

Tot slot kunnen er in het aanvullende maatregelen binnen doelsturing middelen worden voorzien voor innovatie en verbetering van emissiearme stallen. Dit richt zich op onderzoek en ontwikkeling van nieuwe en verbeterde emissiearme stalsystemen en -technieken die integraal zowel ammoniak als andere milieu emissies sterk verminderen. Ook kunnen deze middelen gereserveerd worden voor het versnellen van het innovatieproces door het adresseren en wegnemen van risico's bij innovatie en door stappen te zetten naar een geborgde meetketen, om emissies van ammoniak, fijnstof, geur en broeikasgassen op termijn continu te kunnen meten op bedrijfsniveau.

In het vervolgpakket heeft het kabinet ook aanvullende middelen voorzien voor een bredere inzet op kansrijke resultaten via landbouwinnovatie. Dit draagt bij aan de kennisontwikkeling en innovatie die essentieel zijn voor een toekomstbestendige en sterke land- en tuinbouwsector, zoals ook wordt verzocht in de motie van der Plas¹⁰ die ziet op het belang van een weerbare agrarische sector. Met effectief innovatiebeleid worden de bestaande financiële, organisatorische, institutionele én culturele drempels (markt- en systeemfalen) aangepakt, op alle niveaus in het innovatieproces. Zo wordt bijvoorbeeld ingezet op het realiseren van een landsdekkend netwerk van experimenteellocaties. Deze maatregelen dragen effectief en goed bij aan het verminderen van stikstofemissies, maar ook aan de verbetering van water-, bodem- en luchtkwaliteit; zo worden koppelkansen verzilverd.

Ook worden er extra middelen voorzien voor de reeds aangekondigde vrijwillige beëindigingsregeling veehouderijlocaties. Deze regeling biedt ondernemers de mogelijkheid om op vrijwillige basis met financiële steun van de overheid hun veehouderijlocatie te beëindigen. In deze regeling wordt voorrang gegeven aan veehouderijlocaties binnen 1.000 meter rondom overbelaste stikstofgevoelige Natura-2000 gebieden. Voor locaties die verder van deze gebieden af liggen, geldt dat er bij het toekennen van subsidies zal worden gerangschikt op kosteneffectiviteit (euro subsidie per kilogram ammoniakemissie). Door aanvullend budget te reserveren kunnen meer ondernemers gebruik maken van deze regeling. Met deze regeling wordt de ammoniakemissie vanuit de veehouderij blijvend verminderd. Dit verlaagt tevens de opgave voor de blijvende veehouders. Over de voortgang van de Vbr, en de Subsidieregeling extensivering melkveehouderij zal ik uw Kamer blijven informeren.

Los van bovenstaande stappen wordt steeds gezien in hoeverre andere stappen mogelijk zijn om emissiereductie te realiseren. Zo geeft het kabinet bij de aanwending van spuiwaters uit mestverwerking en ureum-kunstmest (zonder urease-remmers) vorm aan een verplichting tot de emissiearme toepassing daarvan per 2027 met als effect 1,2 kTon reductie in de NH₃ uitstoot. Wordt dit effect niet gerealiseerd, dan neemt het kabinet alternatieve maatregelen met hetzelfde effect.

⁸ Kamerstuk 28 973, nr. 273.

⁹ Kamerstuk 30 252, nr. 165.

¹⁰ Kamerstuk 35 334, nr. 345.

b) Natuur en ANB

Om Nederland van het slot te krijgen is het van belang om verder te kijken dan alleen de reductie van stikstofemissie en alle drukfactoren aan te pakken. Dit komt ook naar voren in de reflectie van het kennisconsortium. Het kabinet richt zich daarom met een brede aanpak op alle drukfactoren en op natuurherstel. Hiervoor wordt met de start- en vervolgpakketten tezamen € 500 miljoen voor voorzien.

De gereserveerde middelen voor natuurherstel worden ingezet voor effectieve maatregelen om verslechtering tegen te gaan in gebieden waar dit het hardst nodig is. Het kabinet kiest voor een integrale aanpak van natuurherstel gericht op alle drukfactoren, in lijn met de Natuurherstelverordening (NHV). Een integrale aanpak leidt tot een effectiever natuurherstel, waarbij stikstofreductie en andere natuurmaatregelen elkaar versterken. Het kan dan bijvoorbeeld gaan om maatregelen gericht op hydrologie, zoals het verhogen van het waterpeil om verdroging tegen te gaan, of het herstellen van de dynamiek in bijvoorbeeld drooggevallen beken.

Daarnaast voorziet het kabinet een extra reservering van jaarlijks € 275 mln. in agrarisch natuurbeheer (ANB). Hiermee wordt het agrarisch natuurbeheer uitgebreid en kunnen agrariërs meer en zwaarder agrarisch natuurbeheer uitvoeren. Dat is nodig om te kunnen voldoen aan de opgaven voor natuur, water en klimaat in het agrarisch gebied. Hiermee wordt gewerkt aan natuurherstel. Dankzij deze middelen kunnen instrumenten worden voorzien én kan het beheer groeien van 100.000 hectare naar ongeveer 280.000 hectare. Ook kunnen aan boeren beter passende vergoedingen geboden worden. ANB blijft een belangrijk middel om landbouw perspectief te bieden, vooral in gebieden met grote opgaven.

c) Ondersteunend en flankerend

Het kabinet is ervan doordrongen dat onderdelen van de aanpak een behoorlijke sociale, maatschappelijke en economische impact kunnen hebben, en veel vragen van agrarische ondernemers. Zonder ondersteunende en flankerende maatregelen van de overheid is de haalbaarheid en draagbaarheid van de maatregelen beperkt. Daarom zet het kabinet in op maatregelen ten behoeve van uitvoerbaarheid, sociaaleconomische vitaliteit en perspectief voor de agrarische ondernemer. Hier wordt gekeken naar zaakbegeleiding om ondernemers te ondersteunen bij keuzes over de toekomst van hun bedrijf en het ondersteunen van gemeenten op gebied van ruimtelijke ordening. Ook kijkt het kabinet naar gerichte sociaaleconomische investeringen, en maatregelen gericht op het toekomstperspectief voor jonge agrarische ondernemers, waarbij onder andere wordt gedacht aan inzet op vestigingssteun.

d) Gebiedsgerichte aanpak (economische) regio's

Veel van de natuurvraagstukken zijn regio- en gebiedsspecifiek. Dat is de reden waarom in het startpakket en in dit vervolgpakket (naast een landelijke aanpak) nadrukkelijk ook wordt ingezet op een effectieve gebiedsgerichte aanpak, samen met partners. Dat is ook een waardevolle reflectie van de kennisinstellingen. Die aanpak zal (waar nodig) ook in de toekomst verder invulling moeten krijgen. Het kabinet heeft er bij het startpakket voor gekozen om voor de Peel en de Veluwe een specifieke

maatwerkaanpak uit te werken, daarmee beschouw ik de motie Holman en van Campen¹¹ als afgedaan.

Daarnaast zijn er verschillende regio's met veel (economische) activiteit, waar de vergunningverlening momenteel serieus wordt geraakt. Dit speelt nadrukkelijk ook in de regio's rond Rotterdam, Eindhoven en in het Groene Hart. Het kabinet is van plan om onder coördinatie van LVVN, specifiek voor deze gebieden, te starten met een aanpak om (economische) activiteiten weer mogelijk te maken. Hierdoor wordt de vergunningverlening voor economische activiteiten, voor activiteiten gericht op de verdere ontwikkeling naar een duurzame industrie, en voor mobiliteits- en woningbouwprojecten vergemakkelijkt.

Voor deze gebieden is € 242 mln. voorzien in het vervolgpakket. De inzet is om hier gebiedsprocessen te starten, gericht op het in kaart brengen van de lokale situaties en mogelijke gebiedsoplossingen samen met bestaande ondernemers, medeoverheden en sectoren, conform de motie van Campen c.s.¹². De middelen zullen ten goede komen aan de ontwikkeling van de landbouw; bijvoorbeeld doordat boeren in deze regio's een extra impuls krijgen om emissiereductie mogelijk te maken.

Specifiek voor de Rotterdamse haven wordt daarnaast richtinggevend voorzien om nog € 50 mln. voor natuurmaatregelen te reserveren, omdat de gebiedspartijen daar hebben aangegeven dat er juist met deze maatregelen op het gebied van natuur, het beste gewerkt kan worden aan het aantonen van additionaliteit. Dit bedrag van € 50 mln. maakt deel uit van de € 400 mln. die binnen het vervolgpakket voor natuur richtinggevend is voorzien.

2. Borging van de aanpak

Essentieel om Nederland van het slot te krijgen – en om de inspanningen van veel ondernemers ook op de langere termijn te laten lonen – is dat geborgd wordt dat de beoogde stikstofreductie ook daadwerkelijk optreedt en dat natuurbehoud en -herstel plaatsvindt. Uw Kamer en het kabinet hebben, ook in lijn met de reflectie van het kennisconsortium, steeds onderstreept te willen werken aan de borging van maatregelen. Tegen die achtergrond wordt daarop in deze brief als eerste ingegaan.

Alleen als er (blijvend) voldoende maatregelen worden genomen waarmee voor de Natura 2000-gebieden verslechtering wordt voorkomen of gestopt en er zicht blijft op het behalen van de gunstige staat van instandhouding, is het mogelijk om additionaliteit te kunnen aantonen en zo stappen te zetten om vergunningverlening weer mogelijk te maken binnen het huidige juridisch stelsel; dat blijkt uit eerdere juridische adviezen van de Landsadvocaat, en ook uit de reflecties van de kennisinstellingen (PBL, Deltares, RIVM, WUR).

In het startpakket en het vervolgpakket zijn maatregelen voorzien waarmee een bijdrage wordt geleverd om Nederland van het slot te krijgen. Het type maatregelen en de vormgeving ervan doen ertoe. Uit de jurisprudentie blijkt dat vooral concreetheit over tijdpad, uitvoering, toezicht en handhaving bepalend is voor de borging. Hoe concreter de maatregelen, hoe beter ze kunnen worden gebruikt bij vergunningverlening en hoe duidelijker de richting voor iedereen.

¹¹ Kamerstuk 35 334, nr. 341.

¹² Kamerstuk 35 334, nr. 382.

Gemaakte keuzes

Vanaf de start is door de MCEN gekeken naar een adequate invulling van de borging, waarbij ook al stappen zijn gezet voor alle sectoren. In het startpakket heeft het kabinet daarom reeds enkele belangrijke hoofdlijnen vastgesteld, zoals:

- Maatregelen worden, waar passend, vastgelegd in wet- en regelgeving.
- De maatregelen en afspraken daarover worden vastgelegd in een (wettelijk verplicht) Rijksprogramma met een precisering van effecten, timing, vormgeving, monitoring en bijsturing. In dit kader heeft tot en met 24 augustus een internetconsultatie voor het conceptwetsvoorstel «spoedwet vervangen omgevingswaarde stikstof» opengestaan.
- Financiering: de maatregelen die onderdeel zijn van het startpakket zijn voorzien van financiële dekking. Dit geldt ook voor de maatregelen uit het vervolgpakket.
- Effectieve monitoring: de maatregelen waartoe het kabinet reeds heeft besloten, zullen vanaf 2027 in elk geval elke twee jaar gemonitord worden op effectiviteit en impact.
- Met medeoverheden worden bestuurlijke afspraken gemaakt over hoe we samenwerken aan het realiseren van de opgaven in het landelijk gebied, en wie daarin wat doet.
- Generieke maatregelen worden zoveel mogelijk gericht opdat maximale effectiviteit wordt bewerkstelligd.
- De sectorale milieunormering voor NO_x binnen de industrie wordt op Europees en nationaal niveau geborgd en gehandhaafd.
- De sectorale emissiereductiedoelstelling binnen de landbouw wordt betrokken bij de haalbare bedrijfsspecifieke emissienormen.
- De sectorale emissienormen voor NO_x binnen de mobiliteit zijn en worden op Europees niveau geborgd en gehandhaafd.

Aanvullende stappen

De borging is ondertussen verder geconcretiseerd en aangevuld, met input van juridische adviezen, kennisinstellingen en maatschappelijke partijen. Belangrijk uitgangspunt van het kabinet is steeds geweest dat álle sectoren evenwichtig bijdragen en dat ook bij de borging een vergelijkbare mate van zekerheid moet bestaan. Om die reden wordt voor alle sectoren een emissiereductieopgave voor 2035 vastgelegd in het wettelijk programma bij de «spoedwet vervangen omgevingswaarde stikstof», die thans wordt voorbereid.

Voor het jaar 2030 neemt het kabinet in dat programma concrete streefwaarden op voor alle sectoren op sectorniveau. Hieronder in deze brief wordt per sector borging verder toegelicht, en is ook handhavinginstrumentarium toegelicht.

Reductiedoelen en streefwaarden

De landbouw heeft in de afgelopen jaren al serieuze resultaten laten zien op emissiereductie (ten opzichte van 2019). Die lijn zetten we voort op weg naar een einddoel in 2035 waarin we 42–46% emissiereductie realiseren voor de sector, in combinatie dan met bindende bedrijfsspecifieke doelen voor de landbouw via doelsturing die we in 2026 vaststellen. Voor de sectoren industrie en mobiliteit realiseren we een emissiereductie van 50% in 2035 ten opzichte van 2019. Voor landbouw en industrie gaat het daarbij om een NH₃-doel. Met het hanteren van deze reductiedoelen geeft het kabinet ook invulling aan de motie Grinwis en van Campen¹³.

¹³ Kamerstuk 35 334, nr. 340.

Voor 2030 nemen we in het op te stellen programma bij de «spoedwet vervangen omgevingswaarde stikstof» (waarin ook de omschakeling naar emissiebeleid wordt vormgegeven) concrete streefwaarden op voor alle sectoren op sectorniveau. Op die wijze is de aanpak van de programma-tische invulling via de Omgevingswet ook wettelijk geborgd. We bezien op basis van de monitoring (de eerste keer in 2027 en daarna in elk geval elke twee jaar) de stand van zaken.

Borging industrie

De voorziene NO_x-emissiereductie in de industrie wordt sterk geborgd via het klimaat- en milieubeleid, waarbij het dwingende emissiehandels-systeem EU-ETS een belangrijke rol speelt. Het aantal beschikbare uitstootrechten binnen ETS kent immers een hard plafond dat afloopt, waardoor alle ETS-plichtige bedrijven de maatregelen moeten treffen om netto nul CO₂-uitstoot in 2040 te bereiken en waarbij NO_x-uitstoot meeloopt. Ook is er de energiebesparingsplicht die bedrijven wettelijk verplicht om alle energiebesparende maatregelen te nemen die ze binnen 5 jaar terug kunnen verdienen. In 2027 zal deze verplichting worden opgehoogd, zodat bedrijven verplicht zijn om alle maatregelen te treffen met een terugverdientijd onder de 7 jaar. In aanvulling op deze instru-menten worden er subsidies zoals de SDE++, VEKI en DEI+ ingezet, die leiden tot de voor de klimaat- en energiedoelen noodzakelijke verduur-zaming. Het milieubeleid is recent verder aangescherpt door een nieuwe EU-richtlijn industriële emissies, die verplicht om aan de scherpe kant van de best-beschikbare-techniek schaal te vergunnen. Daarnaast zijn dwingende stikstofnormen voor kleinere installaties via het Besluit Activiteiten Leefomgeving verder aangescherpt.

Wat betreft de reductie voor NH₃ (ammoniak) in de basisindustrie geldt dat deze ook wordt geborgd door het milieubeleid. Daarnaast worden bindende afspraken gemaakt met verschillende bedrijven in het kader van de Aanpak Piekbelasting Industrie. Deze cijfers zitten voor het grootste deel nog niet in de laatste PBL-ramingen, maar zijn wel onderdeel van de reflectie die het kennisconsortium voor de MCEN heeft gemaakt van NH₃-reducties in de basisindustrie. Daarnaast voorziet deze richtingge-vende financiële aanpak ook in een intensivering van de Aanpak Piekbe-lastening Industrie van 83 mln. inzet van deze middelen – aanvullend op middelen die reeds beschikbaar zijn voor deze aanpak – kan volgens PBL leiden tot 65% reductie (t.o.v. 2019) van NH₃ in de basisindustrie.

Borging mobiliteit

De NO_x-emissiedaling in de mobiliteitssector wordt, net als bij industrie, geborgd door maatregelen uit het klimaat- en luchtkwaliteitsbeleid. Europese en internationale dwingende emissienormen voor nieuwe voertuigen en motoren vormen de drijvende kracht achter de verwachte verdere reductie van de NO_x-emissies door de sector mobiliteit. Deze normen zijn bindend vastgelegd in wet- en regelgeving. Nieuwe voertuigen die niet aan de normen voldoen mogen niet worden verkocht binnen Europa¹⁴. Dit zorgt ervoor dat de reguliere vervanging van oudere voertuigen en motoren door nieuwere voertuigen en motoren leidt tot een doorgaande afname van de totale NO_x-emissies. Hiermee is geborgd dat de NO_x-emissies door mobiliteit verder zullen dalen. In de afgelopen decennia zijn de Europese en internationale emissienormen meerdere malen aangescherpt en dat heeft geleid tot een aantoonbare sterke daling van de NO_x-emissies, ondanks de groei van mobiliteit. De snelheid

¹⁴ Via de Europese typegoedkeuring wordt vastgesteld dat nieuwe type voertuigen aan de Europese regelgeving voldoen, zie ook: Typegoedkeuringen | RDW

waarmee mobiliteit verschoont is mede afhankelijk van bijvoorbeeld economische en demografische ontwikkelingen. De emissieontwikkeling wordt nauwgezet gevolgd, onder meer in het kader van de emissieregistratie door het RIVM en de emissieramingen van het PBL.

Naast de emissiedaling door emissienormen voor nieuwe voertuigen en motoren, zorgen diverse andere vastgestelde internationale beleidsmaatregelen voor een zekere (geborgde) verdere daling van de NO_x-emissies door mobiliteit. Zo wordt nagenoeg de gehele sector mobiliteit opgenomen in het dwingende Europese emissiehandelsstelsel, waarmee de emissies worden begrensd en beprijsd. Europees zijn verder CO₂-normen vastgelegd voor wegvoertuigen. Wat betreft scheepvaart heeft de Internationale Maritieme Organisatie (IMO) van de VN op de Noordzee een zogeheten emissiecontrolegebied voor stikstofoxiden ingesteld (kortweg NECA, Nitrogen Emission Control Area). Hierdoor moeten nieuwe schepen die vanaf 2021 zijn gebouwd, op de Noordzee aan de strengere Tier III-emissienormen voldoen. En via Europese regelgeving is het vanaf 2030 verplicht om walstroomvoorzieningen aan te bieden in de grotere zeehavens en is het gebruik daarvan verplicht voor container- en passagiersschepen, wat maakt dat deze schepen hun motoren uit moeten zetten als ze aan de wal liggen, en daarmee emissies reduceren.

Het nationale beleid, veelal ook aangestuurd vanuit klimaat- of luchtkwaliteitsbeleid, zorgt voor een versnelling van de reductie van NO_x-emissies en kent ook een sterke mate van borging, vanwege de aard van de maatregelen. Het gaat voor een groot deel om fiscale maatregelen: zoals de invoering van een vrachtwagenheffing, en autobelastingen zoals brandstofaccijns, bpm en de MRB, waar onder meer de belastingdienst op toe ziet. Zie voor een volledig overzicht van de maatregelen waarmee de beoogde effecten worden geborgd de bijlage bij de emissieluchtraming¹⁵. Indien in het vervolg eventueel gekozen wordt voor aanvullende gebiedsgerichte maatregelen zoals trajectcontroles of milieuzones kan dit zorgen voor additionele regionale borging en additionele daling van de emissies uit mobiliteit. Een verduidelijking van de emissiereductieplicht in het Besluit Bouwwerken Leefomgeving draagt bij aan een betere borging van de beoogde emissiereductie van mobiele werktuigen binnen het programma Schoon en Emissieloos bouwen.

Landbouw

Als uit de monitoring blijkt dat het realiseren van de streefwaarde voor de landbouw niet gehaald wordt dan besluit het kabinet tot aanvullende maatregelen, die gericht zullen zijn op de ondernemers die achterblijven bij de doelen.

Zij dienen dan op korte termijn een bedrijfsplan op te stellen en te gaan uitvoeren hoe zij aan hun doelen gaan voldoen, die aansluit bij de programmatische aanpak. Dat wordt ook wettelijk verplicht en de systematiek van de omgevingswet is van toepassing. In dat bedrijfsplan moet aandacht besteed worden aan de verschillende instrumenten en mogelijkheden die de gestelde doelen wel bereiken, bijvoorbeeld innovatie, extensivering, managementmaatregelen en/of best beschikbare technieken.

Daarnaast kan het kabinet bijvoorbeeld met extra vrijwillige beëindigingsregelingen komen. Bij eventuele maatregelen wordt nadrukkelijk gekeken naar die ondernemers die achterblijven («geen straf op goed gedrag»). Daarbij zullen ook de flankerende en randvoorwaardelijke stappen

¹⁵ <https://www.pbl.nl/publicaties/emissieramingen-luchtverontreinigende-stoffen-2025>

gerealiseerd moeten worden (bijvoorbeeld vergunningen voor het realiseren van de maatregelen, subsidies, et cetera).

De komende periode zal benut worden om in overleg met de gehele sector en bedrijfsleven tot een sluitende uitvoeringsaanpak te komen voor het realiseren van de concrete streefwaarden; waarbij ook de input van onder andere medeoverheden, VNO-NCW, LTO, NAIJK en Agractie wordt meegenomen. Het versnellingsplan (d.d. 21 november 2024) en de bouwsteen van medeoverheden en LTO/NAJK (d.d. 9 juli 2025) worden daarbij betrokken.

Zoals gezegd hoort bij die aanpak een uitwerking van de borging en handhaving. Het kabinet werkt daarbij voor de borging en handhaving toe naar doelsturing bij agrarische bedrijven. Dit om ook op langere termijn zeker te zijn van een aanpak in de landbouwsector die echt effect sorteert voor het reduceren van emissies. Bindende en geborgde emissienormen geven bedrijven een helder en vast langetermijndoel, bieden ruimte voor maatwerk op bedrijfsniveau, en geven zekerheid dat emissiereductie in de landbouw plaatsvindt. De normen worden gebaseerd op een systematiek die zich leent voor afrekenbaarheid, bijvoorbeeld het fosfaatrecht of een ander wettelijk stelsel. Deze aanpak belooft voorlopers en biedt rechtszekerheid.

Met het vaststellen van afrekenbare bedrijfsspecifieke normen voor 2035 weet elke agrarisch ondernemer waar hij of zij aan moet voldoen. De systematiek van doelsturing wordt momenteel verder uitgewerkt. Zoals aangegeven zal het kabinet de bindende bedrijfsspecifieke doelen via doelsturing voor melkvee-, varkens- en pluimveehouderij in 2026 vaststellen.

Een noodzakelijk en belangrijk onderdeel van die aanpak is de handavings- en sanctiesystematiek voor veehouders die niet aan de normen voldoen (zoals er nu een uitgebreide sanctiesystematiek onderdeel is van de Meststoffenwet). Voor de melkveehouderij wordt onder andere een koppeling aan fosfaatrechten uitgewerkt. Als een veehouder niet aan de bedrijfsspecifieke norm voldoet, moet hij maatregelen nemen om emissies op zijn bedrijf te reduceren, bijvoorbeeld met managementmaatregelen, door (tijdelijk) minder dieren te houden of extra productierechten aan te houden. Als dit niet gebeurt en de veehouder de norm in 2035 niet haalt, volgt een sanctie zoals een boete of een last onder dwangsom. Van belang is dat de sanctie proportioneel is in relatie tot de overtreding. Zo mag het betalen van een boete niet aantrekkelijker zijn dan het nemen van maatregelen. Bij herhaaldelijke en/of zwaardere overtredingen zijn zwaardere handavingsinstrumenten passend. Als zwaarste instrument voorziet het kabinet in exceptionele gevallen van structurele en verwijtbare overschrijding het handhavend sturen op het aantal dieren dat op het bedrijf gehouden mag worden, bijvoorbeeld doordat de benutting van een productierecht (tijdelijk) kan worden bevroren of ingenomen.

Het kabinet hecht waarde aan voorspelbaarheid en betrouwbaarheid. Daarom worden de doelsturingsnormen als onderdeel van het reductiedoel in 2035 niet tussentijds aangepast. Het kabinet streeft ernaar de wet- en regelgeving voor doelsturing, inclusief de daarbij behorende systematiek en de bedrijfsspecifieke normen zo snel mogelijk en uiterlijk in 2026 in procedure te brengen, zodat op korte termijn duidelijk is naar welke doelen moet worden toegewerkt.

De gebiedsgerichte, regionale maatwerkaanpak omvat onder meer dialoog, gebiedsgerichte samenwerking en een aanpak die zich in sommige gevallen richt op specifieke gebieden. Deze benadering wordt vastgelegd in bestuurlijke afspraken en samenwerkingsverbanden. Daarnaast wordt de (ruimtelijke) borging ook mogelijk gemaakt via wet- en regelgeving.

In (de uitwerking van) de gebiedsgerichte aanpak kunnen provincies en andere medeoverheden per gebied maatwerk leveren. Daarbij heeft het kabinet toegezegd om, in overleg met provincies, daar waar dit echt nodig is instructieregels op te stellen.

3. Betrokken reflecties, adviezen en voorstellen

De opgave om Nederland van het slot te halen is complex en zeer urgent, en heeft bovendien grote maatschappelijke en economische implicaties. Het kabinet vindt het daarom van wezenlijk belang dat de maatregelen die hiertoe worden getroffen effectief, doelmatig en uitvoerbaar zijn, én dat medeoverheden en maatschappelijke partijen betrokken worden bij de totstandkoming van het beleid.

Bij het samenstellen van het vervolgpakket heeft het kabinet daarom gebruik gemaakt van: a) een reflectie van het kennisconsortium op verschillende maatregelen; b) adviezen van de uitvoeringsorganisatie over de uitvoerbaarheid van beleid; en c) de gesprekken met de verschillende medeoverheden en maatschappelijke partijen en de voorstellen die zijn aangedragen.

a) Reflectie kennisconsortium

Het kennisconsortium, bestaande uit PBL, Deltares, RIVM en WUR, is door de MCEN verzocht om een reflectie te geven op een set hiertoe door de MCEN geselecteerde maatregelen. Het PBL heeft de bevindingen van het kennisconsortium op 1 juli 2025 aan de MCEN gepresenteerd. De betreffende reflectie heb ik uw Kamer op 28 augustus aangeboden¹⁶.

Het kabinet heeft alle bevindingen van het kennisconsortium in de afgelopen periode benut bij het samenstellen van het vervolgpakket. Zo zijn verschillende maatregelen verder uitgewerkt en geconcretiseerd. Ook zijn bepaalde maatregelen aan de hand van de reflecties verbeterd of is ruimtelijke uitwerking nader gespecificeerd. Ten slotte is, zoals aangegeven, ook de borging op basis van de bevindingen en adviezen verder ingevuld. Ook bij de verdere uitwerking en uitvoering van de aanpak zal het kabinet de bevindingen het de reflectie betrekken. Hiermee beschouw ik motie Paternotte en Podt¹⁷ over het uitvoeren van een impactanalyse op de nieuwe stikstofplannen, en de motie van Campen c.s.¹⁸ over het betrekken van de analyse van het PBL bij de onderbouwing van het maatregelpakket, als afgedaan.

b) Adviezen uitvoeringsorganisaties

Het kabinet hecht sterk aan de uitvoerbaarheid van het beleid en heeft in dat licht niet alleen de kennisinstellingen gevraagd naar de mogelijke maatregelen te kijken. Met het oog op de vervolgbesluitvorming en een goede inrichting van de uitvoeringsfase, is onder meer ook aan RVO, NVWA en Staatsbosbeheer gevraagd om vanuit uitvoerbaarheid te

¹⁶ Kamerstuk 35 334, nr. 409.

¹⁷ Kamerstuk 33 576 nr. 412.

¹⁸ Kamerstuk 35 334, nr. 337.

reflecteren op het startpakket en de maatregelselectie, zoals deze ook aan het kennisconsortium is voorgelegd. In de bijlagen staan de reflecties van deze organisaties.

In deze reflecties komen een aantal duidelijk overeenkomende aandachtspunten voor de verdere besluitvorming over maatregelen en de samenwerking rond de uitvoering naar voren. Zij raken ook aan punten die uit de reflectie van het kennisconsortium naar voren kwamen, bijvoorbeeld waar het gaat om de samenhang tussen bestaande en nieuwe instrumenten. De partijen pleiten bijvoorbeeld voor een zorgvuldige overgang naar doelsturing (met een evaluatiemoment) en vragen om realisme in de verwachtingen ten aanzien van de voorgenomen stappen. Een aandachtspunt is dat normen op elkaar moeten aansluiten. Verder wordt geattendeerd op de eventuele impact van verschuivingen in landgebruik waar veehouderijen stoppen, bijvoorbeeld door ontwikkeling van beleid om te voorkomen dat ongewenste teeltwijzigingen plaatsvinden. Verdere aanbevelingen richten zich op de governance, de monitoring en de bijsturing.

Het kabinet constateert dat de reflecties van de uitvoeringsorganisaties op de verschillende maatregelen zeer waardevol zijn. De aanbevelingen zijn daarom betrokken bij de samenstelling van en besluitvorming over het vervolgpakket. Het kabinet vindt het belangrijk dat deze inbreng ook wordt benut bij de verdere vormgeving en uitvoering van de aanpak.

c) Betrokkenheid medeoverheden en maatschappelijke partijen

Na de presentatie van het startpakket in april is er in onder andere bestuurlijke overleggen input en reflectie van medeoverheden en maatschappelijke partijen opgehaald. Ook naar de besluitvorming van het deelpakket is er input opgehaald van externe partijen. Zo hebben er op 17 juni, 3 juli en 9 september zgn. Catshuissessies plaatsgevonden. Tijdens deze sessies is onder andere het Bouwstenendocument van de medeoverheden en NAJK en LTO toegelicht met daarin concrete stappen voor de uitvoering van het startpakket, aangevuld met nieuwe voorstellen. Ook partijen die niet deel hebben genomen aan de Catshuissessies hebben plannen gepresenteerd die zijn meegenomen in de besluitvorming rond het vervolgpakket. Het draagvlak voor zowel het startpakket als het vervolgpakket bij overheden en maatschappelijke partijen is van belang voor de verdere uitwerking van de aanpak. Het kabinet hecht daarom ook aan die blijvende inzet van de partijen, en zal ook de komende periode samenwerken met die partijen, onder andere met het oog op verdere vormgeving en aanpak van de uitvoering.

4. Vervolg

In de vorige brief van april heeft het kabinet de aanpak in de steigers gezet en zijn de eerste besluiten genomen. Met dit vervolgpakket zet het kabinet vervolgstappen met het verder op gang brengen van de vergunningverlening. Een demissionair kabinet past echter ook bescheidenheid. Ook met dit vervolgpakket kan Nederland nog niet volledig van het slot. Dat betekent dat het werk dus nog niet af is.

Blijvende inzet is nodig om Nederland helemaal van het slot te krijgen. Ondanks de demissionaire status van het kabinet en de naderende verkiezingen, blijft dit dossier van groot belang. Het kabinet hoopt, ook samen met een nieuwe Tweede Kamer, de noodzakelijke stappen te blijven zetten om Nederland verder in beweging te krijgen.

De Minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur,
F.M. Wiersma