

Emissiereductieplan voor stikstof



V N (O) N C W



**NATUUR
& MILIEU**



Natuurmonumenten

Samenvatting Emissiereductieplan voor stikstof

Waarom dit plan?

Bouwend Nederland, Natuurmonumenten, Natuur & Milieu en VNO-NCW hebben een plan gemaakt voor het versneld terugdringen van de stikstofuitstoot. Dit is hard nodig: om te voorkomen dat de natuur verder verslechtert, om de landbouwsector perspectief te bieden en om ruimte te creëren voor bouwprojecten, de energietransitie en de verduurzaming van de industrie. Onze ambitie is dat in 2030 de stikstofuitstoot 40% lager is dan in 2019 en hiermee weer een duurzaam evenwicht tussen ecologie en eco-nomie te realiseren.

We gaan in ons plan uit van een evenredige bijdrage van alle betrokken sectoren: mobiliteit/bouw, industrie, landbouw en natuur. We zetten sterk in op het verminderen van de uitstoot bij de bron.

Vier hoofdlijnen

Ons plan bestaat uit vier hoofdlijnen:

1. Een integraal pakket van maatregelen voor de reductie van stikstofemissies
2. Heldere emissieplafonds per sector en normen per bedrijf
3. Een gebiedsgerichte aanpak daar waar de noodzaak het grootst is
4. Een juridisch houdbare drempelwaarde

Nieuwe maatregelen en intensiveren huidige maatregelen

We hebben voor de vier sectoren gekeken welke maatregelen nodig en praktisch uitvoerbaar zijn. Daarbij houden we er rekening mee dat sommige sectoren, zoals de industrie en de bouw, hun emissies afgelopen jaren al aantoonbaar hebben verminderd. Ons uitgangspunt is dat alle sectoren hun eerlijke bijdrage leveren.

Voor de industrie vragen we meer geld voor de maatwerkaanpak piekbelasting. We hebben namelijk gezien dat deze regeling industriële piekbelasters helpt om hun emissies terug te brengen. Nieuw is ons voorstel om milieuvriendelijke technieken in de industrie maximaal (financieel) te stimuleren.

Voor mobiliteit en bouw vragen we om het opzetten van een Europees emissielabel om in 2030 over te schakelen naar elektrische of waterstof binnenschepen. De binnenvaartschippers staan hier positief tegenover, al zal financiële ondersteuning nodig zijn. Voor de bouw bepleiten we een eenvoudigere regeling schoon en emissieloos bouwen met een ruimer budget.

In de landbouw stellen we voor om de hoeveelheid eiwit in het veevoer te verlagen, een maatregel die direct veel effect zal hebben, en om innovatie voor een brede groep bedrijven mogelijk te maken. Nieuw is ons voorstel om stapsgewijs een graslandnorm in te voeren (daarmee worden de hoeveelheid grasland en de veebezetting van een bedrijf aan elkaar gekoppeld) en boeren tijdelijk financieel hierin te steunen, zodat de sector volgens afspraak grondgebonden is in 2032. Ook pleiten we voor een vergoeding als een melkveehouder ervoor kiest om minder koeien te houden én fosfaatrechten inlevert.

Voor de natuur stellen we voor om 150.000 tot 200.000 hectares natuurinclusieve landbouwgebieden rondom Natura 2000-gebieden en beekdalen aan te wijzen. Dit is circa 8 tot 10% van het huidige totaal areaal aan landbouwgrond. In deze gebieden zorg je ervoor dat de natuurinclusieve landbouw wordt gestimuleerd door goede randvoorwaarden, zoals de afwaardering van de grond, het gericht inzetten van de 500 miljoen per jaar voor Agrarisch Natuurbeheer en het verbreden en vergroten van de extensiveringsregeling en het omschakelfonds. Extensiveren is een manier van landbouwen veeteelt die uitgaat van meer grond per dier dan nu gebruikelijk is. Het omschakelfonds stimuleert boeren de overstap naar natuurinclusieve landbouw te maken. We geven provincies en waterschappen graag de ruimte om specifieke maatregelen te nemen in de meest kwetsbare gebieden. Zo voorkomen we dat voor heel Nederland strenge maatregelen gaan gelden. Tot slot, investeren we in extra natuur, zoals afgesproken in het Natuurnetwerk Nederland.

Heldere emissieplafonds per sector

Sturen op emissies houdt in dat sectoren duidelijke emissieplafonds krijgen opgelegd, waarbij sectordoelen worden vertaald naar reductiedoelen op bedrijfsniveau. Bedrijven worden hierbij ondersteund door onafhankelijke bedrijfscoaches en instrumenten die helpen bij het behalen van de gestelde doelen.

Een gebiedsgerichte aanpak daar waar de noodzaak het grootst is

De gebiedsgerichte aanpak blijft belangrijk om problemen ten aanzien van natuur, water en klimaat effectief en integraal aan te pakken. Uit ervaring weten we wat hiervoor nodig is: een vast stappenplan per gebiedsproces met heldere kaders en doelen, gebaseerd op de resultaten van de Ecologische Autoriteit; een gevulde kas en instrumentenkoffer, waarbij een nationale grondbank ruimte biedt voor extensivering en natuurinclusieve landbouw; en ondersteuning voor provincies en waterschappen met kennis en middelen. In lijn met de rechterlijke uitspraak in de Greenpeace-zaak wordt in de gebieden waar de opgave het meest dringend is de gebiedsgerichte aanpak geïntensiveerd.

Een juridisch houdbare drempelwaarde

Om de stagnerende vergunningverlening vlot te trekken, is een juridisch houdbare drempelwaarde die uitgaat van emissiereductie (in plaats van depositie) essentieel. Wij stellen voor om te onderzoeken hoe en onder welke voorwaarden zo'n nieuwe drempelwaarde kan worden ingevoerd. Het huidige AERIUS-rekeninstrument blijft voorlopig leidend, maar we gaan ervan uit dat er eenvoudiger en meer doelmatige alternatieven zijn. Stikstofexperts hebben daartoe ook al aanzetten gedaan.

Tot slot

Dit emissiereductieplan biedt een samenhangende, realistische aanpak. Als we – overheid, bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties – op deze manier samenwerken, zetten we een belangrijke stap naar een toekomst waarin natuurherstel en economische groei samengaan.

1. Inleiding

Ruim drie jaar geleden in mei 2021, is in het Versnellingsakkoord Duurzaam Evenwicht 2021 een aanpak voorgesteld om versneld uit de stikstofcrisis te komen. Deze aanpak richt zich specifiek op stikstof, omdat dat hoe dan ook de meest bepalende drukfactor is op veel Natura 2000 gebieden, en nog steeds dé bepalende factor in (de belemmeringen in) vergunningverlening voor PAS-melders, woningen, infrastructuur, industrie, landbouw en energieprojecten. De kern van dat voorstel uit 2021 is te komen tot een duurzaam evenwicht tussen landbouw, ecologie en economie door een versnelling aan te brengen ten opzichte van de stikstofwet en natuurdoelen gegarandeerd en sneller te halen.

Bouwend Nederland, Natuurmonumenten, Natuur & Milieu en VNO-NCW constateren dat de aanpak van de stikstofproblematiek tot nu toe niet heeft geleid tot een duurzaam evenwicht tussen landbouw, ecologie en economie door een versnelde en geborgde emissiereductie om daarmee natuurdoelen gegarandeerd en sneller te halen. Versnelling is nodig voor het stoppen van de verdere verslechtering van de natuur, perspectief voor landbouw en tegelijkertijd ruimte creëren voor vergunningverlening. Dit is nog niet bereikt en ligt ook niet in het verschiep met de thans bekende kabinetsplannen. Daarom bepleiten deze partijen een aanvullende aanpak die in dit stuk verder uitgewerkt zal worden. Deze aanpak richt zich specifiek op stikstof, omdat dat hoe dan ook de meest bepalende drukfactor is op veel Natura 2000 gebieden, en nog steeds dé bepalende factor in (de belemmeringen in) vergunningverlening voor PAS-melders, woningen, infrastructuur, industrie, landbouw en energieprojecten.

2. Doelen

Een versnelling in emissiereductie is noodzakelijk. In het Versnellingsakkoord 2021 hebben wij als doel gesteld om de stikstofemissies in 2030 te reduceren met 40% t.o.v. 2019 (in plaats van de 26% reductie die is opgenomen in de stikstofwet). Daarnaast stellen wij tot doel om 1) deze extra gerealiseerde reductie grotendeels in te zetten voor natuurherstel en een deel te benutten voor ontwikkelruimte voor industrie, verkeer, landbouw en andere sectoren, 2) via een goed verdienmodel met name ondernemers vanuit de landbouw perspectief te bieden zodat ondernemen mogelijk blijft, en 3) de juridische houdbaarheid te waarborgen, zodat emissiereductie, natuurherstel, natuurversterking en ontwikkeling daadwerkelijk kunnen plaatsvinden.

Natuurmonumenten, Natuur & Milieu, Bouwend Nederland en VNO-NCW constateren dat bovenstaande doelen niet zijn gehaald:

- De gewenste (extra) emissie-/depositiereductie wordt niet gehaald. De thans door het Rijk genomen maatregelen lijken niet voldoende om de wettelijke depositiereductiedoelstellingen zoals opgenomen in de Wet Stikstof en Natuurherstel te halen en daarmee ook niet de door ons gewenste extra emissiereductie.
- Er is nog steeds sprake van veel onzekerheden voor ondernemers, met name in de landbouw, voor een perspectief. Door onzekerheid in de vergunningverlening, het ontbreken van een afrekenbare stoffenbalans en de afbouw van de derogatie is de economische situatie (voor met name melkveehouders) juist verslechterd. Ook vergunningverlening in de bouw en industrie blijft kostbaar, traag en bij grote maatschappelijk-economische trajecten onzeker of onmogelijk wat snelheid in de energietransitie, verduurzaming van industrie en woningbouw belemmerd.
- Er is geen sprake van een voorspelbare vergunningverlening en van een integraal plan dat juridische en ecologische houdbaarheid biedt door geborgde en structurele emissiedaling en natuurherstel. Terwijl uit rechtspraak van de Raad van State blijkt dat dit hét middel is om ruimte voor nieuwe activiteiten en legalisatie van PAS-melders te creëren.

Bovenstaande schets een negatief beeld over wat sinds 2021 qua doelbereik is bereikt. Helaas is dat feitelijk ook zo. De emissieafname is tot nu toe onvoldoende om tot een juridisch en ecologisch houdbare

vergunningverlening te komen voor PAS-melders, nieuwe economisch-maatschappelijke ontwikkelingen en verdere verduurzaming van Nederland.

Dat wil niet zeggen dat er helemaal niets is gedaan. Er zijn wel degelijk grote beleidsinitiatieven gestart, die soms ook tot pijnlijke maatregelen hebben geleid:

- De Rijksoverheid en de provincies hebben zich gecommitteerd om via een 'legalisatieprogramma' zorg te dragen voor het legaliseren van PAS-melders. Dat moet gebeuren vóór 1 maart 2025. Tot nu toe is het legalisatieprogramma geen succes en zijn slechts 7 PAS melders gelegaliseerd.
- De regelingen voor blijvers in de landbouw (brede innovatie, extensiveren, omschakelen, verplaatsen) zijn opengesteld of staan op dat punt, maar zijn qua omvang te klein en te beperkt. Naast beperkte financiële middelen zitten deze regelingen ook vast omdat innovaties pas ingezet kunnen worden als ze ook juridisch houdbaar vergund kunnen worden. En dat is nu nauwelijks het geval.
- Voor vrijwillige stoppers in de landbouw zijn stoppersregelingen gestart. Daarvoor hebben zich tot nu toe bijna 1.500 bedrijven aangemeld.
- Verduurzaming van de industrie/bouw/mobiliteit is in volle gang, dankzij ondersteuning van de aanschaf van emissieloze machines en inzet hiervan bij aanbestedingen. Voor piekbelasters in de industrie worden maatwerkafspraken gemaakt.
- Er zijn regionale en nationale stikstofbanken opgericht en er is een stikstofregistratiesysteem, om vergunningsruimte 'te sparen' voor PAS-melders en economische ontwikkeling.
- Gebiedsprocessen zijn nog niet zo ver dat er afspraken gemaakt worden over stikstofreductie. Sommige processen gaan goed, anderen niet, ook is er beperkt budget. Dat is versterkt door het feit dat middelen uit het voormalige Transitiefonds grotendeels zijn weggefallen. Er is wel structureel meer budget (500 miljoen per jaar) beschikbaar voor agrarisch natuurbeheer en 1,54 miljard voor provinciale maatregelen om bij te dragen aan de doelen op het gebied van natuur, water en klimaat (zgn. 'koploperprojecten').

Ondanks de positieve en herkenbare stappen moeten we constateren dat ruim drie jaar na dato de door ons gewenste versnelling in de aanpak van de stikstofproblematiek, ondanks alle inspanningen van overheden en maatschappelijke partijen, nog nauwelijks tot stand is gekomen. Met name de afname van ammoniakemissies vanuit de landbouw blijft in vergelijking met stikstofreducties door industrie en mobiliteit nog achter. Dat ligt mede aan het ontbreken van een verdienmodel en stabiel overheidsbeleid dat daadwerkelijk wordt geoperationaliseerd .

Onze inzet is en blijft om te komen tot een goed en duurzaam evenwicht in het stoppen van de verdere verslechtering van de natuur, perspectief voor de landbouw en tegelijkertijd ruimte creëren voor wonen, reizen, werken en verduurzamen. Om de vergunningverlening voor substantieel veel maatschappelijke activiteiten met een minimale stikstofuitstoot en legalisatie van PAS-melders te kunnen vergemakkelijken is een geborgd stikstofreductiebeleid essentieel. Natuur & Milieu, Natuurmonumenten, Bouwend Nederland en VNO-NCW zijn ervan overtuigd dat door een juiste inzet én uitvoering van maatregelen, instrumenten en adequate financiële ondersteuning er meer mogelijk is. Intensivering van bestaande en opzetten van nieuwe maatregelen zijn soms lastig en vragen veel van natuurbeheerders, de landbouwketen en ondernemers, maar zijn wel noodzakelijk om onze bijdrage te leveren om weer een duurzaam evenwicht te kunnen bereiken. Daarom gaan we uit van een inzet én uitvoering van een evenredige bijdrage van alle betrokken sectoren en een goed verdienmodel voor ondernemers, zodat ondernemen mogelijk blijft.

Met bijna een miljoen natuurliefhebbers, 4.600 bouw- en infrabedrijven en 150 brancheorganisaties die samen duizenden bedrijven in Nederland vertegenwoordigen willen wij onze schouders zetten onder een aanpak die leidt tot een daadwerkelijke versnelling van de stikstofreductie, waarmee we komen tot een duurzaam evenwicht tussen landbouw, ecologie en economie.

1. Wat zien we in de sectoren gebeuren?

De bijdrage aan reductie vanuit de industrie en energiesector verloopt vooral via afspraken voor verduurzaming. De omschakeling naar hernieuwbare energiebronnen, met als gevolg daarvan structurele emissiedaling, vormen daarbij de kern. Die omschakeling vergt forse investeringen en dat er ruimte is om tijdelijk extra stikstof uit te stoten (om daarna structureel te verminderen). Concreet kan daarbij gedacht worden aan projecten voor de realisatie van Net-op-Zee, aanpassingen in het hoogspanningsnet, de realisatie van een waterstofnetwerk (leidingen en importterminals) en elektrolyzers om groene waterstof te produceren, projecten voor toepassing van CCS/CCU. Vergunningverlening voor deze projecten verloopt moeilijk; ca. 60% van de energietransitieprojecten lopen minimaal 6 maanden tot 2 jaar vertraging door problemen met vergunningverlening door stikstof. Terwijl versnelling van deze projecten in de context van netcongestie en verduurzaming juist noodzakelijk is.

Voor de bouwsector is het inzetten van schoner materieel in de realisatie van de projecten belangrijk voor vergunningverlening. Door tussentijdse aanpassing van de voorwaarden om in aanmerking te komen voor subsidies enerzijds en anderzijds een nog onzekere dealflow neemt de investeringsbereidheid van bedrijven hierin helaas af. In combinatie met een voorspoedige energietransitie in de industrie en beschikbaarheid van voldoende elektrische/waterstof infrastructuur, wordt de ontwikkeling en beschikbaarheid van schoner materieel gestimuleerd.

De voortgang in de huidige emissiereductiemaatregelen leveren onvoldoende effect op een gemakkelijker verloop van de bovengenoemde vergunningverlening en natuurherstel. Onze zorg is dat zonder een versnelling in de emissiedaling de vergunningverlening nog lang zal verlopen via een omvangrijk, langdurig en kostbaar vergunningstraject. Ook voor projecten met een beperkte/tijdelijke depositie.

In de landbouw gaat de daling niet snel genoeg, omdat innovatie helemaal stil is komen te liggen en het NPLG gestopt is. Vanwege beperkte mogelijkheden om huisvestingssystemen te vergunnen, het ontbreken van een afrekenbare stoffenbalans om via management de stikstofemissies aantoonbaar te reduceren en het ontbreken van lange termijn doelen en perspectief voor veehouderijbedrijven. Afroming van productierechten, zoals recent is aangenomen in het parlement, gaat er voor zorgen dat er bij bedrijfsoverdracht buiten familieverband dier-/fosfaatrechten worden afgeroomd, wat leidt tot vermindering van het aantal dieren.

Natuurherstel en met name het afronden van het Natuurnetwerk Nederland (NNN) vordert niet snel genoeg door hogere grondprijzen en omdat het laaghangend fruit al geplukt is. Voor tijdige afronding is meer budget en doorzettingsmacht en perspectief voor alternatieven voor boeren via kalvelruil of meer landinrichtingsinstrumentarium vereist.

2. Aanpak: extra investeren en geborgde reductiedoelen per sector en per gebied

Het is positief dat het huidige kabinet zich in het Regeerprogram houdt aan de verplichtingen die volgen uit (inter-) nationale wet- en regelgeving ten aanzien van natuur en biodiversiteit en klimaat. Ook voor luchtkwaliteit, water en stikstof is er vanuit het kabinet commitment om resultaten te boeken, zowel op de nationale als op de Europese dimensie. Desondanks moeten we constateren dat de door ons gewenste versnelling in stikstofemissiereductie voor het stoppen van de verdere verslechtering van de natuur en tegelijkertijd ruimte creëren voor vergunningverlening nog niet is bereikt en ook niet in het verschiep liggen met de thans bekende kabinetsplannen. Vanuit welke sector of maatschappelijke-, juridische- of natuuropgave ook wordt gekeken: het is essentieel om tot een structurele en geborgde daling van stikstofemissies te komen en deze zorgvuldig te registreren.

Dat is essentieel voor zowel de vergunningverlening van PAS-melders waar de urgentie het grootst is, industrie, bouw en mobiliteit als de verbetering van de toestand van de natuur. We beseffen ons dat de financiële mogelijkheden met de komst van het huidige kabinet beperkter zijn geworden, terwijl de bestaande wettelijke doelen overeind staan.

De focus moet liggen op wat echt moet: de aanpak van emissiereductie kan alleen slagen als beleidsinstrumenten voortvarend worden uitgewerkt, geïmplementeerd en geoperationaliseerd. Er moet met voorrang werk worden gemaakt van het intensiveren van effectieve emissiereductiemaatregelen in alle relevante sectoren en kansrijke nieuwe Rijksbronmaatregelen, met afrekenbare bedrijfsemissienormen en bijbehorende afrekenbare stoffenbalans, landinrichtingsinstrumenten zoals WILG, een voortzetting van de gebiedsgerichte aanpak en invoering van een juridisch en ecologisch houdbare drempelwaarde. Het maatregelenpakket dat wij voorstellen voegt versneld emissiereductie, natuurherstel en operationalisatie toe. Dat is nodig om een geloofwaardig pakket neer te zetten met perspectief voor boeren, bouwers, bedrijfsleven en natuurbeschermers.

Wij bepleiten een aanpak langs vier hoofdlijnen.

Hoofdlijn 1: Intensivering en nieuwe Rijks(bron-)maatregelen emissiereductie

Een deel van het vastgestelde en voorgenomen beleid is inmiddels in uitvoering, zoals opkoopregelingen in de veehouderij, subsidieregelingen voor de scheepvaart en aanscherping van de emissienormen in de industrie. Ondanks de forse bijdrage die door alle sectoren is geleverd aan de afname van emissies is het tot nu toe te weinig en te laat. De maatregelen zijn trager tot stand gekomen dan wat wij voor ogen hadden. Het gelijktijdig openstellen van regelingen voor blijvers bleek bijvoorbeeld door juridische en staatssteun vraagstukken lastig. Gezien de beperkte voortgang zijn ook de effecten op de stikstofdepositie en verbetering van de natuur niet genoeg. Dat betekent niet dat deze maatregelen moeten worden gestopt. In enkele gevallen zou juist sprake moeten zijn van een intensivering of scopeverbreding.

We stellen voor de vier sectoren landbouw, industrie, mobiliteit en natuur voor om bestaande Rijksbronmaatregelen te intensiveren en om een aanvullend pakket nieuwe Rijksbronmaatregelen te operationaliseren. Deze inzet moet leiden tot een 40% emissiedaling in 2030. Dat is nog belangrijker geworden aangezien de gebiedsgerichte aanpak opnieuw wordt bezien, waardoor er een grotere behoefte is ontstaan aan landelijke generieke maatregelen.

Bronmaatregelen industrie:

1. Intensivering: Versnelde aanpak industriële piekbelasters. Met een aantal koplopers zijn al goede maatwerkafspraken gemaakt om de stikstofuitstoot versneld te reduceren. Zij laten zien dat het wél kan. Beloon daarom bedrijven die vóór 2026 ambitieuze maatwerkafspraken hebben gemaakt en de reductiemaatregelen uiterlijk in 2028 effectueren. Door het verhogen van het budget voor bovenwettelijke reductiemaatregelen van € 54 miljoen naar € 200 miljoen wordt het mogelijk om de bestaande 19 industriële piekbelasters te ondersteunen. Mogelijk kan ook de doelgroep voor deze bovenwettelijke regeling worden verbreed.
2. Nieuw: stimuleer innovaties voor versnellen ontwikkelen milieuvriendelijke technieken in de industrie Voor industriële installaties is het verplicht om 'best beschikbare technieken' (BBT) toe te passen. Uit de geactualiseerde Europese Richtlijn Industriële Emissies (die in 2026 wordt geïmplementeerd) volgen strengere emissie-eisen, zal de kosteneffectiviteitsmethodiek Europees worden geüniformeerd (met gevolgen voor de BBT-maatwerkrange) en zal in de industrie strenger worden vergund aan de onderkant van de BBT-range. De industrie committeert zich aan het voorgenomen EU-beleid en is bereid om daarop anticiperend al versneld structureel emissies te reduceren door meer te investeren in de ontwikkeling en

toepassing van technische en procesinnovaties (zoals drones, meetsensoren, nieuwe zuiveringstechnieken en early warning systems). We pleiten voor het maximaal stimuleren van deze milieuvriendelijke technieken. Breng versnelling door maatregelen met een onrendabele top financieel te stimuleren. Deze maatregelen dragen significant bij aan de versnelling in stikstofemissiereductie.

Bronmaatregelen mobiliteit en bouw:

3. Nieuw: Programma Emissieloze binnenvaart. De ontwikkeling van een emissielabel om in 2030 over te schakelen naar elektrische en waterstof binnenschepen is één van de acties die in EU-verband snel moet worden uitgewerkt. Om een versnelling aan te brengen in de energietransitie in de binnenvaart, en daarmee aan stikstofreductie, bepleiten wij het op korte termijn intensiveren van financiële ondersteuning gericht op emissievrije binnenvaart. In de binnenvaart is sprake van veel MKB (familie)-bedrijven die, mits randvoorwaarden goed zijn ingevuld, mee kunnen en willen in de verduurzaming en forse emissiereducties. Het feit dat er jaarlijks een grote overvraging van de beschikbare middelen is toont aan dat daarvoor een grote voedingsbodemp en draagvlak bestaat in de sector.
4. Intensivering: Versnelling Walstrooiaanpak Zeevaart. Tegen 2030 moeten Europese havens uitgerust zijn met faciliteiten om aangemeerde schepen te voorzien van groene stroom aan wal. Wij stellen voor om dit in Nederland te versnellen naar 2027.
5. Vereenvoudiging regeling Schoon- en emissieloos bouwen. De bouw- en infrasector beweegt naar een uitstootvrije(re)sector in 2030. Wij stellen voor om het ingeslagen pad met de Subsidie Schoon en Emissieloos Bouwen te continueren en te versnellen door de SEB regeling te vereenvoudigen en extra budget aan te wenden om ondernemers nog beter in staat te stellen te investeren in emissieloos materieel.

Bronmaatregelen landbouw:

6. Intensivering: Verlaging eiwitgehalte voer. Realiseer, borg en monitor een verlaging van het eiwitgehalte koeienvoer door de melkveehouders en verwerkende industrie op zo kort mogelijke termijn. De zuivelindustrie kan hier als afnemer zijn verantwoordelijkheid nemen door dit te borgen. De zuivelsector onderzoekt mogelijkheden om dit te stimuleren. Dit is een maatregel die direct zeer effectief is.
7. Nieuw: versnelde daling melkvee via een partiële reductieregeling. De landbouw is gebonden aan fosfaat en stikstofplafonds. Wij omarmen het idee van een vrijwillige en tijdelijke reductiemaatregel om het mogelijk te maken om deze plafonds te bereiken. Het voorstel is dat melkveehouders die vrijwillig aan een versnelde reductieregeling meedoen, een nader in te vullen vergoeding krijgen (premie/bonus per dier), mits de fosfaatrechten worden doorgehaald. Er blijft perspectief voor de individuele boer om op de markt fosfaatrechten te kopen, maar het aantal neemt in de sector als geheel af.
8. Intensivering: versnelling inzetten innovatieregeling. Emissiereductie kan tot 2030 versneld worden door bedrijven te laten investeren in nieuwe innovaties. Een investeringsregeling met een brede scope (voldoende technieken en voor veel bedrijven beschikbaar) en investeringen in breed wetenschappelijk onderzoek om te komen tot systemen die effectief en juridisch houdbaar bijdragen aan emissiereductie zorgen voor die versnelling. Zekerheid over het lange termijn perspectief en doel helpt om bedrijven te stimuleren om aan deze regelingen mee te doen.

9. Nieuw: Stapsgewijze invoering van een norm voor grondgebondenheid in 2032. Een grondgebonden landbouw is een belangrijke ontwikkeling om de stikstofemissies naar beneden te brengen, en heeft mits goed ingevoerd ook een positief effect op bodem, water en klimaat. Nederland heeft afgesproken in 2032 een grondgebonden melkveehouderij te hebben en ondernemers hebben recht op beleid waar ze tijdig op kunnen inspelen. Daarom dient er in stappen toegewerkt te worden naar grondgebondenheid met een (grasland)norm, die voldoende en effectief bijdraagt om de emissies naar water, bodem en lucht te verminderen. De overheid dient agrarisch ondernemers hierin bij te staan.

Natuurmaatregelen:

10. Maak het NNN af conform bestuurlijke afspraken in het Natuurpact. Accepteer dat hiervoor een impuls aan middelen nodig is. De grondprijs is anders dan in 2013, maar de noodzaak is net als de grondprijs verveelvoudigd.
11. Aanwijzen van gebieden voor natuurinclusieve landbouw rondom Natura 2000-gebieden. In het rapport Remkes¹ is aangegeven dat 150.000 – 200.000 aan extra hectares natuurinclusieve landbouw noodzakelijk is, met name in overgangsgebieden en beekdalen. De grootte van deze gebieden is afhankelijk van de staat per natuurgebied. In deze natuurinclusieve landbouwgebieden zal veel moeten gebeuren. Maatregelen zijn lastig en vragen veel van natuurbeheerders en ondernemers. Ze zijn noodzakelijk om weer een duurzaam evenwicht te kunnen bereiken. Daarom gaan we in deze gebieden uit van randvoorwaarden, waarmee een goed verdienmodel voor ondernemers in deze gebieden wordt gecreëerd. Hierdoor blijft ondernemen mogelijk en kunnen deze hectares natuurinclusieve landbouw worden gerealiseerd:
- Afwaardering: Zorg dat er genoeg geld beschikbaar komt voor afwaardering van de grond (eenmalige schadevergoeding) voor deze natuurinclusieve landbouw. Benut de Grondbanken en wettelijke en vrijwillige kavelruilinstrumenten om afgewaardeerde grond uit te geven aan boeren die willen extensiveren.
 - Agrarisch natuurbeheer: Zet daarnaast het extra budget (500 miljoen euro per 2026) voor agrarisch natuurbeheer optimaal in om natuurinclusieve landbouw in deze gebieden te realiseren. Zorg daarbij voor stimulerende vergoedingen, langjarige contracten en een prioritaire inzet op meest kwetsbare gebieden. Het areaal agrarisch natuurbeheer kan hiermee stijgen naar 280.000 hectare in 2030 (is nu 110.000 hectare).
 - Uitbreiding van de bestaande extensiveringsregeling zodat iedere agrarisch ondernemer rondom Natura 2000-gebieden hier gebruik van kan maken, niet alleen in samenwerkingsverband. Verhoog hiervoor eenmalig het budget met minimaal 1 miljard euro met een looptijd tot en met 2032 en benut het bijvoorbeeld als maatregel om boeren tijdelijk te ondersteunen in het voldoen aan de eisen rondom een grondgebonden landbouw in 2032. Deze maatregel is alleen effectief als de regeling ook geschikt wordt voor bedrijven die nu vrij intensief zijn en wat extensiever willen worden.
12. Verdubbel de omvang van het omschakelprogramma duurzame landbouw, om daarmee alle boeren die willen omschakelen naar een natuurinclusieve en/of integraal duurzamere landbouw financieel tegemoet te komen.
13. Provincies en waterschappen benutten maatwerkvoorschriften in de meest kwetsbare gebieden. Hiermee kunnen ze maatwerk leveren ten dienste van de gebiedsgerichte aanpak. Hiermee wordt voorkomen

¹ [Johan Remkes \(2022\). Wat wel kan. Uit de impasse en een aanzet voor perspectief](#)

dat er strengere algemene regels op landelijk niveau ingesteld moeten worden. De maatwerkvoorschriften geven landelijk ruimte, maar lokaal duidelijkheid over wat wel en wat niet kan.

14. Zet het instrumentarium van de WILG in om de gebiedsdoelen sneller te realiseren en afspraken voldoende te borgen.

Hoofdpijn 2: Sturen op resultaatverplichtende emissiereductie in alle sectoren

Een resultaatgerichte en niet-vrijblijvende normerende sturing op emissies heeft in de industrie, bouw en mobiliteit al geleid tot forse dalingen in broeikasgassen en stikstofemissies. We steunen daarom de stap in het Regeerprogramma om over te gaan van sturen op depositie naar sturen op emissies. Wij stellen voor om een traject van financiële stimulering in combinatie met het stellen van emissieplafonds op basis van de beste beschikbare technieken vast te leggen in bindende regelgeving voor alle sectoren, inclusief de landbouw. Voor agrarische ondernemers zijn de ontwikkeling van een afrekenbare stoffenbalans en het realiseren van vergunningen op basis van real-time meten of andere datasystemen, trajecten die hierop aansluiten. De sectoropgave wordt vertaald naar vastgelegde reductiedoelen op bedrijfsniveau. Uiterlijk vóór 2026 worden de emissiedoelen opgesteld en gecommuniceerd. Stel 50 miljoen beschikbaar voor het doorontwikkelen en het op grotere schaal toepassen van data- en sensortechnologie bij het meten en berekenen van emissies in de veehouderij.

Het invoeren van een bedrijfsemissienorm is alleen maar mogelijk als er aan de volgende randvoorwaarden is voldaan:

- Het weer juridisch houdbaar vergunbaar maken van stalsystemen.
- Het invoeren van afrekenbare stoffenbalans, zodat managementmaatregelen aantoonbaar meetellen in de reductie.
- De andere doelen van de overheid en de markt, zoals dierenwelzijn, water en klimaat integraal worden meegenomen.
- Helderheid over de gebiedsopgave en hoe dat doorwerkt op het individuele bedrijf.
- Duidelijkheid over de dataverzameling, de kwaliteit daarvan en monitoring om tijdig te kunnen bijsturen.
- Stel bedrijfscoaches beschikbaar zoals bij de beëindigingsregelingen voor het opstellen van een bedrijfsplan.

De veehouderijsectoren hebben nog geen keuze gemaakt op welk criterium ze afgerekend willen worden. Bij varkens en pluimvee bijvoorbeeld, lijkt het voor de hand te liggen om te kiezen voor een emissienorm per dier. Bij melkvee zijn er meerdere mogelijkheden, zoals per kg melk, per dier of per hectare. In de provincie Utrecht is gekozen voor hectare. Welke keuze elders gemaakt wordt hangt af van de invulling van de randvoorwaarden, de locatie en vooral het handelingsperspectief van agrariërs om aan de bedrijfsemissienormen te voldoen. Bij de hoogte van de opgave geldt hetzelfde, maar dit hangt ook af van wat er al aan andere generieke eisen op de bedrijven afkomen en wat andere sectoren en ook het buitenland in evenredigheid bijdragen.

Hoofdlijn 3: Integrale doorontwikkeling Landelijk Gebied

Wat beogen we:

De kern van het ontwerp-Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG) staat nog steeds overeind. De doelen komen samen in gebieden en geen gebied is hetzelfde en de problemen ten aanzien van natuur, water en klimaat dienen integraal aangepakt te worden. Dit biedt tevens koppelkansen voor recreatie en daarmee ook voor het verdienvermogen van de landbouw. Gebiedsprocessen stagneren door het schrappen van het NPLG, maar we zien tegelijkertijd dat de provincies door moeten en willen vanwege grote urgentie in de sociale, natuur en maatschappelijke opgaven in het landelijk gebied. Wij vinden gebiedsprocessen essentieel voor het maatschappelijk draagvlak en de uitvoering van alle opgaven. Daarbovenop komt de uitvoering van de Europese Natuurherstelwet. De kern van het NPLG dient op lange termijn onverkort uitgevoerd te worden, maar op korte termijn is er met minder budget meer focus nodig. Dat betekent een integrale aanpak in de gebieden waar de opgave het meest dringend is om achteruitgang te stoppen en natuurherstel mogelijk te maken. Dit zijn de gebieden waar met de inzet van generieke maatregelen niet voldoende geborgd kan worden, dat de natuur hersteld conform de wettelijke afspraken, dat er perspectief is voor boeren in dat gebied en dat er ruimte komt voor vergunningverlening. Er dient geïnventariseerd te worden om welke gebieden dit gaat om deze focus zo spoedig mogelijk aan te kunnen brengen.

Voor een succesvolle doorontwikkeling van het Landelijk Gebied zijn gebiedsprocessen essentieel en daarbij is, op basis van onze ervaringen van de afgelopen jaren, het volgende nodig:

Voer een vast stappenplan in voor ieder gebiedsproces en stel heldere kaders en doelen. Dat begint bij een Rijksoverheid die integrale kaders en middelen beschikbaar stelt voor de uitvoering van gebiedsprocessen en een provincie die de opgaven vaststelt. Het commitment aan de integrale doelen is randvoorwaardelijk voor deelname aan de gebiedstafels. De doelen zijn vastgesteld in NDA's en onafhankelijk getoetst door de Ecologische Autoriteit. De LESA's en het gebiedsproces bepalen hoe op een integrale wijze een maximaal resultaat behaald kan worden. Partijen spreken in het gebiedsproces samen af hoe afspraken worden geborgd en stellen een termijn vast. Pas als deze termijn verstreken is en de doelen niet worden behaald is er ruimte voor minder vrijblijvend instrumentarium.

Een gevulde kas en instrumentenkoffer. Wanneer er grote ambities zijn om een gebied anders in te richten, weten we ongeveer wat er moet gebeuren: een ruilverkavelings- en landinrichtingsproject. Dit kan onmogelijk slagen zonder grond als schuifruimte. Operationaliseer daarom de (landelijke) grondbank die ten dienste staat van het gebiedsproces en met voldoende financiële middelen. Deze grondbank kan ingezet worden voor schuifruimte voor extensivering en verplaatsing en structuurversterking voor de landbouw. Naast grond is instrumentarium nodig om te sturen op grondgebruik. In de Omgevingswet is instrumentarium beschikbaar, maar dit wordt nog maar weinig toegepast. Voer in 2025 daarom een evaluatie uit naar deze instrumenten, waaronder de inzet van de Wet voorkeursrecht gemeenten en de Wet inrichting landelijk gebied (WILG). En voer op basis hiervan zo spoedig mogelijk nieuwe instrumenten in of pas bestaande aan.

Ondersteun gebiedsprocessen met kennis en uitvoeringskracht. De kennis over herinrichting en uitvoering in het landelijk gebied is de afgelopen jaren stelselmatig afgenomen. Bouw uitvoeringsgerichte kennis op en stel expertise beschikbaar voor deze gebiedsprocessen. Daarnaast zijn er reeds ruimtelijke en uitvoeringsgerichte instrumenten beschikbaar voor het gebiedsproces, maar hebben decentrale overheden beperkt ervaring met het toe passen daarvan. Help gemeenten, waterschappen en provincies daarom om ze in de praktijk toe te passen en biedt daar ook uitvoeringscapaciteit voor aan.

Hoofdlijn 4: Juridisch en ecologisch houdbare Rekengrens/Drempelwaarde

Het kabinet heeft in het Regeerprogram aangegeven om oplossingen te willen vinden voor realisatie van belangrijke maatschappelijke ontwikkelingen die stagneren vanwege de vergunningsverleningsproblematiek. Een onderdeel daarvan is het invoeren van een juridisch houdbare rekenkundige ondergrens of drempelwaarde en te onderzoeken hoe AERIUS Calculator kan worden vervangen.

Invoering van een rekenkundige ondergrens/drempelwaarde kan een belangrijke bijdrage leveren om vergunningverlening voor maatschappelijk-economische ontwikkeling vlot te trekken. Elke juridisch houdbare rekenkundige ondergrens/drempelwaarde moet kunnen terugvallen op (bron) maatregelen die leiden tot voldoende en structurele emissiereductie én uitvoeringszekerheid, zodat herstel van natuur en ruimte voor (nieuwe) ontwikkelingen zijn verzekerd.

De Minister van LVVN en de provincies laten op dit moment een review uitvoeren naar het recente TNO-onderzoek over de rekenkundige ondergrens. Wij stellen voor om gelijktijdig ook de invoering van een drempelwaarde te onderzoeken. Dat draagt bij aan een goede afweging van opties. Ons voorstel is praktisch uitvoerbaar door de autoriteiten Erisman, Backes en De Vries te verzoeken een nadere praktische uitwerking van hun essay ‘Van depositie-naar emissiebeleid’ te maken, met nadruk op het toepassen van een drempelwaarde, en deze zo snel als mogelijk op te leveren.

We beseffen ons dat het gebruik van AERIUS-model leidend blijft, totdat een alternatief technisch en juridisch houdbaar is gebleken in uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Tot slot

Het stikstofdossier bevindt zich niet in een vacuüm. Er zijn momenteel veel schuivende en met elkaar samenhangende panelen. Er is beleid in uitvoering, er zijn beleidsvoornemens die worden uitgewerkt en er zijn wetgevingstrajecten in voorbereiding. In de tussentijd staat de kennisontwikkeling ook niet stil. Om er zeker van te zijn dat we niet te weinig, maar ook niet te veel doen, dienen deze plannen onafhankelijk doorgerekend te worden op hun additionele doelbereik en de benodigde financiering voor de uitvoering van deze plannen. Waar nodig worden de plannen bijgesteld om de doelen te halen ten behoeve van perspectief voor de landbouw, natuurherstel en ruimte voor vergunningverlening.

Pim van der Feltz

Marjolein Demmers

Natuurmonumenten

Natuur & Milieu

Arno Visser

Ingrid Thijssen

Koninklijke Bouwend Nederland

VNO-NCW

Bijlage cijfers

Emissies door sectoren

Ontwikkeling NL-emissies stikstofoxiden met vastgesteld en voorgenomen beleid (in kiloton, KEV 2022 PBL)

in kiloton	1990	2000	2010	2015	2019	2025	2030	2030 t.o.v. 2019	
Energie	85,0	55,0	27,0	22,0	14,0	12,0	5,0	-9,0	-64%
Industrie	103,0	47,0	39,0	33,0	31,0	28,0	23,0	-8,0	-26%
Mobiliteit	439,8	371,5	285,5	257,5	237,8	197,5	178,0	-59,8	-25%
Huishoudens	21,3	20,3	15,1	8,8	8,1	6,9	5,9	-2,2	-27%
Diensten en Bouw	13,1	13,1	8,7	5,6	4,0	3,0	2,5	-1,5	-38%
Landbouw	57,8	49,5	45,0	43,3	38,5	31,9	31,3	-7,2	-19%
Totaal	720,0	556,4	420,3	370,2	333,4	279,3	245,7	-87,7	-26%

Ontwikkeling NL-emissies ammoniak met vastgesteld en voorgenomen beleid (in kiloton, KEV 2022 PBL)

in kiloton	1990	2000	2010	2015	2019	2025	2030	2030 t.o.v. 2019	
Energie	0,0	0,0	0,2	0,1	0,2	0,2	0,2	0,0	0%
Industrie*	4,6	3,9	3,0	2,5	1,8	2,5	2,7	0,9	50%
Mobiliteit	3,3	4,4	3,9	3,3	4,4	4,9	4,5	0,1	2%
Huishoudens	8,8	5,9	5,9	6,3	6,7	6,5	6,6	-0,1	-1%
Diensten en Bouw	4,8	3,8	4,2	4,4	4,5	4,5	4,5	0,0	0%
Landbouw	325,3	155,5	116,9	112,2	106,3	103,8	97,5	-8,8	-8%
Totaal	346,8	173,5	134,1	128,8	123,9	122,4	116,0	-7,9	-6%

Bron: Monitor stikstofdepositie in Natura 2000-gebieden 2023 (RIVM)); Emissieregistratie.nl; en Geraamde ontwikkelingen in nationale emissies van luchtverontreinigende stoffen 2023 (PBL, i.s.m. WUR, TNO en RIVM).

- In deze doorrekening is nog geen rekening gehouden met effecten van diverse regelingen die na deze doorrekening in gang zijn gezet, zoals de vrijwillige beëindigingsregelingen LBV en LBV+).
- De geraamde toename ammoniak bij industrie tussen 2019 en 2030 wordt voor het grootste deel verklaard door de verwachte toename in de vergisting van dierlijke mest in Nederland. Mestvergisting wordt in de Emissieregistratie ondergebracht bij sector industrie.
- In februari 2025 zal het PBL, op basis van de KEV 2024, met een nieuwe raming komen ten aanzien van stikstofoxide- en ammoniakemissies op basis van vastgesteld en voorgenomen beleid.

Bijlage cijfers

Rijksbronmaatregelen en depositieontwikkeling

In onderstaande tabel wordt inzichtelijk gemaakt welke generieke (gebiedsgerichte) stikstofmaatregelen de afgelopen jaren zijn ingezet en wat het verwachte effect is op depositiereductie in 2030 ten opzichte van 2019:

Sector	Bronmaatregel	Status	Beoogde reductie in 2030 (o.b.v. laatste prognose)
Industrie	Subsidiestop ISDE	Afgerond	0,1
Industrie	Veki-regeling	Afgerond	0
Industrie	Aanpassing BBT	Afgerond	0,6 – 1,6
Landbouw	Sanering Varkenshouderijen	Afgerond	5,3
Mobiliteit en Bouw	Verlaging maximum snelheid	Afgerond	0,6 -1,3
Landbouw	Maatregel Gerichte Aankoop	In uitvoering	11,6
Landbouw	Beëindigingsregeling LBV	In uitvoering / regeling gesloten	8,8
Landbouw	Beëindigingsregeling LBV+	In uitvoering / regeling open tot 31-12-2024	24,8 – 34,8
Landbouw	Omschakelprogramma	In uitvoering	Nog niet te bepalen
Landbouw	Mestverwerking	In uitvoering	Nog niet te bepalen
Mobiliteit en Bouw	Verduurzaming binnenvaart	In uitvoering	0,2 – 1,5
Mobiliteit en Bouw	Walstroom zeevaart	In uitvoering	1,2 – 1,9
Mobiliteit en Bouw	Maatregelen Bouw	In uitvoering	0,2 – 0,8
Landbouw	Verlagen eiwitgehalte veevoer	Vertraagd	Nog niet te bepalen
Landbouw	Vergroten uren weidegang	Vertraagd	Nog niet te bepalen
Landbouw	Stalmaatregelen	Vertraagd	Nog niet te bepalen
Mobiliteit en Bouw	Elektrisch taxiën	Vertraagd	Nog niet te bepalen
Mobiliteit en Bouw	Handhaving AdBlue	Vertraagd	0,8 – 1,9

Naast bovengenoemde specifieke stikstofemissie maatregelen leveren ook mestmaatregelen die onderdeel zijn van het 7^e actieprogramma Nitraatrichtlijn een aanvullende reductie van bijdrage van 50 – 55 mol.