

Vergaderjaar 2024–2025

35 334

Problematiek rondom stikstof en PFAS

Nr. 362

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

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 25 april 2025

Nederland is een welvarend en dichtbevolkt land met grote economische kansen, dat we verantwoord willen doorgeven aan toekomstige generaties. Tegelijkertijd staan we voor grote uitdagingen. Een recente uitspraak van de Raad van State over intern salderen heeft de ruimte voor vergunningverlening verder beperkt. Dat heeft grote consequenties voor de bouw, verduurzaming, infrastructuur, bedrijfsleven en zelfs de paraatheid van defensie. Dit leidt tot vertragingen, beperkingen en grote onzekerheid, vooral voor ondernemers zonder geldige natuurbeschermingsvergunning zoals PAS-melders en bedrijven die intern gesaldeerd hebben, wat legaal was voordat de Raad van State zijn eerdere uitspraak herzag. De voorliggende brief, die ik stuur mede namens de leden van de Ministeriële Commissie, vormt het startpakket naar duidelijkheid en perspectief voor deze groepen.

Het kabinet realiseert zich dat de situatie de afgelopen maanden sterk is veranderd ten opzichte van vorig jaar, toen het Regeerprogramma werd opgesteld. Daarom werkt de Ministeriële Commissie Economie en Natuurherstel aan oplossingen om Nederland weer in beweging te krijgen. Zoals eerder toegelicht, doet het kabinet dit via een viersporen-aanpak. Het gaat daarbij om:

- Een gefaseerde, fundamentele aanpassing van het vergunningenstelsel (spoor 1);
- Een maatregelenpakket dat zorgt voor een structurele daling van stikstofemissies en gericht is op natuurbehoud en -herstel (spoor 2);
- Aandacht voor de maatschappelijke en sociaaleconomische gevolgen van de rechterlijke uitspraak¹ voor burgers, bedrijven en gebieden, inclusief ondernemers die nu tussen wal en schip vallen (spoor 3); en
- De inzet van het kabinet op Europees niveau (spoor 4).

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

In deze brief schetst het kabinet de eerste uitwerking van deze nieuwe aanpak, de richtinggevende keuzes die zijn gemaakt en de oplossingen die als basis dienen voor verdere uitwerking².

Voor het kabinet staat voorop dat het beleid realistisch, haalbaar en duidelijk moet zijn, zodat ondernemers weten waar ze aan toe zijn. Er moeten voldoende middelen en uitvoeringskracht beschikbaar zijn. Daarnaast is het van belang dat maatregelen worden geborgd en duidelijk is welke vervolgstappen kunnen worden gezet als de opbrengst tegenvalt. De maatregelen zijn ingrijpend, en besluiten hierover moeten goed onderbouwd en financieel gedekt zijn. Deze brief is niet het eindpunt, maar het startschot om de vergunningverlening weer mogelijk te maken en perspectief te bieden. Met de augustusbesluitvorming zal het kabinet met robuuste vervolgstappen komen.

Het kabinet realiseert zich dat dit pakket ingrepen bevat met grote sociale, maatschappelijke, financiële en economische impact. Vooral het bedrijfsleven en agrarische ondernemers – zowel blijvers als stoppers – worden geraakt, net als hun gezinnen en ketenpartners. Ook de gevolgen voor inwoners, gemeenschappen en de regionale economie, met name in gebieden met veel veehouderij, vragen aandacht. Daarom blijft de vitaliteit van deze regio's een belangrijk aandachtspunt bij de verdere uitwerking van het beleid.

Iedereen zal naar vermogen moeten bijdragen aan de uitvoering van de maatregelen. Om deze draaglijk te maken, vooral voor gezinsbedrijven, en om de concurrentiekracht van de sector te behouden, zijn ondersteunende maatregelen belangrijk.

Het kabinet is zich bewust van de urgentie. Daarom wordt al gestart met de onderdelen waar budget voor beschikbaar is. Het kabinet maakt eenmalig 1,6 miljard euro vrij, plus 213 miljoen euro structureel, naast de 600 miljoen euro die in de Voorjaarsnota is vrijgemaakt. Het startpakket is een belangrijke, maar eerste, stap om Nederland van het slot te halen.

Box: Wat gaan we concreet doen?

Op korte termijn (Q2/Q3) zet het kabinet een aantal concrete stappen. Andere oplossingsrichtingen en maatregelen zijn meer gericht op de middellange en lange termijn, en moeten nog nader worden uitgewerkt in aanloop naar nadere besluitvorming. Onderstaand overzicht laat zien wanneer bepaalde acties voorzien zijn en welke stappen de komende periode al worden gezet.

² Onder meer in het licht van de moties Vedder en Grinwis

	Wet- en regelgeving en vergunningen- systeem (spoor 1)	Maatregelen (spoor 2)
<i>Start- pakket – concrete acties korte termijn (Q2/Q3)</i>	– Alternatief voor de huidige (KDW-) omgevingswaarden (tbv spoor 2). – Verbeteren Aerius – Verbeteren Natuurdoelanalyses. – Invoeren rekenkundige ondergrens – Voorstel hoe kleinschalige activiteiten met tijdelijke uitstoot uitzonderen van de vergunningplicht. – Spoedwet voor uitwerking spoor 1 en 2. – Definiëring project-begrip	Landbouw: – Vrijwillige beëindigingsregeling (€ 750 miljoen). – Extensiveringsregeling (€ 627 miljoen). – Ontwikkeling nieuwe doelsturingssystematiek (€ 200 miljoen). – Uitbreiding agrarisch natuurbeheer (€ 213 structureel). Regionale inzet: – Start met regionale maatwerkaanpak rondom de Veluwe en de Peel (€ 600 miljoen). Natuur: – Extra natuurherstelmaatregelen (€ 100 miljoen). – Verbeteren natuurmonitoring (€ 12,5 miljoen structureel).
<i>Inzet (middel) lange termijn</i>	– Herijking van Natura 2000-gebieden. – Herzien systematiek vergunningverlening. (incl. mogelijkheden vergunningensysteem buitenland). – werken aan een alternatief voor Aerius	Er zal in augustus een nieuw besluitvormingsmoment plaatsvinden over eventuele aanvullende maatregelen voor industrie, mobiliteit en landbouw, waaronder: Industrie: – Intensivering Aanpak Piekbelasting Industrie. – Verduurzaming afvalverbrandingsinstallaties. – Gebiedsgerichte aanpak basis-industrie. Landbouw: – Doelsturing – Natuurlijk verloop – Aanvullende maatregelen rondom bepaalde Natura 2000-gebieden – Verdere uitbreiding agrarisch natuurbeheer (rest vd enveloppe) Mobiliteit en bouw: – Verduurzaming binnenvaart. – Verduurzaming spoorgoederenvervoer in de Rotterdamse haven. – Maatregelen verduurzaming wegverkeer. – Gebiedsgerichte trajectcontroles. Natuur: aanvullende natuurherstelmaatregelen gericht op alle drukfactoren. Ondersteunende en flankerende maatregelen.

Aanpassing van het vergunningensysteem en wetgeving (spoor 1)

Het kabinet kiest ervoor de systematiek van vergunningverlening fundamenteel te herzien. Dit doet het kabinet in de overtuiging dat het huidige vergunningensysteem niet meer houdbaar is. Zelfs verduurzaming wordt geblokkeerd en wandeltochten kunnen niet doorgaan. Het leidt ook tot miljoenen economische schade en heeft een negatief effect op het vestigingsklimaat. Het doel is om na de zomer een nieuw vergunningensysteem te presenteren, gebaseerd op een beter inzicht in de staat van de natuur en alle bijbehorende drukfactoren. Het kabinet wil dat dit ook een oplossing biedt voor ondernemers die in de problemen zijn gekomen, zoals PAS-melders en de ondernemers die de afgelopen jaren van intern salderen gebruik hebben gemaakt. Deze aanpak moet leiden tot een

spoedwet waarin zowel de uitwerking voor spoor 1 als spoor 2 (zie hierna) zijn opgenomen. Zo zorgen we gelijktijdig voor perspectief en borging van de stikstofreductie. Dit omvat verbeterde monitoring, zoals bodemonitoring, en een bredere natuurdoelanalyse waarin alle drukfactoren worden meegenomen.

Eerste contouren van een mogelijke uitwerking van een nieuw stelsel van vergunningverlening

Gedacht wordt aan het vergroten van de voorspelbaarheid van toegestane activiteiten door aan te sluiten bij de ervaringen in het milieuspoor.

Op deze manier kan een nieuw stelsel worden gestoeld op een verbeterde inzicht in de activiteiten en de mogelijke gevolgen voor de natuur, in samenhang met de staat van de natuur en al haar drukfactoren.

In lijn met de verbeterdoelen van de Omgevingswet, zal de inzichtelijkheid, voorspelbaarheid en het gebruiksgemak voor initiatiefnemers, derden en bevoegd gezag hierbij voorop staan. In het nieuwe stelsel denkt het kabinet om aan de hand van duidelijk herkenbare categorieën van activiteiten duidelijk te maken welke activiteiten individuele beoordeling behoeven en dus vergunningplichtig zijn, en welke activiteiten via een generieke voorttoets of passende beoordeling mogen plaatsvinden en daarbij aan concrete algemene regels ter beperking van de emissie moeten voldoen. Indien in directe nabijheid van de natuur strengere regels nodig zijn legt de overheid de gebiedsbegrenzing en de regels waarover het gaat eenduidig vast, op landelijk of decentraal niveau.

Bij de nadere uitwerking, die indien mogelijk via een AMvB zal worden vastgelegd, wordt rekening gehouden met de Europeesrechtelijke kaders en gebruik gemaakt van ervaringen met onder andere milieu en waterregels onder de Omgevingswet, die al van een dergelijke systematiek uitgaan. Daarbij speelt ook uitvoerbaarheid voor de bevoegde instanties en de rechterlijke macht een rol. Ook wordt bij de uitwerking betrokken hoe in andere landen de vergunningplicht is afgebakend.

Om de voorspelbaarheid verder te vergroten wordt voor activiteiten die vergunningplichtig zijn zo mogelijk in regelgeving vastgelegd hoe binnen de vergunningprocedure beoordeling zal plaatsvinden, met ruimte voor bevoegd gezag om in te spelen op de specifieke situatie.

De landsadvocaat geeft in zijn advies aan dat dergelijke oplossingsrichtingen in de praktijk veelal complex zijn en een effectief maatregelenpakket in spoor 2 vereisen.

Bij het nieuwe stelsel voor vergunningverlening wordt uitgewerkt hoe de koppeling tussen de instandhoudingsverplichtingen enerzijds, en compenserende en mitigerende eisen van de Europese Habitatrichtlijn anderzijds, kan worden losgelaten. Zoals de Landsadvocaat aangeeft, dient hierbij wel rekening gehouden te worden met de inherente koppeling in de Europese regelgeving.

Het kabinet richt zich op een integrale aanpak natuurherstel, gericht op alle drukfactoren, in lijn met de Natuurherstelverordening. Dit moet zorgen voor effectiever natuurherstel, waarbij stikstofreductie en andere natuurmaatregelen elkaar versterken, en meer duidelijkheid over de benodigde herstelmaatregelen en de ruimte voor economische activiteiten. Het kabinet wil daarnaast op de langere termijn Natura 2000-gebieden herijken door te bezien welke aanpassingen van instand-

houdingsdoelstellingen de robuustheid van het netwerk kunnen versterken.

Concrete acties op korte termijn

Om op korte termijn een wetenschappelijk onderbouwde rekenkundige ondergrens mogelijk te maken is een voorstel voorgelegd bij de Afdeling Advisering van de Raad van State. Projecten die volledig onder deze grens vallen worden uitgesloten van een natuurvergunningplicht. Omdat deze projecten geen vergunning meer nodig hebben, zal dit de druk op de vergunningverlening verlichten. Dit helpt de woningbouw, infrastructurele projecten, veel PAS-melders en projecten met een beperkte stikstofuitstoot.

Om de omslag van depositie- naar emissiesturing te maken wordt rond de zomer een voorstel gepresenteerd om de kritische depositiewaarde uit de wet te halen en te vervangen door een juridisch houdbaar alternatief, in de vorm van emissiedoelen.

In de tussentijd wordt ook kritisch gekeken naar het gebruik van AERIUS in vergunningverlening, en welke verbeteringen daarin kunnen worden aangebracht. Daarbij worden ook de wetenschappelijke inzichten over droge depositie meegenomen. Het werken aan een alternatief voor AERIUS kost tijd. Tot het moment dat een alternatief wordt ingevoerd, blijft Aeries Calculator het voorgeschreven instrument en is de inzet gericht om het instrumentarium actueel te houden.

Daarnaast onderzoekt het kabinet de komende tijd onder welke (minimale) voorwaarden kleinschalige en tijdelijke emissies van (verduurzamings)projecten kunnen worden toegestaan. Projecten worden hiermee uitgezonderd van een natuurvergunningplicht, onder voorwaarden en met inachtneming van een geborgd maatregelenpakket gericht op emissiereductie. Dit biedt spoedig ruimte aan bijvoorbeeld kleinschalige bouwprojecten en verduurzaming van de energiesector. Aanvullend hieraan werkt het kabinet ook aan een betere definitie van het projectbegrip.

Ook wordt verder gewerkt aan het inzichtelijk maken van de haalbaarheid van bestaande doelen uit de Vogel- en Habitatrichtlijn, en de mate waarin risico's maatschappelijk aanvaardbaar zijn, net zoals dat op andere beleidsterreinen reeds is vastgelegd. Zo loopt momenteel in het kader van de herijking van Natura 2000-gebieden een uitvraag aan de zogenaamde voortouwnemers naar voorstellen voor aanpassingen en wordt al begonnen met het verbeteren van de systematiek van natuurdoelanalyses. De komende maanden worden gebruikt om de handreiking natuurdoelanalyses te herijken, met een conceptversie rond de zomer, zodat in toekomstige analyses alle drukfactoren in alle Natura 2000-gebieden worden meegenomen. Bij de natuurdoelanalyses willen we alleen kijken naar daadwerkelijke staat van de natuur en de aange-toonde ontwikkeling van soorten en habitats.

Samen met voortouwnemers wordt bovendien bekeken hoe de versterkte koppeling tussen natuurdoelanalyses en beheerplannen vorm krijgt. Gecombineerd met een al aangekondigde verbetering van onze natuurmonitoring, waarvoor structureel 12,5 miljoen euro per jaar wordt vrijgemaakt vanaf 2026, realiseren we daarmee niet alleen dat de juiste informatie inzichtelijk wordt, maar ook dat die doorwerkt in het gevraagde beheer van natuurgebieden.

Natuurmaatregelen als essentieel onderdeel van het pakket (spoor 2)

Om vergunningverlening mogelijk te maken, is natuurherstel op veel plekken noodzakelijk. Als onderdeel van spoor 2 werkt het kabinet aan een geborgd pakket van oplossingen voor natuurherstel. De verbrede natuurdoelanalyses aan de hand van de nieuwe handreiking brengen per Natura 2000-gebied in beeld hoe aanvullende maatregelen de natuur effectief verbeteren en kunnen bijgedragen aan het additionaliteitsver-eiste.

Concrete acties op korte termijn

Het kabinet maakt tussen 2026 en 2030 100 miljoen euro extra vrij voor natuurherstel en het voorkomen van verdere verslechtering. Deze middelen komen bovenop het bestaande Programma Natuur. De middelen worden ingezet op stikstofbelaste Natura 2000-gebieden. Het kabinet gaat met de provincies het gesprek aan over de herprioritering van bestaande middelen, bijvoorbeeld voor koploperprojecten en de middelen uit het Programma Natuur. In het bijzonder wordt gewerkt aan resultaatgericht sturen in het beheer van terreinbeherende organisaties, bijvoorbeeld door kritische prestatie-indicatoren. Door een brede aanpak gericht op alle drukfactoren wordt het natuurherstel versneld.

Maatregelen gericht op geborgde emissiereductie (spoor 2)

Alle sectoren leveren een evenwichtige bijdrage. De opgave kan en mag niet onevenredig bij één specifieke sector belegd worden. Bij de samenstelling van het pakket hanteert het kabinet de volgende uitgangspunten:

1. Voor alle sectoren wordt gestuurd op stikstofemissiereductie met een emissiegedreven aanpak, waarbij zoveel mogelijk uitgegaan zal worden van daadwerkelijke metingen.
2. Specifiek voor industrie, landbouw en mobiliteit (inclusief bouw) wordt gestuurd op een reductie van respectievelijk 50%, 42–46% en 50% in 2035 ten opzichte van 2019, rekening houdend met bestaande beleidsmaatregelen en haalbaarheid. De reductie per sector die zonder extra inspanning al wordt bereikt, verschilt immers.
3. Het budgettair kader voor landbouw wordt gevormd door de hiervoor beschikbare HLA-middelen, aangevuld met de 600 miljoen euro die is vrijgemaakt voor de Veluwe en de Peel bij de voorjaarsnota. Wanneer over aanvullende maatregelen voor industrie, mobiliteit en landbouw wordt besloten, dan zal ook in aanvullende budgettaire dekking moeten worden voorzien.
4. De uitvoering en resultaten van het maatregelenprogramma worden geborgd met duidelijke afspraken tussen overheden en relevante partijen, inclusief besluitvorming over financiële dekking.

Industrie (50% reductiedoel)

Voor aanvullende maatregelen denkt het kabinet er aan om de Aanpak Piekbelasting Industrie verder te intensiveren en aan het inzetten op de verdere verduurzaming van afvalverbrandingsinstallaties. Ook onderzoekt het kabinet op welke wijze een gerichte aanpak kan helpen om emissies van industriële bedrijven dichtbij bepaalde stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden, en rondom de Veluwe in het bijzonder, te reduceren.

Concrete acties op korte termijn

Op basis van diverse nationale en Europese wet- en regelgeving, lopend klimaatbeleid, schone-luchtakkoord (SLA) en het bestaande Programma

Stikstof en Natuurverbetering (PSN) stuurt het kabinet op dit moment al op een sterke reductie van stikstofoxiden (NO_x) in de industrie. Daarnaast wordt al ingezet op de Aanpak Piekbelasting Industrie, gericht op ammoniakreductie (NH₃). De eerste resultaten laten zien dat deze aanpak naar verwachting 0,3 kiloton ammoniakreductie oplevert op in de basisindustrie. Welke maatregelen gericht op de industrie aanvullend kunnen worden genomen, werkt het kabinet de komende periode verder uit.

Landbouw (42–46% reductiedoel)

De inspanningen die worden gevraagd van de landbouwsector, in het licht van het reductiedoel, zijn stevig. Deze hebben sociaal-maatschappelijke impact. Het kabinet heeft hier in haar besluitvorming nadrukkelijk rekenschap van gegeven. Er wordt ingezet op een pakket van generieke maatregelen gericht op doelsturing en natuurlijk verloop, aangevuld met lokale maatregelen.

Doelsturing geeft boeren ruimte om via eigen keuzes stikstofreductie te realiseren. Dit gebeurt via afrekenbare, bedrijfsspecifieke normen voor 2035, die technisch en economisch haalbaar zijn. Boeren kunnen zelf bepalen welke maatregelen zij inzetten, zoals management- of stalmaatregelen. Het kabinet overweegt ondersteunende maatregelen te nemen, onder andere gericht op innovatie. Daarbij is randvoorwaardelijk dat er een juridisch en technisch houdbare doelsturingssystematiek is, waardoor ondernemers kunnen aantonen dat ze aan de norm kunnen voldoen. Bij de verdere ontwikkeling van doelsturing wordt waar mogelijk aangesloten bij bestaande stelsels, om stapeling van verplichtingen en extra stelsels te voorkomen.

In aanvulling op de acties op korte termijn overweegt het kabinet vrijwillige opkoopregelingen waarbij productierechten worden doorgehaald. Ook sectoren zonder productierechten kunnen in toekomstige opkoopregelingen worden meegenomen. De aanpak blijft vrijwillig – er komt geen gedwongen uitkoop of onteigening.

Concrete acties op korte termijn

Conform de motie Van Campen c.s.³ en de motie Grinwis c.s.⁴ werkt het kabinet aan een tijdelijke, vrijwillige extensiveringsregeling voor de melkveehouderij waarbij de permanente emissiereductie zal worden geborgd. Deze regeling moet bijdragen aan het verlichten van de mestmarkt en het behalen van klimaat- en ammoniakdoelen (0,5 Mton CO₂-equivalenten en 0,6 kton ammoniak). Hiervoor is € 627 miljoen beschikbaar (2025–2029). De zuivelindustrie en banken verkennen daarnaast een substantiële private bijdrage. Het kabinet verwacht spoedig een concreet en geborgd plan van de sector.

Het kabinet maakt een vrijwillige beëindigingsregeling mogelijk voor veehouders die willen stoppen, bijvoorbeeld vanwege gebrek aan bedrijfsopvolging. Deze regeling richt zich op gebieden met de meest urgente stikstofproblematiek en draagt bij aan het verminderen van stikstof op kwetsbare Natura 2000-gebieden. Daarnaast ondersteunt de regeling ook andere doelen, zoals het verkleinen van het mestoverschot, de klimaatopgave en natuur- en milieudoelen. Hiervoor is op korte termijn € 750 miljoen voorzien (2026–2028).

³ Kamerstuk 33 037, nr. 574.

⁴ Kamerstuk 33 037, nr. 591.

Voor de verdere ontwikkeling van doelsturing, inclusief normen, data-infrastructuur, toezicht en handhaving, is € 200 miljoen beschikbaar (2026–2030). Met dit budget wordt toegewerkt naar een stoffenbalans op bedrijfsniveau, en wordt geïnvesteerd in sensoren en meetsystemen. Boeren worden ondersteund met benchmarkgegevens en kennis over reductiemaatregelen. Voor waterkwaliteit wordt gewerkt aan een doelgerichte aanpak met de sector, gebaseerd op indicatoren zoals stikstofmetingen (Kamerstuk 33 037, nr. 597).

Voor dit startpakket wordt in totaal € 1,6 miljard beschikbaar gesteld uit de gereserveerde middelen uit het hoofdlijnenakkoord. De middelen worden op korte termijn aan de LVVN-begroting toegevoegd.

Mobiliteit en bouw (50% reductiedoel)

Het kabinet onderzoekt (extra) subsidiemogelijkheden voor emissiereductie en het vlot trekken van grote bouwprojecten. Daarbij wordt gekeken naar verduurzaming van de binnenvaart, het spoorgoederenvervoer in de Rotterdamse haven en het wegverkeer. Dat laatste kan onder meer via herziening van de autobelastingen en een sloop- en vervangingsregeling voor bepaalde auto's met een verbrandingsmotor. Voor gebieden rondom stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden wordt gekeken naar aanvullende maatregelen, zoals gebiedsgerichte trajectcontroles. Dit alles in de wetenschap dat volgens de meest recente ramingen van het PBL het 50%-reductiedoel door reeds ingezet beleid in 2037 wordt bereikt.

Concrete acties op korte termijn

De NO_x-emissies in de mobiliteitssector dalen al, mede dankzij strengere Europese emissienormen voor voertuigen, schepen en mobiele werktuigen. Nationaal wordt dit versterkt met beleid dat de overstap naar elektrisch vervoer stimuleert, ondersteund door financiële regelingen en passende laadinfrastructuur. In de bouwsector worden stappen gezet via milieueisen bij aanbestedingen. De komende periode werkt het kabinet verder uit welke maatregelen voor mobiliteit en bouw onderdeel kunnen worden van nadere besluitvorming.

Regionale maatwerkaanpak

Naast generiek beleid kiest het kabinet voor een regionale aanpak. Inzet op de juiste plekken is namelijk belangrijk om vergunningverlening weer op gang te brengen en additionaliteit aan te kunnen tonen. Het kabinet kiest ervoor om te starten met deze aanpak op de Veluwe en in de Peel. Hierbij wordt gedacht aan het instellen van een strook van 250 meter rond overbelaste hexagonalen, met maatwerk per gebied. De opgave voor deze stroken geldt alleen voor (delen van) percelen of gebouwen binnen die stroken. De precieze invulling wordt de komende tijd zorgvuldig samen met provincies uitgewerkt, inclusief de reductieopgave. Hierbij wordt ook de hydrologie betrokken. Juridische borging via de Omgevingswet is hierbij essentieel om sturing (naar analogie van het instrumentarium uit de Wilg⁵) en maatwerk te combineren. Dit najaar volgen hiervoor de instructieregels.

Binnen de stroken is er ruimte voor maatwerk. Denk aan de versnelde invoering van emissiearme technieken, gebiedsspecifieke normen en

⁵ Wet op de inrichting van het landelijk gebied

maatregelen uit het «trappetje van Remkes»⁶. Voor deze aanpak zijn reeds eerste middelen beschikbaar gesteld, waaronder € 600 miljoen via de Voorjaarsnota. Dit bedrag om te starten met de aanpak voor de de Veluwe en de Peel sluit aan bij de motie Van Campen en Holman⁷, die pleit voor specifieke aandacht voor deze gebieden. De plannen worden meege-nomen in de augustusbesluitvorming.

In het hoofdlijnenakkoord is structureel € 500 miljoen gereserveerd voor agrarisch natuurbeheer waarvan nu tot en met 2035 circa € 2 miljard wordt vrijgemaakt. De prioriteit ligt bij gebieden met de grootste opgave.

Borging van maatregelen

Om natuurherstel te waarborgen en vergunningverlening mogelijk te maken, moeten maatregelen effectief zijn en goed worden gecontroleerd. Daarom worden, waar dat passend is, maatregelen in wet- en regelgeving vastgelegd en wordt er toezicht en handhaving ingericht. Het kabinet legt doelstellingen voor emissiereductie tot 2035 vast en richt een tweejaar-lijkse monitoring in (vanaf 2027) om de voortgang van de realisatie van deze emissiereductie ten opzichte van de doelen voor 2035 vast te stellen. Dit systeem zorgt voor inzicht in de voortgang en kan betekenen dat er aanvullende maatregelen worden getroffen. In het nieuwe wettelijk kader dat het kabinet uitwerkt ten behoeve van het stikstofbeleid zullen daarvoor ook de benodigde wettelijke bevoegdheden worden opgenomen. Dit zal hand-in-hand met de uitwerking van andere maatregelen verder worden geconcretiseerd. Deze systematiek bouwt verder voort op diverse borgings- en bijsturingsinstrumenten die reeds bestaan, in zowel de agrarische sector als industrie en mobiliteit. Het kabinet hecht daarbij waarde aan voorspelbaarheid en betrouwbaarheid. Daarom worden de doelsturingsdoelen als onderdeel voor het reductiedoel in 2035 niet tussentijds aangepast. De aanpak wordt zo ingericht dat een significant deel van de te bereiken emissiereductie in de eerste vijf jaren (tot 2030) wordt gerealiseerd.

De Landsadvocaat heeft op verzoek van de Ministeriële Commissie advies uitgebracht. Het advies is als bijlage bijgevoegd. Het advies gaat deels uit van het bestaande juridische kader. De Landsadvocaat ziet – kort gezegd – het maatregelenpakket van spoor 2 als een stap in de goede richting. Hij wijst er wel op dat voor de vraag of het pakket voldoende is om de toestemmingverlening weer los te trekken, van belang is dat er een gebiedsgerichte doorrekening plaatsvindt van het pakket voor de individuele Natura 2000-gebieden. Daaruit kan blijken dat voor veel gebieden nog aanvullende gebiedsgerichte maatregelen nodig zijn en dat ook een emissiereductie op kortere termijn dan in 2035 noodzakelijk is.

Verder wijst de Landsadvocaat op het belang van een goede borging van de maatregelen. Dat zou kunnen door het maatregelenpakket vast te leggen in een duidelijk omlijnd programma dat voorziet in tussendoelen met voldoende monitoring, waarbij is voorzien in bijsturing met maatregelen indien dat nodig blijkt, aldus de Landsadvocaat. Zonder deze tussentijdse monitoring en bijsturing moet er rekening mee worden gehouden dat het maatregelenpakket onvoldoende is geborgd. Ook de financiering van de maatregelen moet verzekerd zijn. Tot slot wijst de Landsadvocaat erop dat de acties in spoor 1 de opgave van spoor 2 niet verkleinen. Voor een systeemwijziging waarbij activiteiten worden uitgezonderd van de vergunningplicht is een dragende onderbouwing

⁶ Kamerstuk 30 252, nr. 34; Kamerbrief Rapport Remkes «Wat wel kan – Uit de impasse en een aanzet voor perspectief»

⁷ Kamerstuk 35 334, nr. 341

noodzakelijk met een aanvullend pakket van maatregelen om de effecten van de uitgezonderde activiteiten voor de individuele gebieden te ondervangen. Het advies van de Landsadvocaat zal worden betrokken bij de verdere uitwerking van de sporen.

Impact van de uitspraken (spoor 3)

Binnen spoor 3 is reeds een analyse gemaakt van de impact van de uitspraken van de Raad van State over intern salderen. Daarnaast is er een vragenloket voor ondernemers en medeoverheden opgezet. De uitwerking van de gevolgen voor de activiteiten uit 2020–2025 die nu vergunningplichtig zijn geworden, hangt nauw samen met de maatregelen die in spoor 2 worden getroffen en de verdere ontwikkelingen in spoor 1. Met de vervolgstappen zal spoor 3 zodoende in samenhang met de andere sporen verdere invulling krijgen.

Internationale inzet (spoor 4)

Het kabinet blijft onverminderd inzet plegen binnen Europa om ervoor te zorgen dat de regeldruk afneemt en knellende regelgeving wordt weggenomen. Daarnaast wordt de samenwerking met buurlanden opgezocht met betrekking tot stikstofdepositiereductie, omdat het kabinet ziet dat ook in andere landen de benodigde depositiewaarden niet behaald worden.

In de gesprekken met Brussel onderzoekt het kabinet onder andere of er voorgenomen maatregelen zijn die kunnen vastlopen op EU-regelgeving of goedkeuring van de Europese Commissie behoeven. Verder kijkt het kabinet, voor de lange termijn, naar mogelijkheden voor aanpassing van EU wet- en regelgeving en het herijken van de Natura 2000-gebieden, hier wordt ook het belang van Defensie meegenomen. Het kabinet stelt hiervoor een gezant aan. Er is een brede start gemaakt met het doorlichten van bestaand en nieuw beleid om te verzekeren dat er niet «meer» wordt gedaan dan wat er minimaal wordt gevraagd vanuit deze richtlijnen. Bij de tot dusver gevoerde gesprekken toont de Commissie zich bereid om met Nederland de dialoog aan te gaan, binnen het juridische kader en met oog voor een gelijk speelveld, maar benadrukt ook dat het van belang is dat Nederland stappen zet om te komen tot een oplossing van de opgave ten aanzien van de staat van de natuur.

Daarnaast zijn er grensoverschrijdende projecten voor natuurherstel en emissiereductie, en wordt de samenwerking met Duitse deelstaten en Vlaanderen versterkt. Op 1 april werd een Memorandum of Understanding met Vlaanderen ondertekend met de inzet om emissies verder te reduceren.

Vervolg

Het kabinet werkt de komende maanden robuuste aanvullende maatregelen en de vergunningensystematiek verder uit. Ook wordt besloten over de omvang van de maatregelen en de bijbehorende financiering. Alleen met voldoende middelen kunnen ondernemers en agrariërs de nodige stappen zetten. De komende maanden gebruikt het kabinet voor een zorgvuldige voorbereiding van nadere besluitvorming. Bij deze vervolgstappen zal het kabinet het consortium van kennisinstellingen (PBL, RIVM, Deltares en WUR) verzoeken om een analyse en appreciatie van de aanpak te maken, zodat deze betrokken kan worden bij de besluitvorming. Daarbij wordt niet alleen een analyse gevraagd op de effecten van de reductie- en natuurmaatregelen, maar ook een inschatting van de maatschappelijke en sociaaleconomische implicaties. Het kabinet brengt

de benodigde wijzigingen in wet- en regelgeving voortvarend in procedure. Daarnaast is er aandacht voor het inrichten van voldoende uitvoeringskracht, mogelijk via nieuwe publiek-private samenwerkingsvormen.

De afgelopen periode kon het kabinet ook rekenen op de betrokkenheid en inzet van buiten het Rijk. In gesprekken met de andere overheden, maatschappelijke partijen, wetenschappers en praktijkdeskundigen zijn waardevolle visies en voorstellen voor een effectieve aanpak opgebracht. Conform de motie Koekoek⁸ is inzichtelijk gemaakt met welke partijen het kabinet hierover in de afgelopen periode gesproken heeft⁹. Daarnaast heeft het kabinet van veel organisaties schriftelijke adviezen ontvangen, zoals de voorstellen van Regio Foodvalley, Transitiecoalitie Voedsel, LTO, Agractie, NAJK, en het Versnellingsplan van VNO-NCW, Bouwend Nederland, Natuurmonumenten en Natuur & Milieu. Meerdere voorstellen van deze partijen zijn meegenomen in de ingezette kabinetsaanpak en bieden nog aanknopingspunten voor de verdere uitwerking de komende maanden. Het kabinet is dankbaar voor de constructieve overleggen en adviezen en benut deze voor het maken van diverse keuzes en voor de diverse maatregelen die het nu al zal nemen, waarmee ook invulling wordt gegeven aan de motie Paternotte c.s.¹⁰. Ook bij de verdere uitwerking van de aanpak blijft het kabinet graag in gesprek met de verschillende partijen en medeoverheden. Hun inbreng, kennis en kunde is cruciaal voor het laten slagen van de aanpak.

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

⁸ Kamerstuk 35 334, nr. 344.

⁹ Het overzicht van alle overleggen waarin het kabinet met partijen gesproken heeft is te vinden op onslevendlandschap.nl.

¹⁰ Kamerstuk 33 576, nr. 411.