Planbureau voor de Leefomgeving

REFLECTIE OP
‘WEER RUIMTE VOOR BOER, NATUUR EN BOUW: MAATREGELPAKKET VOOR LANDBOUW, NATUUR EN STIKSTOF’

Colofon

Reflectie op 'Weer ruimte voor boer, natuur en bouw: maatregelpakket voor landbouw, natuur en stikstof'

© PBL Planbureau voor de Leefomgeving
Den Haag, 2026
PBL-publicatienummer: 6203

Contact
daan.boezeman@pbl.nl

Auteurs
Daan Boezeman, Lena Schulte-Uebbing, Finn Groten, William van Dijk, Martijn Vink, Daan van Wieringen

Met bijdragen van
Albert Bleeker, Wouter Marra, Nam Nguyen (allen RIVM), Pieter Hammingh, Arjen van Hinsberg, Maarten 't Hoen, Tirzah Schilperoort, Sandy van Tol

Met dank aan
Het PBL is dank verschuldigd aan onderzoekers van Wageningen University & Research en het Rijksinstituut van Volksgezondheid en Milieu voor hun kritische reflectie en waardevolle suggesties bij een eerdere versie van dit rapport.

Redactie figuren
Beeldredactie PBL

Eindredactie en productie
Uitgeverij PBL

Omslagfoto
Nico van Maaswaal (DroneartN_co)

Toegankelijkheid
Het PBL hecht veel waarde aan de toegankelijkheid van zijn producten. Mocht u problemen ervaren bij het lezen ervan, dan kunt u contact opnemen via info@pbl.nl. Vermeld daarbij s.v.p. de naam van de publicatie en het probleem waar u tegenaan loopt.

Delen uit deze publicatie mogen worden overgenomen op voorwaarde van bronvermelding:
PBL (2026), *Reflectie op 'Weer ruimte voor boer, natuur en bouw: maatregelpakket voor landbouw, natuur en stikstof'*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

Het PBL doet onderzoek naar de leefomgeving en het leefomgevingsbeleid in Nederland en daarbuiten. Denk aan milieu, natuur en ruimtelijke inrichting. Met onze verkenningen, analyses en evaluaties leveren we strategische kennis voor beleid, politiek, maatschappelijke organisaties en het bredere publiek. We geven daarbij niet alleen feiten en inzichten over het hier en nu, maar kijken ook vooruit naar de nabije en verdere toekomst. We doen ons onderzoek gevraagd en ongevraagd, onafhankelijk en wetenschappelijk onderbouwd.

Inhoud

Reflectie op 'Weer ruimte voor boer, natuur en bouw: maatregelpakket voor landbouw, natuur en stikstof' **5**

1. Inleiding **13**

2. Beschouwing op hoofdlijnen **14**
2.1. Beschrijving maatregelenpakket 14
2.2. Analyse op hoofdlijnen 16

3. Stikstof **24**
3.1. Stikstofemissie 24
3.2. Stikstofdepositie 30

4. Natuur **32**
4.1. Stikstofgevoelige natuur 32
4.2. Kwetsbare watergebieden 37
4.3. Bijdrage aan verplichtingen Natuurherstelverordening 38

5. Vergunningverlening **41**

6. Verantwoording **46**

Referenties **53**

Bijlage 1 Verzoek kabinet **58**

Bijlage 2 Arealen binnen en buiten zones **61**

BEVINDINGEN

BEVINDINGEN

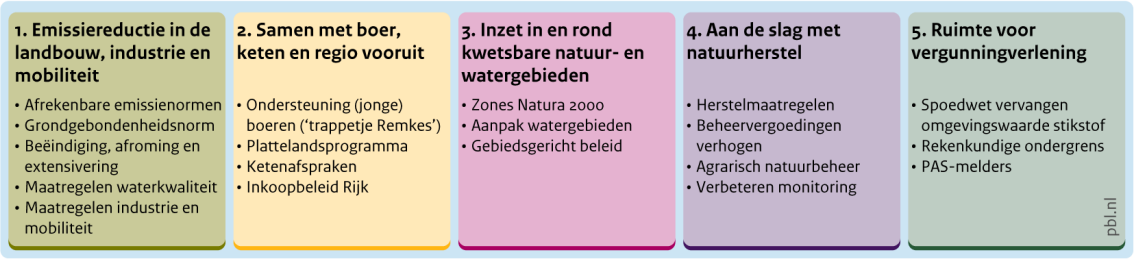
Reflectie op 'Weer ruimte voor boer, natuur en bouw: maatregelpakket voor landbouw, natuur en stikstof'

In de kamerbrief 'Weer ruimte voor boer, natuur en bouw' van 26 juni 2026 presenteerde het kabinet-Jetten een maatregelenpakket om de stikstofuitstoot te verlagen en de natuur te herstellen, om zo het verlenen van vergunningen te vergemakkelijken. Het kabinet wil de huidige stikstof*depositie*doelen in de Omgevingswet vervangen voor *emissie*doelen: het stelt een reductie voor van 42 tot 46 procent van de ammoniakemissie in de landbouw in 2035 ten opzichte van 2019, 50 procent ammoniakreductie in de industrie en 50 procent reductie van stikstofoxiden uit mobiliteit. Een nadere ecologische onderbouwing voor de hoogte van die emissiedoelen ontbreekt in de brief.

Het maatregelenpakket landbouw, natuur en stikstof (figuur B.1) is er onder meer op gericht om de landbouw in zones rondom stikstofgevoelige natuurgebieden te extensiveren, agrarisch natuurbeheer uit te breiden, natuurherstelmaatregelen te nemen en boeren te ondersteunen om te investeren of te stoppen. Daarvoor is een stikstoffonds beschikbaar van 20 miljard euro (cumulatief tot en met 2035). Daarnaast wil het kabinet elke veehouder een individueel afrekenbare emissienorm geven en mogen boeren een maximumaantal koeien per hectare houden. Als het nationale uitstootdoel in 2035 niet wordt gehaald, dan wil het kabinet als ultieme remedie veehouders korten op hun productierechten waardoor zij een deel van hun veestapel moeten wegdoen. Het kabinet wil hiervoor de komende jaren een reeks wetten aanpassen en maatregelen verder concretiseren.

Figuur B.1

Hoofdlijnen maatregelenpakket landbouw, natuur en stikstof



Bron: Kabinetsbrief 26 juni 2026

In dit rapport wordt een inschatting van potentiële effecten gegeven

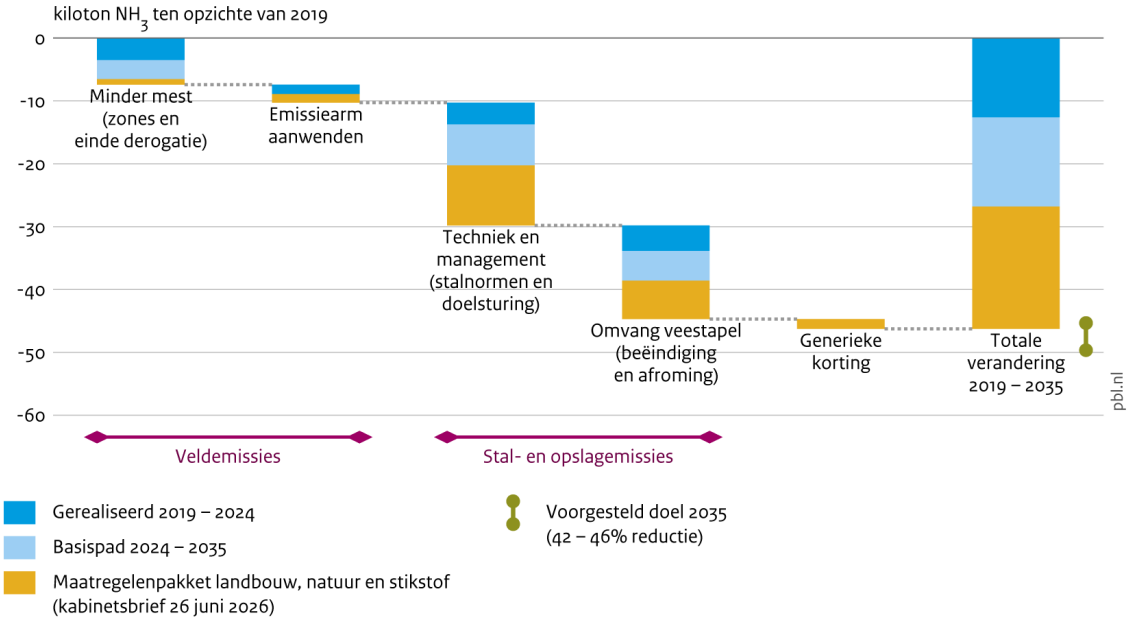
In deze reflectie kijkt het PBL naar de effecten van het maatregelenpakket op de drie kerndoelen die het kabinet zich stelt: stikstofreductie, natuurverbetering en het creëren van meer ruimte voor vergunningverlening. Een aantal maatregelen zijn in de brief al vrij concreet uitgewerkt en voor sommige maatregelen volgt besluitvorming later. Gezien de omvang van het pakket is dat in deze fase begrijpelijk. Het betekent wel dat de uiteindelijke effecten sterk afhangen van de concrete uitwerking van de maatregelen en de mate waarin de beschikbare middelen kunnen worden besteed.

Het PBL heeft alleen van de concreet beschreven maatregelen het effect kwantitatief ingeschat. Daarbij is aangenomen dat zij volledig worden ingevoerd, nageleefd en dat het betreffende budget

wordt besteed. De inschattingen moeten daarom nadrukkelijk worden gelezen als een als-dan-analyse: áls de in de kamerbrief beschreven maatregelen worden uitgewerkt en ingevoerd, dán zijn de in dit rapport beschreven effecten plausibel. De inschattingen geven dus het *potentieel* van het pakket aan, dat door beperkte uitvoeringscapaciteit bij overheden, technische tegenvallers, of gebrek aan medewerking van bedrijven en partijen in de praktijk kan tegenvallen. Tegelijk kunnen de effecten ook groter worden als aanvullende concrete maatregelen worden uitgewerkt.

Figuur B.2

Ingeschat effect van maatregelen op ammoniakuitstoot door landbouw, 2019 – 2035



Bron: PBL

Het emissiedoel komt binnen bereik, maar vooralsnog alleen met 'generieke korting'

Uit deze analyse blijkt dat het voorgestelde ammoniakuitstootdoel voor de landbouw binnen bereik kan komen (figuur B.2). Dat geldt ook voor mobiliteit en industrie. De landbouwmaatregelen met het grootste effect zijn de bedrijfsspecifieke emissienormen en de aanscherping van de emissie-eisen voor (verouderde) stallen. Aangenomen is dat alle boerenbedrijven in 2035 aan de individuele bedrijfsspecifieke emissienormen en staleisen voldoen. Daarnaast zal de veestapel verder krimpen door het 'afromen' van productierechten bij handel en deelname aan vrijwillige beëindigingsregelingen. Een deel van de veehouders zal naar verwachting financieel niet kunnen of willen voldoen aan de aangescherpte emissieregelgeving en grondgebondenheidseisen en daardoor besluiten het bedrijf te beëindigen. De maatregelen in de zones leveren een beperkte bijdrage aan de landelijke emissiereductie, maar deze reductie vindt wel plaats op locaties waar deze relatief sterk bijdraagt aan het verminderen van de stikstofdepositie op natuur.

Samen met het al vastgestelde beleid zoals de bestaande beëindigingsregelingen en emissieregelgeving – het zogenoemde basispad – leiden de in de kamerbrief concreet geformuleerde maatregelen naar verwachting tot een daling van de ammoniakuitstoot in 2035 van ongeveer 40 procent ten opzichte van 2019. Om het doel van ten minste 42 procent te bereiken, is nog een aanvullende reductie van 1 tot 2 kiloton nodig. Uitgaande van de in de brief concreet uitgewerkte maatregelen zou het kabinet dus ook de ultieme remedie moeten inzetten en veehouders op hun productierechten

moeten korten. Om het doel te halen zou die zogenoemde generieke korting een vermindering van 5 tot 10 procent van het aantal dierrechten impliceren.

Aanvullende maatregelen kunnen de noodzaak van een generieke korting verkleinen

De kans dat een generieke korting in 2035 nodig zal zijn om het gekozen emissiedoel te halen, kan kleiner worden als het kabinet de komende periode aanvullende maatregelen uitwerkt. Er ligt vooral nog potentieel bij maatregelen die de veldemissies verder reduceren. Veldemissies ontstaan bij het toedienen van meststoffen aan landbouwgrond en maken een aanzienlijk aandeel uit van de totale ammoniakuitstoot van de landbouw. Deze emissies vallen nu niet onder de voorgestelde bedrijfsspecifieke emissienormen. In de brief kondigt het kabinet aan om de regels rondom mesttoediening aan te scherpen. Voor deze reflectie hebben we alleen een effect ingeschat voor de voorgestelde aanscherping van regels voor de toediening van kunstmest, omdat het kabinet de regels voor dierlijke mest nog niet heeft uitgewerkt. Een reductie van de veldemissies met 5 tot 10 procent in 2035 zou kunnen leiden tot een aanvullende ammoniakreductie van 1 tot 2 kiloton.

Een dreigende generieke korting kan de bereidheid om te investeren verminderen

Het is aannemelijk dat de dreiging van een generieke korting in 2035 de bereidheid van bedrijven en financiers om te investeren in verduurzaming vermindert. Bedrijven lopen immers het risico dat zij eerst investeren in emissiereducerende technieken of een extensiever bedrijfsmodel en zo hun *individuele* emissienorm halen, maar later alsnog dieren moeten wegdoen omdat het *landelijke* emissiedoel niet gehaald is. Aanvullende maatregelen kunnen dat risico niet wegnemen: de mogelijkheid blijft bestaan dat boeren aan hun individuele emissienormen voldoen, maar dat het landelijke doel niet wordt gehaald omdat andere maatregelen tegenvallen, zoals beëindigingsmaatregelen of aanvullend beleid rond het toedienen van mest. De dreiging van een generieke korting ondergraaft niet alleen het verdienmodel van individuele boerenbedrijven, maar waarschijnlijk ook de aanvaardbaarheid van beleid. Als wordt gekozen voor een generieke korting als sluitstuk van het pakket, dan kan het kabinet daarmee beter garanderen dat het doel wordt gehaald, maar voor ondernemers ontstaat er investeringsonzekerheid. De vraag of en hoe die korting effectief kan worden vormgegeven verdient dus aandacht.

Met het pakket kan een belangrijke stap naar natuurherstel worden gezet

Het maatregelenpakket biedt de voorwaarden om de druk op stikstofgevoelige natuurgebieden te verminderen en toe te werken naar natuurherstel. Naast het verminderen van stikstofdepositie zijn vooral de budgetten en specifieke maatregelen in de voorgestelde zones rond natuurgebieden belangrijk. Voor veel natuurgebieden zijn namelijk ook maatregelen buiten deze gebieden nodig om de instandhoudingsdoelen te halen of verslechtering van natuurwaarden te voorkomen. Die maatregelen hebben ook gevolgen in de gebieden rondom het stikstofgevoelige natuurgebied. Het wegnemen van knelpunten als verdroging, waterverontreiniging of een te beperkt areaal geschikt habitat voor plant- en diersoorten vergt dan gebiedsspecifieke aanpassingen van het landbouwkundig grondgebruik. Dat blijkt ook uit een brede reeks evaluatie- en scenariostudies naar het bereiken van de gunstige staat van instandhouding van Europees beschermde natuur (Vogel- en Habitatrichtlijn) of een goede waterkwaliteit (Kaderrichtlijn Water).

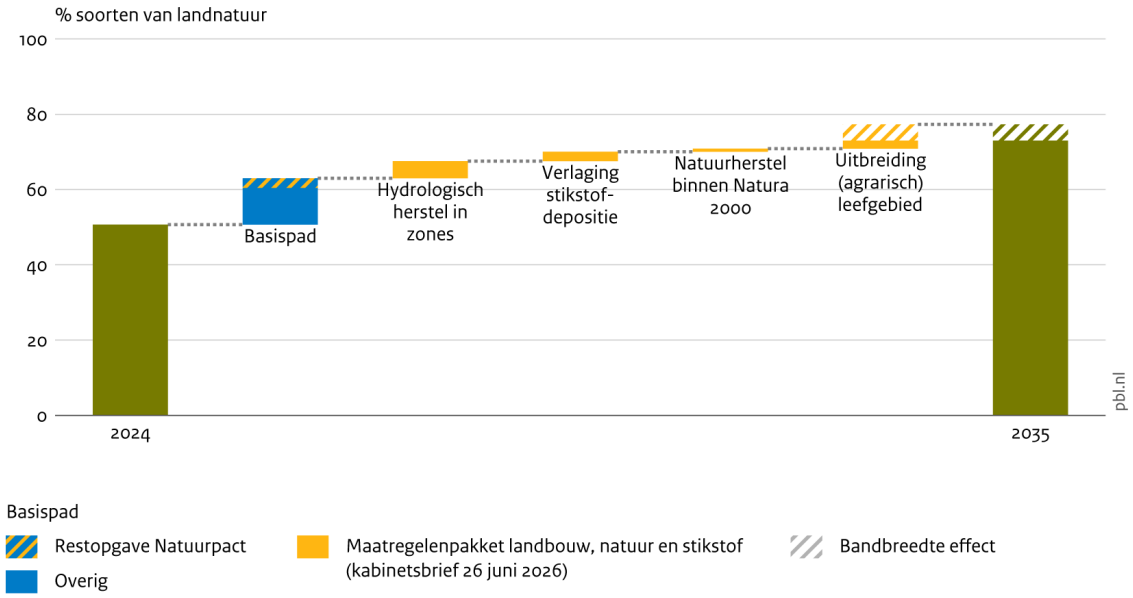
In de stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden kan naar schatting voor ruim twee derde van de plant- en diersoorten verdroging als knelpunt worden weggenomen met het maatregelenbudget voor de zones. Voor een deel van de gebieden zijn nog aanvullende maatregelen buiten de zones nodig, zoals grondwateronttrekking voor drinkwater of beregening. De stikstofdepositie kan met

bijna 30 procent dalen in 2035. Daarnaast bieden de extensivering van de landbouw en de inzet op agrarisch natuurbeheer de mogelijkheid het geschikte leefgebied van diersoorten uit te breiden.

Het risico op achteruitgang in de stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden zal door de maatregelen dalen, maar kan niet volledig worden weggenomen. Als gekeken wordt naar een selectie van soorten kenmerkend voor de Vogel- en Habitatrichtlijn – een selectie die breder is dan alleen soorten die in stikstofgevoelige natuurgebieden voorkomen – dan komt in 2035 voor een aanzienlijk groter aandeel soorten de condities op orde om in Nederland duurzaam voor te kunnen komen (figuur B.3). Het gaat om een toename van vergelijkbare grootte als die van het basispad, waarin de voltooiing van het Natuurnetwerk Nederland en de uitvoering van het Programma Natuur zijn opgenomen. Tegelijk weten we uit het verleden dat de uitvoering van maatregelen buiten natuurgebieden weerbarstig is. Als knelpunten in de uitvoering niet worden weggenomen zal het effect met de helft lager kunnen uitvallen. Om uiteindelijk alle Europeesrechtelijk beschermde natuur in een gunstige staat te brengen, zal ook het natuurareaal aanzienlijk moeten worden uitgebreid.

Figuur B.3

Ingeschat effect van maatregelen op aandeel Vogel- en Habitatrichtlijnsoorten waarvoor condities voor duurzaam voorkomen op orde komen



Restopgave Natuurpact betreft 30.351 ha natuuruitbreiding, waarvan is aangenomen dat hierin (extra) wordt geïnvesteerd met het maatregelenpakket om afronding te borgen voor 2035.

Bron: PBL

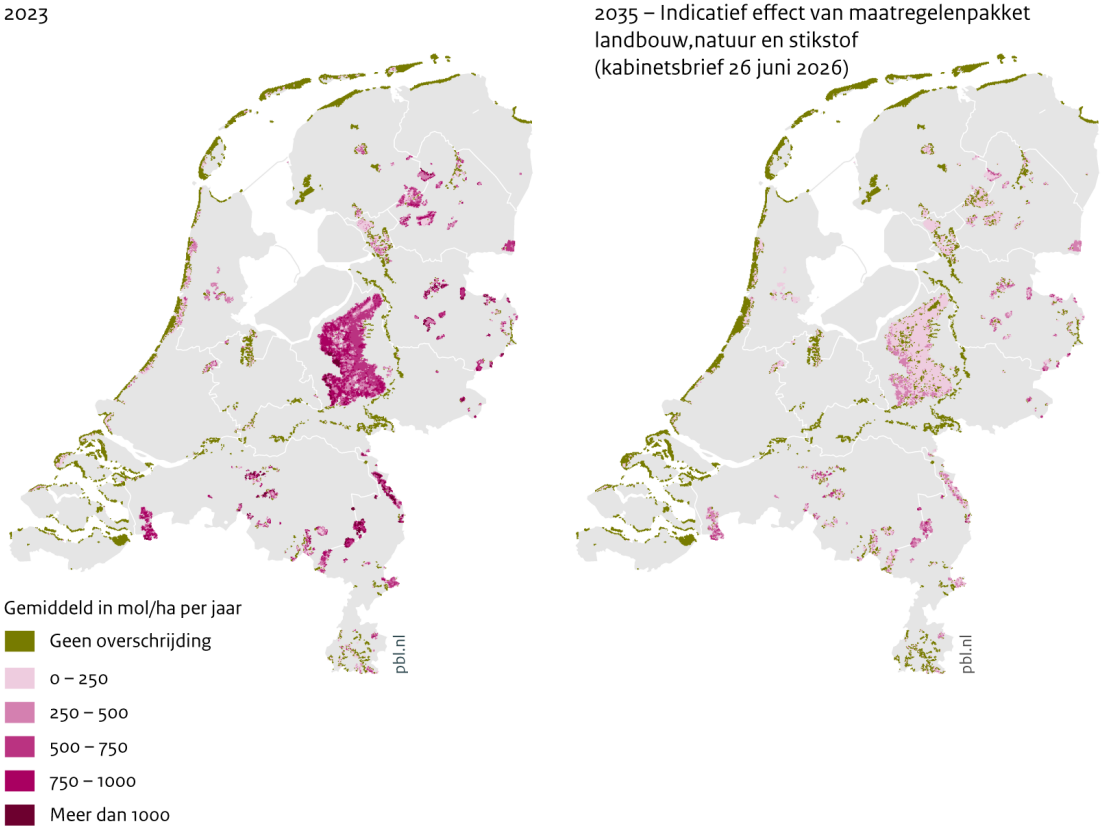
Stikstof blijft een relevante factor bij vergunningverlening; perspectief voor vergunningverlening ontstaat vooral ook door andere gerichte natuurherstelmaatregelen

Stikstof blijft in de huidige juridische praktijk een relevante factor voor vergunningverlening, ondanks een afname van de depositie. De depositie op stikstofgevoelige natuurgebieden kan door het vastgestelde beleid en het maatregelenpakket afnemen (figuur B.4). Het oppervlak stikstofgevoelige natuur waarbij de stikstofneerslag lager is dan de kritische depositiewaarde, neemt toe van 30 procent in 2023 naar 43 procent in 2035. Het depositiedoel in de Omgevingswet, dat het kabinet wil vervangen door emissiedoelen, is hiermee nog niet in zicht: die wet vereist dat in 2030 op minimaal 50 procent en in 2035 op minimaal 74 procent van het oppervlak de stikstofdepositie lager is

dan de kritische depositiewaarde. Het oppervlak met een overschrijding van die waarde met meer dan 250 mol per hectare daalt van 64 procent in 2023 naar 17 procent in 2035. Tegelijk neemt het aantal stikstofgevoelige gebieden waar in 2035 geen overschrijding van de kritische depositiewaarde meer voorkomt, slechts beperkt toe van 10 naar 14 (van de 120 gebieden die in de kabinetsbrief staan).

Figuur B.4

Overschrijding kritische depositiewaarde in stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden



Bron: RIVM

Ook na het uitvoeren van het maatregelenpakket zullen in het overgrote deel van Nederland binnen 25 kilometer delen van stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden zijn waar de kritische depositiewaarde (weliswaar minder) wordt overschreden. Dat benadrukt het belang om niet alleen door stikstofreductie maar ook via *andere* natuurmaatregelen te zorgen voor natuurherstel. Ook geeft dit aan dat het cruciaal is om ecologische beoordelingen en monitoring in gang te zetten waarmee juridisch voldoende zeker en praktisch haalbaar kan worden vastgesteld of het gecombineerde effect van depositieverlaging en gebiedsspecifieke maatregelen, zoals hydrologisch herstel, het behoud van de natuur kan borgen. Alleen als kan worden aangetoond dat in die gebieden via andere maatregelen voldoende wordt gedaan voor natuurbehoud, ontstaat voor die gebieden geleidelijk weer perspectief voor vergunningverlening omdat aan de zogenoemde additionaliteitsvereiste kan worden voldaan. Daarnaast bieden dergelijke monitoring en beoordelingen cruciale informatie over restopgaven en prioriteiten, waardoor de beschikbare middelen voor het natuurbeleid zo doelmatig mogelijk kunnen worden ingezet.

Maatregelen hebben grote economische consequenties voor boeren

Het voldoen aan de nieuwe normeringen heeft aanzienlijke (financiële) consequenties voor veehouders. Het zal voor veel gezinsbedrijven het verdienvermogen onder druk zetten en daarmee hun toekomst onzeker maken. Hoe die stapeling van onder andere bedrijfsspecifieke emissienormen, eisen aan verouderde stallen en grondgebondenheidsregels, in combinatie met de ondersteuningsbudgetten, zal uitpakken is op basis van deze analyse niet te zeggen en verdient nadere studie naar sociaal-economische effecten. Duidelijk is wel dat de aangekondigde bedrijfsspecifieke emissienorm voor melkvee betekent dat melkveehouders hun ammoniakemissie per fosfaatrecht uit stallen en mestopslagen gemiddeld nagenoeg zullen moeten halveren. Bij deze norm zijn de goedkopere optimaliseringsmaatregelen niet voldoende, maar zullen ook investeringen in stalaanpassingen nodig zijn.

Ook biologische bedrijven zullen nog een aanzienlijk aantal (kostbaardere) maatregelen moeten nemen om aan de normen te voldoen. De grondgebondenheidseis zal de druk op landbouwgrond vergroten. De nieuwe regels vergen forse investeringen die voor een deel van de bedrijven niet zijn op te brengen. De bedrijven die investeren hebben zekerheid nodig over de eisen waaraan ze moeten voldoen en over welk ontwikkelperspectief er in verschillende gebieden is voor de plantaardige en dierlijke landbouwsectoren. Die bredere (ruimtelijke) visie op de toekomst van landbouw en natuur ontbreekt nog in de kabinetsbrief.

De effecten zijn afhankelijk van het slagen van fundamentele beleidshervormingen

De hiervoor geschetste potentiële positieve effecten op de stikstofreductie en het natuurherstel kunnen alleen worden gerealiseerd als een aantal grote hervormingen zullen slagen. In het maatregelenpakket doet het kabinet een groot beroep op overheden en uitvoeringsorganisaties. Een belangrijk voorbeeld is de invoering van bedrijfsspecifieke emissienormen waaraan veehouderijbedrijven in 2035 moeten voldoen. Een dergelijk stelsel biedt perspectief op emissiereductie en biedt boeren meer mogelijkheden om keuzes te maken die passen in de eigen bedrijfsvoering. Dit stelsel is nu echter nog niet operationeel en er zijn nog veel uitdagingen om het werkbaar, betrouwbaar, uitvoerbaar en afrekenbaar te maken.

Daarnaast bevat het pakket maatregelen die om een reeks van wetswijzigingen vragen. Dat geldt bijvoorbeeld voor de uitwerking en invoering van een nieuw stelsel rondom grondgebondenheid, en de wijze waarop melkveehouders samenwerkingsverbanden met akkerbouwers kunnen aangaan. Dat is samen een grote operatie, terwijl de afgelopen jaren is gebleken dat de uitvoering van eerder voorgenomen maatregelen vaak niet goed van de grond kwamen of in de praktijk tegenvielen. Daar komt bij dat in 2035 verschillende nieuwe instrumenten en regelgeving gelijktijdig van kracht worden. In dat jaar zijn bedrijfsspecifieke emissienormen afrekenbaar, geldt de eindnorm voor grondgebondenheid en worden boeren gekort als het landelijke emissiedoel toch niet gehaald blijkt te zijn. De druk op boeren, uitvoerders en bestuurders zal in aanloop naar dat jaar dus groot zijn.

Het realiseren van effecten van zonering vergt duidelijke kaders en langjarige uitvoeringskracht

De discussie over de zones rondom stikstofgevoelige natuurgebieden wordt nu sterk gevoerd over de breedte van de zones, terwijl de invulling van regelgeving en subsidies in die zones nog nadere besluitvoering vraagt. Met andere woorden: wat zonering concreet zal betekenen voor boer en natuur is nog onduidelijk. Samenwerkende partijen in gebieden kunnen bovendien met eigen gebiedsgerichte aanpakken komen om drukfactoren weg te nemen. Die wens voor maatwerk is

begrijpelijk, maar kan wel tot gevolg hebben dat ook emissieregelgeving in zones in Nederland gaat verschillen. Dit kan de uitlegbaarheid en eenduidigheid van het zonebeleid onder druk zetten.

Om de hiervoor geschetste effecten op de aangrenzende natuurgebieden te realiseren zal het landbouwkundig gebruik in die gebieden zeer extensief moeten zijn, waardoor het economisch niet realistisch is dat daar altijd een verdienmodel gebaseerd op landbouwproductie haalbaar is. Dat kan inhouden dat in die zones gezocht moet worden naar (combinaties met) andere gebruiksfuncties, zoals recreatie, (kleinschalige) woningbouw, natuur of waterberging.

In de zones – waarin ongeveer 180.000 hectare landbouwgrond ligt, oftewel 10 procent van het landbouwoppervlak – zijn verschillende maatregelen nodig om de geschetste effecten te kunnen realiseren. Denk aan percelen uitruilen, gronden waar beperkingen gaan gelden herwaarderen, het landschap anders inrichten, stoppende bedrijven faciliteren en blijvers de ruimte geven om te investeren in een hernieuwde bedrijfsvoering. Die processen bleken de afgelopen jaren moeizaam en nog beperkt van de grond te komen, als er geen sprake was van duidelijke politieke besluitvorming over de kaders waarbinnen gebiedspartijen en uitvoeringsorganisaties kunnen werken. Het gaat dan om besluitvoering over welke concrete opgaven dienen te worden gerealiseerd, welk landgebruik dan nog mogelijk is en hoeveel budget daarvoor beschikbaar is. Om die herinrichtingsoperatie in de zones te laten slagen zullen dus langjarige ruimtelijke plannen voor die gebieden nodig zijn, in combinatie met een versterkte uitvoeringscapaciteit, voldoende publieke ruilgrond en goede ondersteunende instrumenten voor de herwaardering van grond.

Met het pakket kan een grote stap worden gezet, maar realisatie vraagt wel om een inspanning die grenst aan wat in 10 jaar uitvoerbaar is

Alles bij elkaar biedt het pakket belangrijke voorwaarden om een aanzienlijke stap te zetten om de stikstofuitstoot te verlagen en de natuur in Nederland te verbeteren. Vooral het uitgangspunt van het kabinet om met dit pakket verschillende probleemfactoren in de natuurgebieden tegelijkertijd aan te pakken draagt bij aan natuurherstel. Desondanks blijft er ook als dit pakket wordt uitgevoerd een restopgave over. Niet alle risico's op achteruitgang van stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden worden weggenomen. De stikstofdepositie blijft hoger dan de niveaus waarop risico's op verslechtering op voorhand zijn uit te sluiten. Om op termijn alle Europees beschermde natuur in een gunstige staat te krijgen zal Nederland in de toekomst nog aanvullende stappen moeten zetten.

Er zijn na de uitvoering van dit pakket geen gemakkelijke opties meer over om binnen 10 jaar verder te komen. Na de in het maatregelenpakket aangekondigde forse inzet op technische aanpassingen in de landbouw, veestapelkrimp en extensivering van de landbouw op bijna 10 procent van het landbouwareaal, zijn de mogelijkheden beperkt om landbouwemissies nog fors en snel verder te laten dalen. Het uitvoeren van dit pakket betekent al een opgave van historische omvang. Het kunnen voldoen aan de aangekondigde emissie-eisen vraagt grote financiële inspanningen van boeren, binnen een beleidskader dat de komende jaren eerst nog in wetgeving moet worden gegoten. Het tempo waarmee gerichte herstelmaatregelen in en om stikstofgevoelige natuurgebieden zal moeten worden uitgevoerd, moet zeer fors omhoog om de ambities waar te maken. Het zoneringsbeleid, en de gebiedsspecifieke aanpassingen van het grondgebruik rondom natuurgebieden, vraagt naast een concrete invulling vooral ook om tijd om dat zorgvuldig te doen. De uitdaging ligt daarmee vooral in de opgave om de maatregelen in de komende jaren werkbaar en daarmee effectief uit te voeren.

VERDIEPING

VERDIEPING

1. Inleiding

Op 26 juni 2026 verscheen de kamerbrief 'Weer ruimte voor boer, natuur en bouw'.[1] Die brief bevat de besluiten van het kabinet-Jetten over een maatregelenpakket voor landbouw, natuur en stikstof. Met dit maatregelenpakket wil het kabinet de stikstofemissies aanzienlijk verminderen en maatregelen nemen om de natuur te herstellen. Hiermee moet vergunningverlening voor activiteiten die stikstof uitstoten weer makkelijker worden. De uitvoering van dat pakket doet een groot beroep op de inzet van boeren, terreinbeheerders en overheidsorganisaties. Het vraagt investeringen van veehouders, die niet voor alle bedrijven haalbaar zijn. Terreinbeherende organisaties moeten hun beheer intensiveren. Uitvoeringsorganisaties en medeoverheden moeten nieuwe vormen van emissiebeleid voor de landbouw implementeren en gebiedsgericht beleid tot stand brengen.

Tegen deze achtergrond heeft het kabinet het PBL verzocht een reflectie te geven op dit maatregelenpakket (zie bijlage 1). Daarbij is verzocht de samenhang en de effecten van het voorgestelde maatregelenpakket te beschouwen en, waar mogelijk, de emissiereducties kwantitatief in te schatten. In het bijzonder is gevraagd daarbij ook in te gaan op zonering, doelsturing, grondgebondenheid en uitvoeringsaspecten.

In deze reflectie kijkt het PBL naar de effecten van het maatregelenpakket op de drie kerndoelen die het kabinet in de brief formuleert: stikstofreductie, natuurverbetering en het creëren van meer ruimte voor vergunningverlening. In de kamerbrief staan de hoofdlijnen van de aanpak, waarbij sommige maatregelen al vrij concreet zijn uitgewerkt en voor andere maatregelen nadere invulling en besluitvorming later volgt. Ook de budgettaire tabel en verdiepingsbijlagen bevatten nog geen uitwerkingen op maatregelniveau. Dat is in deze fase logisch, maar betekent wel dat de uiteindelijke effecten sterk afhangen van de concrete uitwerking van de maatregelen en de mate waarin de beschikbare middelen uiteindelijk worden besteed. Waar de uitwerking van maatregelen nog beperkt is en waar mogelijk, doen we zelf aannames om zo kwantitatieve inschattingen te kunnen maken. De kwantitatieve inschattingen in deze studie moeten daarom nadrukkelijk worden gelezen als 'orde van grootte'-inschattingen van *mogelijke* effecten: áls de in de kamerbrief beschreven maatregelen worden uitgewerkt en ingevoerd, dán zijn de in dit rapport beschreven effecten plausibel. Zodra de maatregelen verder zijn uitgewerkt, volgen er nauwkeuriger ramingen in de daartoe ingerichte monitor- en evaluatiestudies zoals de Emissieramingen Luchtverontreinigende Stoffen, de Klimaat- en Energieverkenning en de Monitor en Evaluatie Stikstofreductie en Natuurverbetering.

Hoofdstuk 2 bevat de analyse van het maatregelenpakket op hoofdlijnen. Daarbij gaan we in op de samenhang tussen de verschillende onderdelen en belangrijkste instrumenten van het pakket. Daarna volgen drie hoofdstukken waarin we ingaan op de mogelijke effecten van het maatregelenpakket: op de uitstoot van stikstof (hoofdstuk 3), natuur (hoofdstuk 4) en vergunningverlening (hoofdstuk 5). De verantwoording van dit onderzoek staat in hoofdstuk 6.

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

2. Beschouwing op hoofdlijnen

In dit hoofdstuk beschrijven we het maatregelenpakket landbouw, natuur en stikstof. In hoofdstukken 3 tot en met 5 beschrijven we mogelijke effecten van het pakket op de door het kabinet gestelde doelen. Omdat de uiteindelijke effecten op stikstofemissies, natuurherstel en vergunningverlening mede afhangen van de samenhang en uitvoerbaarheid van het pakket, beschouwen we eerst het pakket als geheel en enkele belangrijke instrumenten.

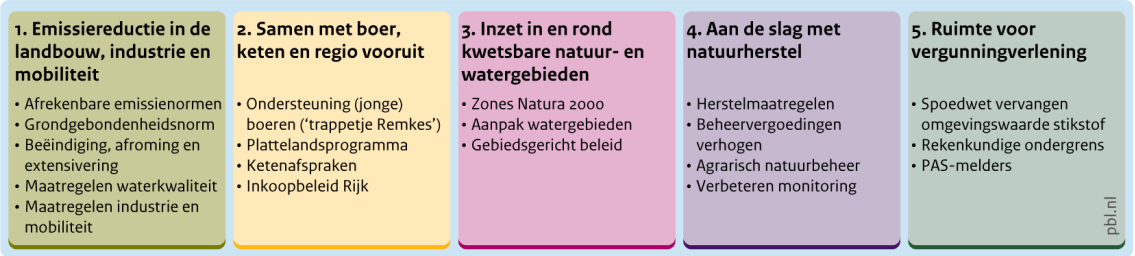
2.1. Beschrijving maatregelenpakket

Het pakket bestaat uit verschillende hoofdlijnen met maatregelen

Het voorgenomen maatregelenpakket bestaat uit vijf inhoudelijke 'hoofdlijnen' gefinancierd uit een stikstoffonds[2] met een cumulatieve omvang van 20 miljard euro tot en met 2035. Die hoofdlijnen bestaan op hun beurt weer uit verschillende uitgavenposten en nieuwe regelgeving (zie ook figuur 2.1). De hoofdlijnen rondom het ondersteunen van emissiereductie (1 en 2) en natuurherstel (3 en 4) staan in het teken van het vergemakkelijken van de vergunningverlening rond stikstof (5).

Figuur 2.1

Hoofdlijnen maatregelenpakket landbouw, natuur en stikstof



Bron: Kabinetsbrief 26 juni 2026

Kabinet wil stikstofemissiedoelen in de Omgevingswet opnemen

In het pakket stelt het kabinet voor om *emissie*doelen voor stikstof in de Omgevingswet vast te leggen. De huidige *depositie*doelen worden daarmee vervangen door de emissiedoelen: een reductie van 42–46 procent van de ammoniakemissie in de landbouw in 2035 ten opzichte van 2019, 50 procent ammoniakreductie in de industrie en 50 procent reductie van stikstofoxiden uit mobiliteit. Daarmee neemt het kabinet-Jetten de doelen over die de Ministeriële Commissie Economie en Natuurherstel van kabinet-Schoof eerder voorstelde. Deze emissiedoelen werden bepaald op basis van wat gegeven de sociaal-maatschappelijke impact haalbaar werd geacht[3], en zijn minder vergaand dan de emissiereducties die nodig zouden zijn om de op dit moment geldende

[2] Anders dan het eerder door het kabinet-Rutte IV voorgenomen Transitiefonds, is het stikstoffonds geen apart begrotingsfonds met een eigen wet. Het fonds wordt met een reserverings- en bestedingsartikel toegevoegd aan de begroting van het ministerie van LVVN.

[3] Brief 'Startpakket Nederland van het slot' van 25 april 2025. Kamerstukken II 2024/25, 35 334, nr. 362.

depositiedoelen uit de huidige Omgevingswet[4] te halen. Een nadere ecologische onderbouwing voor de hoogte van die emissiedoelen ontbreekt in de huidige brief.

Het maatregelenpakket combineert bestaande beleidsideeën …

Behalve de omslag van depositiedoelen naar emissiedoelen zijn de meeste maatregelen uit het pakket op zichzelf ook niet geheel nieuw. Zo maakten eerdere kabinetten al principiële keuzes om toe te werken naar 'doelsturing', grondgebondenheid[5] of zoneringsbeleid[6] rondom natuur- en watergebieden. Ook zet het kabinet-Jetten het al gangbare beleid voort rondom beëindigingsregelingen voor veehouderijen, technieksubsidies in de landbouw en natuurherstelmaatregelen via het Programma Natuur, met een ophoging van het budget voor vergoedingen voor het reguliere natuurbeheer.

… en maakt die op verschillende onderdelen concreter

Voor een deel van de maatregelen zet het kabinet een stap in het concreet maken en in samenhang presenteren van maatregelen. Dat geldt niet alleen voor de verdeling van het budget van het stikstoffonds over verschillende onderdelen, maar ook voor regelgeving die gaat gelden voor de landbouw. Zo zijn keuzes gemaakt over onder meer:

- De hoogte van emissienormen voor ammoniak- en broeikasgassen per fosfaatrecht voor melkveehouders uit stal- en mestopslagen. In 2035 moeten bedrijven aan deze 'afrekenbare' doelen voldoen;
- Voor de intensieve veehouderijsectoren worden emissienormen per dierplaats gebaseerd op wat haalbaar is met 'best beschikbare technieken';
- Melkveehouders moeten zich houden aan een 'grondgebondenheidsnorm', wat betekent dat zij een maximumaantal koeien per hectare mogen houden. Daarbij kunnen zij via samenwerkingsverbanden ook grond van akkerbouwers binnen een straal van 25 kilometer meetellen om aan de norm te voldoen;
- Bij de handel in fosfaat- of dierrechten tussen veehouders wordt een deel van die rechten 'afgeroomd' en uit de markt gehaald; Afroming bij handel wordt (opnieuw) ingevoerd voor varkens en pluimvee en ook mogelijk als het (sectorale) stikstofdoel nog niet is gehaald;
- Gebruiksregels rondom aanwending van sommige kunstmeststoffen worden aangescherpt.

Op sommige onderdelen is aangegeven dat er regelgeving zal gaan gelden, maar is die nu nog niet uitgewerkt. De belangrijkste voorbeelden daarvan zijn de regelgeving rondom het emissiearm uitrijden van dierlijke mest en de regels die in de aangewezen zones gaan gelden. Het kabinet wijst met deze zones gebieden aan waar aanvullend beleid gaat gelden. Daarvoor is circa de helft van de

---

[4] Volgens de Omgevingswet moet in 2030 in ten minste 50 procent en in 2035 in ten minste 74 procent van het stikstofgevoelige Natura 2000-areaal de stikstofneerslag lager zijn dan de 'kritische depositiewaarden'. Om dat te bereiken, is naar schatting een generieke emissiereductie van ruim 50 procent in 2030 en ruim 60 procent in 2035 nodig ten opzichte van 2019 (PBL et al. 2025).

[5] Spoor 1 van 'Toekomstig mestbeleid in 2032' van kabinet-Rutte III (Kamerstukken II 2020/21, 33 037, nr. 395) en onderdeel van het, uiteindelijk niet gesloten, Landbouwakkoord.

[6] Het kabinet-Schoof stelde 'stroken' van 250 meter voor. Het Nationaal Programma Landelijk Gebied (2022) bevatte 'overgangszones' rondom stikstofgevoelige natuur.

20 miljard euro van het stikstoffonds geoormerkt. In de voorgestelde aanpak gaat het om zones van 500 of 1.000 meter rond 100 stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden[7], en zones van 250 meter langs 17 beken die door de Kaderrichtlijn Water worden beschermd en rond 26 grondwaterbeschermingsgebieden. Ten slotte bevat het pakket ook een ultieme stok achter de deur. Als in 2035 blijkt dat de *landelijke* emissiedoelen niet gehaald worden, en in de tussentijd geen andere maatregelen zijn genomen om het doel te halen, dan wil het kabinet alle veehouders generiek korten op hun productierechten waardoor zij een deel van hun veestapel moeten wegdoen.

De maatregelen die al concreter zijn uitgewerkt en gebudgetteerd, zijn meegenomen in de kwantitatieve inschattingen van deze studie (zie tekstkader 2.1). Hoofdstuk 6 biedt een overzicht van het maatregelenpakket, evenals van de belangrijkste aannames die bij die inschattingen zijn gedaan.

Tekstkader 2.1. In deze reflectie zijn de maatregelen die voldoende concreet zijn uitgewerkt kwantitatief ingeschat
Van het pakket hebben we de maatregelen kwantitatief ingeschat die voldoende concreet in de brief zijn geformuleerd. Zie ook hoofdstuk 6 voor een uitgebreide beschrijving van de aannames die per maatregel in de berekeningen zijn gemaakt. Dat zijn bijvoorbeeld de bedrijfsspecifieke emissienormen, en grondgebondenheidseisen en budgetten voor beëindigingsregelingen en extensivering van landbouwgrond. Daarbij is aangenomen dat de budgetten (tabel 6.1) kunnen worden uitgeput en de normeringen (tabel 6.2) in de praktijk worden ingevoerd. Sommige maatregelen waren nog onvoldoende concreet om een kwantitatieve inschatting van te geven, zoals de regels die in zones gaan gelden of regels rondom het gebruik van dierlijke mest. Om een inschatting van het mogelijke effect van het zonebeleid te maken, is aangenomen dat het budget vooral wordt besteed aan bestaande extensiveringsregelingen waarbij beperkingen en verplichtingen gaan gelden op landbouwgrond en aan herinrichtingsmaatregelen. Het kabinet geeft aan in 2035 een 'generieke korting' te willen doorvoeren als ondanks de maatregelen het nationale doel van 42 procent ammoniakemissiereductie nog niet wordt behaald. Gegeven de huidige concreet vastgestelde maatregelen is door het PBL berekend hoe hoog die korting dan ongeveer zou moeten zijn.

2.2. Analyse op hoofdlijnen

Pakket gericht op 'Nederland van het slot', minder op toekomst landbouw en natuur
Gezien de maatschappelijk ervaren problematiek rond de vergunningverlening is de focus van de brief van 26 juni 2026 om die op zo kort mogelijke termijn op gang te brengen begrijpelijk. Tegelijk laat het kabinet in de brief ook zaken open – of behandelt ze abstract. Zo ontbreekt een blik op hoe het pakket past binnen de ambities die het kabinet heeft met de verschillende plantaardige en dierlijke landbouwsectoren en de natuur in Nederland. 'De' landbouw bestaat niet. Landbouw in Nederland bestaat uit diverse – soms totaal verschillende – sectoren die allemaal op verschillende wijze bijdragen aan economie, handel, Europese voedselzekerheid en de internationale positie, en ook heel verschillende effecten hebben op het milieu.
Een duidelijke kabinetsambitie voor deze sectoren in relatie tot het maatregelenpakket zou duidelijk maken waar de ontwikkelkansen in de agrosector groter zullen zijn, waar kleiner, en mogelijk

[7] De kabinetsbrief geeft aan dat een deel van de gebieden nog zal afvallen en geen zone zullen krijgen.

ook waarom. Hetzelfde geldt voor de ambities rond natuur. Welke langjarige visie heeft dit kabinet op de toekomst van natuur in Nederland, en hoe past dit pakket daarbij? Het formuleren van deze ambities kan bovendien tot een ruimtelijk beeld leiden waarmee duidelijk gemaakt kan worden waar kansen liggen voor boeren, en waar minder. Dit ruimtelijke beeld zal ook natuurbeheerders, uitvoeringsorganisaties en medeoverheden meer richting bieden waar de komende jaren ontwikkelmogelijkheden voor natuur liggen, ook in het licht van het invulling geven aan de opgaven die volgen uit de Natuurherstelverordening.

Maatregelen hangen logisch samen, maar niet alle onderdelen zijn al uitgewerkt

Het pakket is opgebouwd uit logische maatregelen voor de doelstelling die het kabinet formuleert. Verschillende studies (Ros et al. 2026; PBL et al. 2026; PBL et al. 2025; PBL 2021; Reinhard et al. 2025) laten zien dat natuurbehoud en de vergunningenproblematiek een combinatie vergen van generieke emissiereductie, gerichte en gebiedsspecifieke herstelmaatregelen en juridische oplossingen. Ook blijkt uit een brede reeks van evaluatie- en scenariostudies (onder andere PBL 2025; Gies et al. 2023; CDM 2024; Rli 2026) dat voor het realiseren van instandhoudingsdoelstellingen voor natuur (Habitatrichtlijn) of het bereiken van een goede waterkwaliteit (Kaderrichtlijn Water) gebiedsspecifieke aanpassingen nodig zullen zijn van het landbouwkundig grondgebruik om drukfactoren (zoals verdroging, beperkt leefgebied, nutriënten, gewasbeschermingsmiddelen) weg te nemen. Tegelijkertijd liggen er ook nog andere opgaven voor de landbouw, zoals rond dierenwelzijn, en heeft het kabinet te maken met veranderende geopolitieke verhoudingen. Hoewel de kamerbrief over het maatregelenpakket (sommige van) die thema's benoemt, is ervoor gekozen die onderwerpen in vervolgtrajecten verder uit te werken.

Effecten zijn afhankelijk van het slagen van fundamentele hervormingen

De aangekondigde maatregelen kunnen, mits ze door dit en komende kabinetten tot uitvoering worden gebracht, de komende jaren substantiële effecten hebben op stikstofemissies en natuurherstel (zie verder hoofdstuk 3 en 4). De afgelopen jaren is echter juist het tot uitvoering brengen van voorgenomen maatregelen moeizaam gebleken (PBL et al. 2026): de maatregelen bleven vooral beperkt tot (extra) subsidies voor beëindigingsregelingen en natuurherstelmaatregelen in natuurgebieden. Om dit pakket te doen slagen is een reeks aan wetswijzigingen nodig. Van het verbreden van de Meststoffenwet om de grondslag te veranderen om fosfaat- en dierrechten bij handel te kunnen 'afromen' of 'korten' bij het niet halen van emissiedoelen, tot meer fundamentele wijzigingen ten aanzien van 'bedrijfsspecifieke emissienormen' (doelsturing), een grondgebondenheidsstelsel en een 'zoneringsbeleid' rondom natuur- en watergebieden. Veel van die nieuwe regelgeving moet bovendien tegelijk in het jaar 2035 van kracht worden: in dat jaar moeten de doelen voor veehouders 'afrekenbaar' zijn, geldt de eindnorm voor grondgebondenheid, en volgt een korting op rechten als het *landelijke* ammoniakdoel niet is behaald. De druk op boeren, uitvoerders en bestuurders zal dat jaar dus groot zijn.

Doelsturing heeft potentie, maar afrekenbaarheid stelt hoge eisen aan het systeem

De omslag naar doelsturing, waarin bedrijven afgerekend worden op het halen van individuele emissienormen in plaats van het voldoen aan middelvoorschriften, kent een breed draagvlak (SER 2026). Studies laten zien dat vooral in de melkveehouderij er aanzienlijk potentieel is om met vakmanschap en nieuwe technieken de bedrijfsuitstoot te verlagen (De Vries et al. 2026a; Migchels et al. 2025), hoewel de normen dermate scherp zijn geformuleerd dat deze niet haalbaar zijn met alleen goedkopere maatregelen en ook investeringen vragen (De Vries et al. 2026b). Die meerwaarde van een nieuwe systematiek voor het sturen op emissies is in de varkens- en pluimveesector

waarschijnlijk kleiner, omdat daar ook gewerkt zou kunnen worden met de al bestaande instrumenten van (aangescherpte) stalnormen of doelvergunningen.

Het voornemen om de bedrijfsspecifieke emissienormen 'afrekenbaar' te maken, dat wil zeggen dat er sancties volgen wanneer een veehouder niet voldoet, stelt hoge eisen aan het monitoringssysteem dat moet worden opgetuigd. Daarvoor zijn ten minste drie redenen te geven. Ten eerste is het overal meten van emissies alleen tegen hoge kosten, en soms nog helemaal niet, mogelijk. Modelberekeningen of forfaitaire waarden blijven dus nodig. Er zal periodiek gekeken moeten worden welke management- of techniekmaatregelen beschikbaar komen en betrouwbaar 'ingerekend' kunnen worden, ook in combinatie met extra inspanningen voor effectieve monitoring van de voortgang op landelijk niveau. Ten tweede komen emissies vrij door natuurlijke processen, waarbij bijvoorbeeld het weer van grote invloed is. Praktijkstudies laten aanzienlijke jaarlijkse emissiefluctuaties op bedrijfsniveau zien, wat betekent dat het voor bedrijven moeilijk is om elk jaar aan de norm te voldoen, en dat mogelijk met meerjarige gemiddelden gewerkt zal moeten worden. Ten derde betekent een *afrekenbaar* systeem hoge eisen aan het eenduidig vaststellen van bedrijfsprestaties door controle, toezicht- en handhavingsorganisaties.

Grondgebondenheidsnorm raakt vooral intensieve melkveebedrijven in veedichte regio's

Het kabinet stelt voor om voor melkveebedrijven een grondgebondenheidsnorm van uiteindelijk 2,6 grootvee-eenheden (gve, dat is een maat om een hoeveelheid vee mee uit te drukken) per hectare in te voeren. De norm wordt vanaf 2030 stapsgewijs strikter en bereikt in 2035 de eindnorm van 2,6 gve per hectare. De huidige *gemiddelde* veebezetting op Nederlandse melkveebedrijven bedraagt ongeveer 2,2 gve per hectare. Veel bedrijven voldoen dus al aan de voorgestelde norm, maar de verschillen tussen bedrijven zijn groot en ongeveer een kwart van de bedrijven zit boven de 2,6 gve per hectare.

Bedrijven die niet aan de norm voldoen, kunnen samenwerkingsovereenkomsten aangaan met akkerbouwers binnen een straal van 25 kilometer. De grond van deze akkerbouwers kan dan meetellen in het voldoen aan de grondgebondenheidsnorm. In veedichte gebieden zal hiervoor echter niet altijd voldoende landbouwgrond beschikbaar zijn. De maatregel zal daardoor vooral gevolgen hebben voor zeer intensieve melkveebedrijven in veedichte regio's, zoals Noord-Brabant. Een deel van deze bedrijven zal naar verwachting het aantal dieren moeten verminderen, of moeten stoppen, omdat zij onvoldoende mogelijkheden hebben om extra grond te verwerven of samenwerkingsovereenkomsten af te sluiten. Daarmee heeft de maatregel vooral een *indirect* effect op de uitstoot van ammoniak. Wanneer bedrijven stoppen of hun veestapel verkleinen, vervallen productierechten geheel (bij deelname aan een beëindigingsregeling) of gedeeltelijk (als een deel wordt afgeroomd bij handel). Daarnaast kan de maatregel de regionale druk op mestplaatsing verminderen doordat het aantal dieren en daarmee de mestproductie in veedichte gebieden afneemt. Dit kan de prikkels voor niet-naleving van mestregelgeving verminderen.

De gekozen hoogte van de norm van 2,6 gve per hectare wordt in de kabinetsbrief niet nader onderbouwd. Bij de kabinetskeuzes over het 'Toekomstig mestbeleid' uit 2021 was het uitgangspunt om de mestproductie in evenwicht te brengen met de (regionale) plaatsingsruimte. Daarmee moest het mestbeleid eenvoudiger worden en moesten prikkels voor overbenutting (meer mest

plaatsen dan is toegestaan) weggenomen worden.[8] De voorgestelde grondgebondenheidsnorm bereikt dit doel niet volledig. Bij een veebezetting van 2,6 gve per hectare produceren melkkoeien via hun mest namelijk ongeveer anderhalf keer zoveel stikstof als volgens de gebruiksnorm per hectare mag worden uitgereden.[9] De maatregel neemt prikkels voor overbenutting daarmee niet volledig weg en leidt evenmin tot een vereenvoudiging van de mestwetgeving, wat in het voorstel uit 2021 belangrijke doelen waren. De gekoppelde grasland- en rustgewasverplichting zal wel mogelijk positieve gevolgen hebben voor grondwaterkwaliteit op zand- en lössgronden, waar juist nog een opgave ligt om te voldoen aan de norm uit de Nitraatrichtlijn.

Zonering: zonder gebiedsgerichte maatregelen in zones is het halen van de Europese doelen voor natuur niet mogelijk

Zonder maatregelen rondom natuur- en watergebieden kunnen beschermingsdoelen (Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn (VHR), en Kaderrichtlijn Water (KRW)) niet worden bereikt (Ecologische Autoriteit 2024; PBL 2025). In potentie kan de zoneringsaanpak fors bijdragen, maar alleen als verschillende drukfactoren in samenhang worden aangepakt. Binnen de aangewezen zones (figuur 2.2) ligt, inclusief de landbouwgrond binnen de stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden, ongeveer 180.000 hectare landbouwgrond. Dat is 10 procent van het Nederlandse landbouwareaal. Met 10 miljard euro (9 miljard euro voor zonering en 1 miljard euro voor extensivering van de landbouw in beekdalen en grondwaterbeschermingsgebieden), en een deel van het budget voor Agrarisch Natuurbeheer, is er per hectare een fors budget beschikbaar om de landbouw te extensiveren en die gebieden anders in te richten.

Discussie gaat sterk over breedte van zones, minder over wat de zones zijn in termen van regelgeving

Welke regels of subsidies er precies gaan gelden binnen de zones is nog opengelaten. Daarmee wordt 'zonering' nog niet ingevuld volgens de gangbare definitie van het begrip in de ruimtelijke ordening: het vastleggen van regelgeving voor het gebruik van grond of gebouwen in een specifiek gebied. Het Rijk moet deze regels nog uitwerken. Tegelijk biedt de kamerbrief (organisaties in) gebieden ook ruimte om tot een eigen alternatieve gebiedsgerichte aanpak te komen om drukfactoren weg te nemen. Met die gebiedsgerichte aanpak moet dan wel een gelijke mate van waarborging en doelbereik binnen dezelfde financiële kaders als de rijksregels worden bereikt. Die wens tot maatwerk is begrijpelijk, maar vraagt wel om een heldere procedure en een beoordelingskader waarmee kan worden vastgesteld of aan deze voorwaarden wordt voldaan. Bovendien kunnen de zoneringsregels dan sterk gaan verschillen, zoals nu in het (voorgenomen) provinciale zoneringsbeleid van Gelderland, Utrecht, Drenthe en Noord-Brabant het geval is. Dat staat op gespannen voet met eisen zoals eenduidigheid en uitlegbaarheid van het zonebeleid.

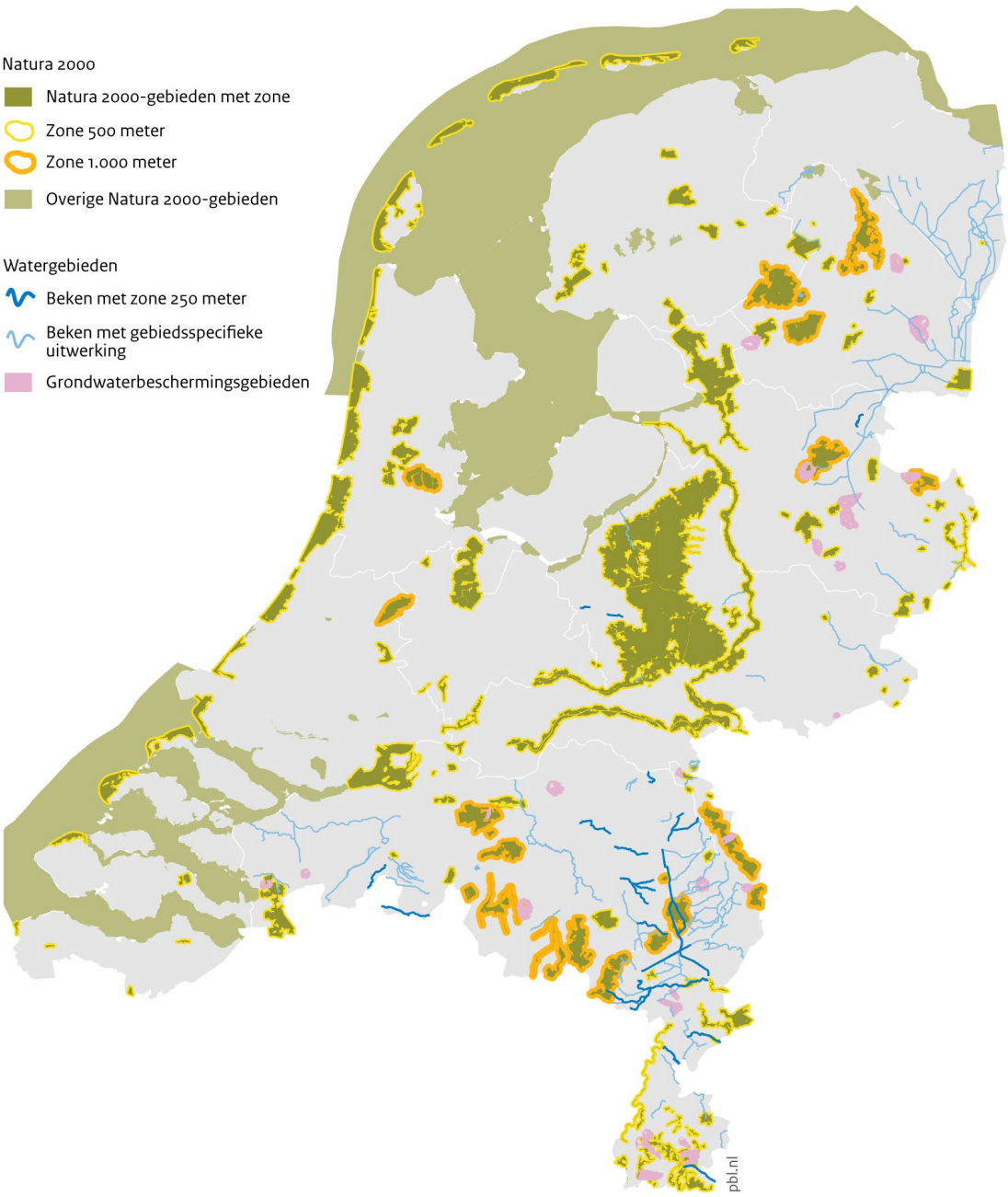
---

[8] Zie Kamerstukken II 2020/21, 33 037, nr. 395

[9] De gebruiksnorm voor dierlijke mest is 170 kilogram stikstof per hectare, daarbovenop mag tot 80 kilogram per hectare uit dierlijke mest herwonnen Renure-meststoffen gebruikt worden. De mestproductie van 2,6 gve bedraagt ongeveer 350 kilogram stikstof (o.b.v. forfaitaire excreties uit RVO, 2024 bij een melkproductie van 9.300 liter per koe en een gemiddeld ureumgehalte van 19,5 milligram per 100 gram melk). Aanname hierbij is dat 1 gve gelijk staat aan 1 melkkoe.

Figuur 2.2

Aangewezen zones rondom natuur- en watergebieden in kabinetsbrief



Bron: Kabinetsbrief 26 juni 2026; PBL

Het kabinet beschrijft in de brief nu nog vooral een beoogde vorm van landbouw: ‘door rondom een selectie Natura 2000-gebieden te kiezen voor een extensievere landbouw, [blijft] er in de rest van Nederland meer perspectief voor hoogproductieve landbouw’ (p. 13). Het PBL (2025) concludeert in de Landbouw- en Natuurverkenning dat het behalen van de doelen voor natuur, water en klimaat richting 2050 zeer grote aanpassingen vereist – het landbouwkundig grondgebruik moet dan veel extensiever dan gemiddeld ‘biologisch’. Dat betekent dat het economisch niet realistisch is dat er dan altijd een verdienmodel gebaseerd op landbouwproductie haalbaar is. Dit kan inhouden dat er in die gebieden gedeeltelijk moet worden toegewerkt naar andere functies, zoals

landschapsbeheer, natuur, wellicht in combinatie met andere gebruiksfuncties zoals recreatie, (kleinschalige) woningbouw, waterberging of defensie waarbij landbouwproductie niet meer primair is.

De zone geldt nu dus nog vooral als een grens om geld te oormerken. Op zichzelf is het budget van 10 miljard euro voldoende om een zeer fors percentage van die grond vergaand te extensiveren. Uit evaluaties blijkt echter dat middelen voor de extensivering van landbouw rondom natuurgebieden zeer moeilijk tot besteding komen (Kuindersma et al. 2026; PBL et al. 2026), omdat financiële regelingen nog sterk in ontwikkeling zijn. Volledige budgetbesteding in 10 jaren vergt een zeer forse opschaling van de huidige omvang waarin dit soort regelingen uitgevoerd worden.

Het nemen van maatregelen met de gewenste effecten op de naastgelegen natuurgebieden vraagt om percelen uit te ruilen, gronden waar beperkingen gaan gelden te herwaarderen, het landschap anders in te richten, stoppende bedrijven te faciliteren en blijvers de ruimte te geven om te investeren in een hernieuwde bedrijfsvoering. Dit soort gebiedsprocessen bleken de afgelopen jaren moeizaam en nog beperkt van de grond te komen, als er geen sprake was van duidelijke politieke besluitvorming over de kaders waarbinnen gebiedspartijen en uitvoeringsorganisaties kunnen werken (PBL et al. 2024). Welke concrete opgaven dienen te worden gerealiseerd, welk landgebruik is dan nog mogelijk en hoeveel budget is daarvoor beschikbaar? Richtinggevende instrumenten zoals wettelijke herverkaveling worden beperkt ingezet, terwijl ook de publieke grondverwerving het afgelopen decennium fors is teruggelopen, de uitvoeringscapaciteit versnipperd is geraakt en financiele instrumenten niet goed op orde zijn (PBL et al. 2024; PBL 2025; Rli 2026). Om die herinrichtingsoperatie in de zones te laten slagen zullen dus langjarige ruimtelijke plannen voor die gebieden nodig zijn, in combinatie met een versterkte uitvoeringscapaciteit, voldoende publieke ruilgrond en goede ondersteunende instrumenten voor herwaardering van grond.

Samenhang tussen afrekenbare bedrijfsnormen, sectorale plafonds en generieke korting kent knelpunten

Het pakket bevat drie verschillende sturingsniveaus om de ammoniakemissie in de landbouw terug te dringen:

- *Bedrijfsspecifieke emissienormen.* Deze gelden per fosfaatrecht in de melkveehouderij en per dierplaats in de intensieve sectoren. Bij niet-naleving kunnen sancties op bedrijfsniveau worden opgelegd.
- *Sectorale emissieplafonds.* Deze gelden per dierlijke sector. Met het vastleggen van deze plafonds wil het kabinet een nieuwe grondslag creëren om met behulp van productierechten te sturen op de omvang van de veestapel. Bij overschrijding van een sectoraal ammoniakplafond kunnen dan rechten worden afgeroomd of gekort. Over de hoogte van de sectorale plafonds moet nog besluitvorming plaatsvinden.
- *Landelijk reductiedoel.* Voor de landbouw geldt een doel van 42–46 procent emissiereductie ten opzichte van 2019. Als dit landelijke doel niet wordt gehaald, wil het kabinet als ultieme remedie een generieke korting inzetten.

Deze systematiek kent echter mogelijke knelpunten. Ten eerste wordt de hoogte van de bedrijfsspecifieke emissienormen gebaseerd op wat technisch haalbaar wordt geacht. Naar verwachting zijn deze bedrijfsnormen op zichzelf niet voldoende om de (nog te bepalen) sectorale emissieplafonds te realiseren. Om onder de sectorale emissieplafonds te blijven, is naast emissiereductie op bedrijfsniveau *ook* krimp van de veestapel nodig, bijvoorbeeld via beëindigingsregelingen en afroming van productierechten. Als de veestapel onvoldoende krimpt, kan een situatie ontstaan waarin

alle bedrijven binnen een sector aan hun bedrijfsspecifieke norm voldoen, maar de sector als geheel niet onder het sectorale plafond blijft, waardoor een generieke korting zou moeten volgen. Het kabinet geeft aan bij de uitwerking te willen bezien of bij een generieke korting rekening kan worden gehouden met koplopers met betrekking tot bedrijfsspecifieke emissienormen. Het lijkt echter niet mogelijk om met de gekozen insteek bedrijven die hun emissienorm hebben gehaald op voorhand de zekerheid te geven dat zij niet alsnog gekort zouden kunnen worden.

Ten tweede zegt het kabinet een generieke korting in te willen zetten als het *landelijke* reductiedoel niet wordt gehaald. Daarbij wil het kabinet deze korting alleen toepassen in sectoren die hun sectorale emissieplafond overschrijden. Er is echter geen garantie dat met behalen van de sectorale-plafonddoelen ook het landelijke emissiedoel wordt bereikt. Zowel de bedrijfsspecifieke normen als de sectorale emissieplafonds hebben namelijk uitsluitend betrekking op emissies uit stallen en mestopslagen, die ongeveer de helft van de landbouwemissies uitmaken. Het is daarom mogelijk dat de sectorale-plafonddoelen worden gehaald, terwijl het landelijke reductiedoel niet wordt gerealiseerd, doordat emissies die buiten de scope van de sectorale plafonds vallen – met name emissies die ontstaan bij het uitrijden van dierlijke mest op landbouwgrond – onvoldoende afnemen. In dat geval is het niet vanzelfsprekend dat de voorgestelde generieke korting kan worden ingezet om het halen van de landelijke doelen te waarborgen, omdat de systematiek deze koppelt aan sectoren die hun sectorale plafond overschrijden.

Maatregelen hebben economische consequenties voor veehouders

Het voldoen aan de nieuwe normeringen, en de mogelijke dreiging van een generieke korting, zal aanzienlijke consequenties hebben voor veehouders. Hoe die stapeling van bedrijfsspecifieke emissienormen, grondgebondenheid, eisen aan verouderde stallen en regelgeving voor mestaanwending precies op bedrijfsniveau, in combinatie met de ondersteuningsbudgetten, zal uitpakken is op basis van deze analyse niet te zeggen en verdient nadere studie. Indicatieve berekeningen voor deze analyse laten wel zien dat op basis van de geformuleerde bedrijfsspecifieke emissiedoelen melkveehouders hun ammoniakemissie per fosfaatrecht uit stallen en mestopslagen nagenoeg moeten halveren.

Eerdere analyses naar de bedrijfskosten om aan dergelijke emissie-eisen te voldoen (bijvoorbeeld Jongeneel et al. 2024) lieten zien dat die aanzienlijk zijn en konden oplopen tot ruim de helft van een gemiddeld jaarinkomen. Bij deze normen zullen de goedkopere optimaliseringsmaatregelen niet voldoende zijn, maar zijn bijvoorbeeld ook stalaanpassingen nodig. Ook biologische bedrijven zullen nog een aanzienlijk aantal (kostbaardere) maatregelen moeten nemen om aan de normen te voldoen (Migchels et al. 2025). De prijzen van fosfaatrechten zullen naar verwachting stijgen omdat boeren die ook moeten verwerven of behouden om aan de emissie-eisen te voldoen. Kosten voor het verwerven van grond komt daar voor de nog niet grondgebonden bedrijven bovenop.

Daarmee is het aannemelijk dat vooral de beter renderende bedrijven deze investeringen in nieuwe technieken, en het kopen van meer fosfaatrechten en grond, kunnen opbrengen. In het verleden waren het dan ook vooral de grotere en intensievere bedrijven die deze kosten konden opbrengen, terwijl een deel van de kleinere bedrijven moest stoppen. Zo konden de blijvende bedrijven bovendien ook hun schaal vergroten om de kosten over een grotere productie uit te smeren. Het pakket bevat zo, meer dan in het recente verleden, een keuze tussen extra moeten investeren, of anders stoppen. In dat laatste geval zijn de twee resterende opties of deelnemen aan een beëindigingsregeling van de overheid of het verkopen van fosfaatrechten en grond aan blijvers. Voor extensievere bedrijfsvormen ligt er met dit pakket dus vooral ontwikkelperspectief in aangewezen

zoneringsgebieden (figuur 2.2) en minder daarbuiten. Dat hangt in sterke mate af van de wijze waarop ondersteuningsregelingen worden ontwikkeld en de aangekondigde besluitvorming over een eventuele aanpassing van emissienormen voor biologische of anderszins extensieve bedrijven.

Door stelselwijzigingen en gedragseffecten zijn effecten fundamenteel onzeker

Na deze beschouwing op hoofdlijnen gaat de volgende sectie nader in op de drie hoofddoelstellingen in de kamerbrief: de effecten op stikstofuitstoot, natuurherstel en vergunningverlening. Daarbij geven we, waar dat mogelijk is, ook een kwantitatieve duiding van de effecten. Die inschattingen moeten nadrukkelijk als 'orde van grootte'-effecten worden gezien, die met onzekerheden gepaard gaan.

De analyse op hoofdlijnen laat namelijk een aantal fundamentele onzekerheden in de mogelijke gevolgen van het beleidspakket zien. Ten eerste zijn sommige maatregelen nog maar gedeeltelijk en andere nog niet uitgewerkt, waarbij het kabinet ook aangeeft in de toekomst nog verschillende nadere keuzes te gaan maken. Daarom is het nodig aannames te doen over die verdere uitwerking of over de onderverdeling van nog niet uitgesplitste budgetten. Ten tweede is het duidelijk dat er belangrijke onzekerheden schuilen in het (tijdig) kunnen invoeren van nieuwe soorten maatregelen die er nu in de praktijk nog niet zijn, zoals het voorgenomen systeem van afrekenbare doelsturing. In de analyse is aangenomen dat de maatregelen die concreet geformuleerd zijn er ook komen (zie verder hoofdstuk 6 'verantwoording'). Ten derde zullen de uiteindelijke effecten afhangen van hoe actoren op het samengestelde totaalpakket zullen reageren. Zo leiden de maatregelen naar verwachting tot een structuurverandering in de landbouw, zoals een kleinere veestapel, verdere schaalvergroting, en een nieuwe balans op de mestmarkt. In de verdere analyse benoemen we daarom de belangrijkste onzekerheden bij de ingeschatte effecten van maatregelen.

3.Stikstof

Het beleidspakket bevat verschillende maatregelen om de stikstofuitstoot te verminderen, met als doel de stikstofdepositie in natuurgebieden te verlagen. In dit hoofdstuk bespreken we eerst de mogelijke effecten en aandachtspunten van de voorgestelde maatregelen op de stikstofemissies uit de landbouw (paragraaf 3.1.1), mobiliteit (paragraaf 3.1.2) en industrie (paragraaf 3.1.3). Vervolgens bespreken we de effecten van de emissiereducties op de stikstofdepositie in stikstofgevoelige Natura-2000 gebieden en op het areaal waarop de kritische depositiewaarde (KDW) wordt overschreden (paragraaf 3.2).

3.1. Stikstofemissie

3.1.1 Landbouw

Het kabinet stelt voor de landbouw als doel om de uitstoot van ammoniak (NH_3) in 2035 met 42–46 procent te verminderen ten opzichte van 2019. Dit betekent dat de uitstoot met 45–50 kiloton moet afnemen. Het is niet gebruikelijk om een bandbreedte als doel aan te houden. In deze analyse is aangenomen dat het doel bereikt is als de emissiereductie minimaal 42 procent bedraagt, en dat de 46 procent als een streefwaarde moet worden gezien. In 2019 bedroeg de ammoniakuitstoot uit de landbouw[10] 108 kiloton. Het grootste deel van deze uitstoot komt vrij uit mest in stallen en mestopslag (60 kiloton in 2019) en bij het uitrijden van dierlijke mest of kunstmest op landbouwgrond (42 kiloton in 2019, de zogenoemde 'veldemissie'). De rest (6 kiloton in 2019) is afkomstig van kleinere bronnen, zoals emissies uit gewasresten, afrijping van gewassen of mestverwerking.

De daling van de ammoniakuitstoot zet met het al bestaande beleid verder door

Sinds 2019 zijn de ammoniakemissies uit de landbouw gedaald. In 2024 lag de ammoniakuitstoot 12 procent (13 kiloton) lager dan in 2019. De gerealiseerde afname tussen 2019 en 2024 komt ongeveer in gelijke mate door een kleinere veestapel (vooral als gevolg van beëindigingsregelingen), door een lagere uitstoot per dier door technische maatregelen en aanpassingen in de bedrijfsvoering, en door minder toediening van dierlijke mest (zie figuur 3.1).

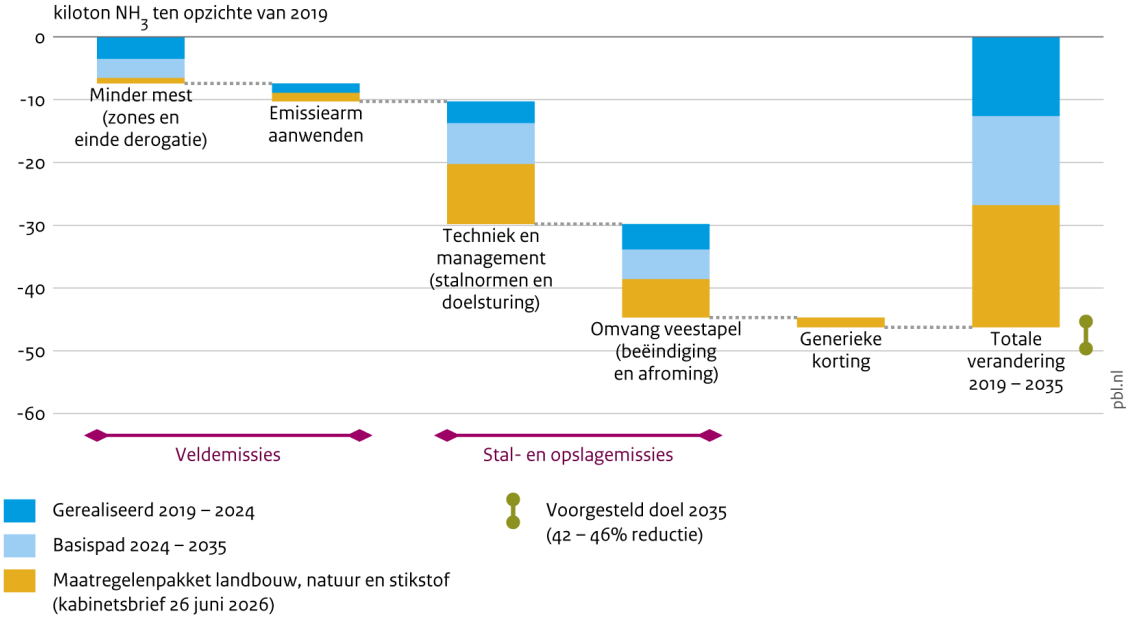
Bij voortzetting van het al afgesproken beleid (het 'basispad') zet deze daling naar verwachting door. In het basispad ligt de ammoniakuitstoot in 2035 circa 24 procent (26 kiloton) lager dan in 2019. In dit basispad zijn bestaande maatregelen opgenomen die al zijn vastgesteld of voldoende concreet zijn uitgewerkt (zie hoofdstuk 6 Verantwoording). De ammoniakuitstoot uit stallen en mestopslagen neemt in het basispad verder af doordat de veestapel krimpt als gevolg van de vastgestelde beëindigingsregelingen en doordat meer stallen voldoen aan strengere emissie-eisen uit de Omgevingswet en provinciale omgevingsverordeningen. Daarnaast leidt het aflopen van de derogatie op de Nitraatrichtlijn ertoe dat minder dierlijke mest op landbouwgrond mag worden gebracht, waardoor ook de ammoniakuitstoot bij het uitrijden van mest afneemt. Om het doel van 42

[10] Het door het kabinet gehanteerde landbouwemissiedoel is gedefinieerd exclusief de emissies van hobbybedrijven en emissies als gevolg van mestafzet op particuliere grond en natuurgrond. Deze definitie van de sector 'landbouw' wijkt af van de definitie die de Emissieregistratie hanteert.

tot 46 procent emissiereductie te bereiken, is dus een reductie nodig van 32 tot 37 kiloton boven op de al gerealiseerde emissie in 2024, en een reductie van 19 tot 24 kiloton ten opzichte van wat wordt verwacht voor 2035 bij bestaand beleid.

Figuur 3.1

Ingeschat effect van maatregelen op ammoniakuitstoot door landbouw, 2019 – 2035



Bron: PBL

Het landbouwemissiedoel komt mogelijk binnen bereik ...

De voorgestelde maatregelen kunnen de ammoniakuitstoot uit de landbouw verder laten dalen (figuur 3.1). De grootste bijdrage komt van de invoering van afrekenbare, bedrijfsspecifieke emissienormen (doelsturing) en van de aanscherping van de emissie-eisen voor (verouderde) stallen (3e staaf in figuur 3.1). Veruit de grootste emissiedaling wordt daarbij in de melkveehouderij gerealiseerd. In de intensieve sectoren (varkens en pluimvee) wordt in het basispad namelijk al een groot deel van de dieren gehouden in emissiearme stallen, waardoor de aanvullende reductie daar beperkter is. De voorgestelde emissienormen vragen wel een aanzienlijke (financiële) inspanning van (melk)veehouders. Indicatieve berekeningen laten zien dat de toegestane ammoniakuitstoot per fosfaatrecht in 2035 (0,164 kg NH_3) circa 48 procent lager ligt dan de gemiddelde uitstoot in 2019. Eerdere studies (Migchels et al. 2025; Jongeneel et al. 2024; De Vries et al. 2026b) stellen dat het mogelijk is voor melkveehouders om aan dergelijke normen te voldoen, maar ook dat dit gepaard gaat met aanzienlijke kosten en dat daarvoor ook stalaanpassingen nodig zullen zijn waarvoor op dit moment maar weinig opties beschikbaar zijn. Belangrijke onzekerheden bij deze maatregel zitten in de vraag of het zal lukken om tijdig een werkbaar, betrouwbaar en handhaafbaar systeem te implementeren (zie hoofdstuk 2).

Een tweede belangrijke bijdrage aan de emissiereductie[11] komt van een verdere krimp van de veestapel (4e staaf in figuur 3.1). Daarbij is aangenomen dat het beschikbare budget voor vrijwillige beëindiging in de komende 10 jaren volledig wordt benut. In de intensieve veehouderij is de ingeschatte omvang van de krimp door beëindigingsregelingen vergelijkbaar met die van de recente landelijke beëindigingsregelingen. Het (her)introduceren van afroming bij overdracht van rechten in deze sectoren op basis van een verbrede grondslag leidt slechts tot een kleine daling in deze sectoren. In de melkveehouderij wordt ingeschat dat het aantal dieren vooral daalt door afroming van fosfaatrechten. Daarbij is aangenomen dat de afroming zich voortzet in hetzelfde tempo als in 2025, toen ongeveer 1 procent van de fosfaatrechten werd afgeroomd (cijfers in: LVVN 2026a). Ook bij melkvee vindt krimp plaats via vrijwillige beëindiging. Daarbij wordt een ongeveer twee keer zo hoge deelname verwacht als bij recente landelijke beëindigingsregelingen, mede door de aangescherpte regelgeving.

De verwachting is dat door de maatregelen in het pakket (emissienormen, grondgebondenheid) veel bedrijven uiteindelijk de keuze (moeten) maken om te stoppen. In de inschatting is ervan uitgegaan dat het beschikbare budget voor beëindiging volledig kan worden uitgeput. In de praktijk is de uiteindelijke krimp echter onzeker, omdat deelnamebereidheid aan de vrijwillige regelingen in de context van aangescherpte regelgeving moeilijk is in te schatten. Ten tweede zullen ook de prijzen van fosfaatrechten naar verwachting stijgen, omdat andere bedrijven fosfaatrechten moeten verwerven om aan de bedrijfsspecifieke emissienormen te kunnen voldoen. Voor de door het kabinet voorgestelde grondgebondenheidsnorm is aangenomen dat deze niet tot een *aanvullende* afname van de veestapel leidt, maar er wel toe leidt dat meer melkveebedrijven die niet aan de grondgebondenheidsnorm kunnen voldoen, gebruikmaken van de vrijwillige beëindigingsregelingen.

Daarnaast is ingeschat dat met het beschikbare budget voor de gebiedsgerichte aanpak een groot gedeelte van de landbouwgrond in de voorgestelde zones rond Natura 2000-gebieden (sterk) kan worden afgewaardeerd. Bij afwaardering worden beperkingen gesteld aan het landbouwkundig gebruik van de grond, waardoor de waarde ervan daalt. De eigenaar wordt voor deze waardedaling gecompenseerd. Op deze gronden mag dan bijvoorbeeld minder kunstmest en dierlijke mest worden toegediend, waardoor de ammoniakuitstoot afneemt (1e staaf in figuur 3.1). Omdat het om een relatief klein deel van het totale landbouwareaal in Nederland gaat (in de aangewezen zones ligt ongeveer 10 procent van de Nederlandse landbouwgrond) is het effect op de totale ammoniakuitstoot echter beperkt.

Naast maatregelen die de hoeveelheid mest die op landbouwgrond wordt gebracht verminderen, kunnen maatregelen ook de emissies per hoeveelheid aangewende meststof verlagen. Zo is ingeschat dat het concrete voorstel rondom het emissiearm aanwenden van bepaalde kunstmeststoffen leidt tot een daling van de veldemissies (2e staaf in figuur 3.1).

In de berekeningen is aangenomen dat een krimp van de veestapel niet leidt tot minder mest die op landbouwgrond wordt gebracht en daarmee ook niet tot een vermindering van de emissies die

[11] In de berekeningen is verondersteld dat krimp van de veestapel leidt tot evenredige afname van de emissies uit stallen en mestopslag, maar niet tot een afname van de emissies die ontstaan bij het uitrijden van mest op landbouwgrond (veldemissies). Zie ook toelichting verderop in deze sectie.

ontstaan bij het uitrijden van mest. De reden hiervoor is dat Nederland momenteel een mestoverschot heeft. Minder dieren leidt daardoor in eerste instantie vooral tot minder verwerking of export van mest. Met de krimp van de veestapel die op basis van het pakket is ingeschat, zal het mestoverschot echter sterk afnemen.[12] Daardoor wordt het waarschijnlijker dat ook de hoeveelheid mest die op landbouwgrond wordt gebracht afneemt. In dat geval kunnen de ammoniakemissies bij het uitrijden van mest verder dalen dan in deze analyse is verondersteld. De exacte effecten op de mestmarkt van een combinatie van het voorgestelde maatregelenpakket en andere ontwikkelingen zoals mestverwerking en toelating van Renure, zijn echter zeer onzeker.

... maar vooralsnog alleen als ook een generieke korting wordt toegepast

De hiervoor beschreven concreet uitgewerkte maatregelen leiden naar verwachting tot een aanvullende daling van circa 18 kiloton ammoniak ten opzichte van het basispad. Dat is circa 1 tot 2 kiloton ammoniak te weinig om het kabinetsdoel te bereiken. Daarmee zou het kabinet dus ook de ultieme remedie moeten inzetten en veehouders op hun productierechten moeten korten. Om een emissiereductie van ten minste 42 procent ten opzichte van 2019 te realiseren, zou die generieke korting een vermindering van 5 tot 10 procent van het aantal dierrechten impliceren in de melkvee-, varkens- en pluimveesector.

De plausibele dreiging van een generieke korting riskeert stilstand

Het is aannemelijk dat de mogelijkheid van een toekomstige generieke korting de bereidheid van ondernemers vermindert om te investeren in emissiereducerende technieken of om hun bedrijfsvoering te extensiveren. Ondernemers lopen dan immers het risico dat zij eerst investeren of extensiveren (een bedrijfsmodel gebaseerd op minder dieren per hectare) om hun *individuele* bedrijfsemissiedoel te halen, maar later alsnog een deel van hun productiecapaciteit moeten inleveren als het *sectorale* of *landelijke* emissiedoel niet wordt bereikt (zie paragraaf 2.2). De investeringen moeten dan met minder productie worden terugverdiend. Daarom kan het aantrekkelijker zijn investeringen uit te stellen.

Aanvullende maatregelen kunnen de kans op een generieke korting verkleinen ...

De kans op een generieke korting kan kleiner worden als het kabinet aanvullende maatregelen uitwerkt. Met de voorgestelde maatregelen wordt vooral nog relatief weinig reductie bereikt bij de emissies die ontstaan bij het uitrijden van dierlijke mest en het toedienen van kunstmest op landbouwgrond (1e en 2e staaf in figuur 3.1). Deze emissies zijn goed voor ongeveer de helft van de resterende emissies uit de landbouw in 2035 na uitvoering van het kabinetspakket. Dat er bij deze emissies nauwelijks reductie wordt bereikt komt onder andere doordat de veldemissies geen onderdeel zijn van de voorgestelde bedrijfsspecifieke emissienormen. Er is in de analyse alleen een effect toegekend aan de voorgestelde aanscherping van regels voor aanwenden van bepaalde kunstmeststoffen. In de kamerbrief is ook aangekondigd dat het kabinet de regels voor emissiearm aanwenden van dierlijke mest verder wil aanscherpen. Omdat deze maatregel echter nog niet concreet is uitgewerkt, is er in de berekeningen geen emissiereductie aan toegekend. Een reductie van de veldemissie met zo'n 10 procent in 2035 zou ongeveer dezelfde emissiereductie opleveren als

[12] In het basispad kan ongeveer 80 miljoen kilogram geproduceerde stikstof uit dierlijke mest niet rechtsreeksop landbouwgrond worden uitgereden binnen de geldende normen. Deze mest wordt vooral geëxporteerd of verwerkt tot Renure-meststoffen. Met de door het maatregelenpakket gerealiseerde krimp van de veestapel daalt deze hoeveelheid naar verwachting sterk, tot ongeveer 13 miljoen kilogram in 2035.

een generieke korting met 10 procent. Studies tonen aan dat reducties van de emissies bij mestaanwending mogelijk zijn (Verloop et al. 2025; Migchels et al. 2025). Andere mogelijkheden voor aanvullende emissiereductie zijn een uitbreiding van de maatregelen voor stallen of afroming van productierechten naar kleinere veehouderijsectoren (zoals vleeskalveren en melkgeiten). Ook de verdere concretisering van de maatregelen in de zones zou tot aanvullende reductie kunnen leiden, al zullen de effecten hiervan – in termen van kilotonnen – beperkt zijn.

... maar niet helemaal wegnemen

In deze studie is uitgegaan van het technische potentieel van maatregelen. In de praktijk kunnen maatregelen echter minder effectief uitpakken dan vooraf verwacht. Zo kan de deelname aan vrijwillige beëindigingsregelingen tegenvallen, kan de opbrengst van afroming kleiner zijn dan verwacht of kunnen er nieuwe inzichten ontstaan over de effectiviteit van emissiereducerende maatregelen. Deze onzekerheid in zowel het uitvoeringspotentieel, als in de effectiviteit, betekent dat met aanvullende maatregelen de kans op een generieke korting kan worden verkleind, maar niet volledig worden weggenomen. Daarmee blijft ook het risico bestaan dat ondernemers en financiers investeringen uitstellen ('*hold up*-probleem').

Met het pakket kunnen ook de broeikasgasmissies uit de landbouw dalen

Verschillende maatregelen uit het pakket hebben ook effecten op de broeikasgasemissies uit de landbouw. Dit zijn met name maatregelen die invloed hebben op de omvang van de veestapel (afroming en beëindigingsregelingen), en het voornemen om een bedrijfsspecifieke emissienorm in de melkveehouderij in te voeren van 92 kilogram CO_2-equivalenten per fosfaatrecht. Bij volledige uitvoering van deze maatregelen nemen de broeikasgasemissies uit de landbouw naar verwachting met circa 4 megaton CO_2-equivalenten af ten opzichte van het basispad (zie hoofdstuk 6 voor toelichting op het basispad). Het overgrote deel van deze afname is het gevolg van de afname van het aantal melkkoeien. Daarbij gelden dezelfde belangrijke onzekerheden die in de vorige alinea's worden benoemd.

3.1.2 Mobiliteit

Bestaand beleid levert de grootste bijdrage aan de emissiereductie bij mobiliteit

Het doel van het kabinet voor de mobiliteitssector is de uitstoot van stikstofoxiden met 50 procent te verminderen in 2035 ten opzichte van 2019.[13] In het basispad is dit doel in zicht: de emissies dalen naar verwachting met 52 procent, vooral dankzij de elektrificatie van de mobiliteit en schonere motoren. Het voorgestelde maatregelenpakket voor mobiliteit bestaat uit een investeringspakket van 125 miljoen euro, gericht op de scheepvaart, het bouwmaterieel en het wegverkeer.[14] Deze maatregelen kunnen leiden tot een beperkte extra afname van de emissie, waarvan de omvang afhangt van de uiteindelijke invulling. Deze maatregelen maken de kans op doelbereik robuuster.

[13] Bij het emissiedoel van het kabinet voor de mobiliteitssector is de uitstoot van de zeevaart op de Noordzee buiten beschouwing gelaten. In de sectorindeling van de Emissieregistratie vallen deze emissies wel onder de sector mobiliteit en dragen zij ongeveer 30 tot 40 procent bij aan de totale stikstofoxidenemissie van die sector.

[14] Dit is bestemd is voor een versnellingsimpuls voor stikstofreductie in de binnenvaart, stimulering elektrificatie van havenmaterieel en kleine schepen in de havens, intensivering van het programma Schoon en Emissieloos Bouwen en het wettelijk mogelijk maken van een milieuzone voor oudere dieselpersonenauto's met compensatie.

Handhaving vergroot de zekerheid dat de geraamde emissiedaling wordt gerealiseerd
Volgens de kamerbrief wordt de emissiereductie in het basispad vooral gerealiseerd via bestaand klimaat- en milieubeleid. De daling van de uitstoot van stikstofoxiden is inderdaad grotendeels het gevolg van Europese emissienormen voor nieuwe voertuigen en motoren. In de praktijk worden technieken die voor schonere motoren zorgen echter niet altijd correct gebruikt, waardoor de daadwerkelijke emissiedaling achterblijft (Reinds et al. 2026). Dit geldt voor het wegverkeer (TNO 2026), maar ook voor de binnenvaart (TNO 2023), mobiele werktuigen (Van Mensch 2025) en de zeevaart (IenW 2024). Tot nu toe is het beleid echter vooral gericht op controle en handhaving in het wegverkeer. Uitbreiding van handhaving van correct gebruik van schone technieken in de binnenvaart, zeevaart en bij mobiele werktuigen kan daarom bijdragen aan een grotere zekerheid dat de beoogde emissiereductie daadwerkelijk wordt gerealiseerd.

3.1.3 Industrie

Het ammoniakdoel voor de basisindustrie komt met het beschikbare budget binnen bereik
Het kabinet stelt een doel voor van 50 procent reductie van de ammoniakemissie van de basisindustrie[15] in 2035 ten opzichte van 2019. Voor maatregelen voor stikstofreductie in de industrie stelt het kabinet 125 miljoen euro beschikbaar. In de analyse is aangenomen dat circa twee derde van het budget wordt ingezet voor de regeling 'Beperking Ammoniakemissie Industrie' (BAI), aangevuld met 7,5 miljoen euro resterend uit eerder beschikbaar gestelde middelen. Deze vrijwillige regeling is gericht op de basisindustrie, afvalverbrandingsinstallaties en elektriciteitsproducenten, waarbij bedrijven met de laagste kosten voor ammoniakreducerende maatregelen voorrang krijgen. Met het beschikbare budget kan de ammoniakemissie van de basisindustrie naar schatting vanaf 2030 met 0,1 tot 0,2 kiloton per jaar worden gereduceerd. Daarmee komt het doel van een reductie van 50 procent reductie binnen bereik. Of dit doel daadwerkelijk wordt gehaald, hangt af van de deelname van bedrijven, met name uit de basisindustrie, en van de effectiviteit van de genomen maatregelen. Alhoewel de bijdrage van de BAI aan het verminderen van de landelijke ammoniakemissie beperkt is, kunnen de hierdoor gerealiseerde depositiereducties op nabijgelegen natuurgebieden wel relevant zijn.

Zoneringsaanpak kan beperkte bijdrage leveren aan stikstofemissiereductie industrie
Om de uitstoot van stikstofoxiden (NO_x) uit de industrie en elektriciteitsproductie te reduceren stelt het kabinet daarnaast een 'NO_x-zoneringsaanpak Industrie' voor. In de analyse is aangenomen dat hiervoor ongeveer een derde van het budget beschikbaar is. De vrijwillige regeling is gericht op bedrijven binnen aangewezen zones, waarbij bedrijven met de laagste kosten per vermeden NO_x-emissie voorrang krijgen. Daarmee kan naar schatting vanaf 2031 0,1 tot 0,4 kiloton stikstofoxiden worden gereduceerd. Ook hier hangt de uiteindelijke emissiereductie af van de deelname van bedrijven en de effectiviteit van de maatregelen.

---

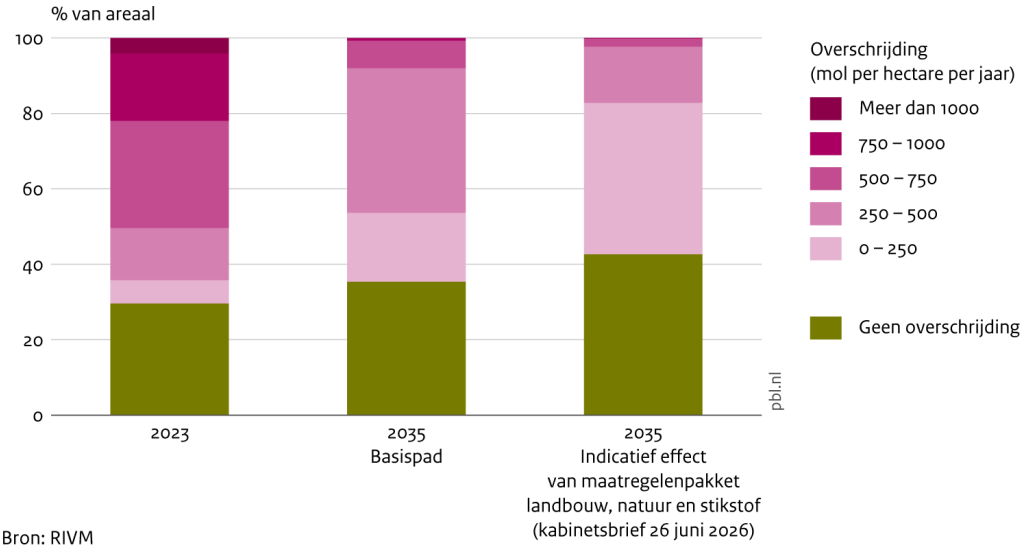
[15] De basisindustrie omvat de voedings- en genotsmiddelenindustrie, raffinaderijen, chemie, bouwmaterialenindustrie, basismetaal en metaalbewerking, overige industrie en de bouwsector. De Emissieregistratie hanteert een bredere afbakening van de sector industrie, waarin ook afvalverwerking is opgenomen. Daardoor heeft het kabinetsdoel betrekking op ongeveer de helft van de ammoniakemissies van de sector industrie volgens de Emissieregistratie; de overige emissies zijn afkomstig van afvalverwerking. De emissies uit afvalverwerking nemen volgens de laatste ramingen (PBL 2025) juist toe met circa 0,6 kiloton ammoniak tussen 2019 en 2035, onder andere door een toename van de emissies uit vergisting van dierlijke mest.

3.2. Stikstofdepositie

Door het maatregelenpakket kan de stikstofdepositie op natuurgebieden dalen

In het basispad daalt de stikstofdepositie gemiddeld in alle Natura 2000-gebieden met ruim 20 procent tussen 2023 en 2035. Door het voorgestelde maatregelenpakket kan deze daling oplopen tot bijna 30 procent. Daarmee neemt ook het aandeel stikstofgevoelige natuur toe waar de depositie onder de KDW komt te liggen. In 2035 geldt dit voor circa 43 procent van het areaal (zie figuur 3.2). Daarmee blijven de huidige doelen uit de Omgevingswet (74 procent van het areaal stikstofgevoelige natuur onder de KDW in 2035 en 50 procent in 2030) nog buiten bereik. Ook waar de KDW nog wordt overschreden, neemt de mate van overschrijding af. In het grootste deel van dit areaal kan de overschrijding met het voorgestelde maatregelenpakket worden teruggebracht tot minder dan 250 mol per hectare per jaar (zie figuur 3.2). Overschrijdingen van meer dan 500 mol per hectare per jaar komen dan nog maar beperkt voor. Daarmee neemt de belasting van stikstofgevoelige natuur af en wordt ook het risico op significante negatieve effecten door stikstofdepositie kleiner.

Figuur 3.2
Overschrijding van kritische depositiewaarde in stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden



Bron: RIVM

Emissiereductie binnen de zones draagt relatief sterk bij aan de depositiedaling

Op basis van de beschikbare informatie kon niet worden vastgesteld welk deel van veronderstelde emissiereductie door het maatregelenpakket (zie paragraaf 3.1) binnen en welk deel buiten de aangewezen zones plaatsvindt. Daarom is in deze analyse aangenomen dat de procentuele emissiereductie binnen en buiten de zones ongeveer gelijk is. Van de totale emissiereductie door het maatregelenpakket (aanvullend op het basispad) vindt dan ongeveer 7 procent binnen de zones plaats. Deze emissiereductie binnen de zones heeft echter relatief veel effect op de stikstofdepositie. Hoewel slechts 7 procent van de emissiereductie binnen de zones plaatsvindt, is deze verantwoordelijk voor ongeveer 12 procent van de totale depositiereductie ten opzichte van het basispad. Dit komt doordat emissiereductie dicht bij stikstofgevoelige natuur relatief veel effect heeft op de depositie in die natuur.

In de kabinetsbrief staat daarnaast het *doel* om de emissies binnen de zones aanvullend met 20 procent te verminderen ten opzichte van 2019. Voor dit doel zijn echter nog geen concrete

maatregelen voorgesteld. De vraag is bovendien hoeveel van de reductie door de generieke maatregelen uit het pakket in de zones wordt gerealiseerd en in hoeverre hiermee dit doel al (deels) wordt bereikt. Voor deze studie is indicatief berekend wat het effect zou zijn wanneer de emissies binnen de zones, boven op de generieke emissiereductie, nog eens met 20 procent zouden afnemen. In deze variant vindt 14 procent van de landelijke emissiereductie binnen de zones plaats. Deze reductie draagt voor ongeveer 24 procent bij aan de totale depositiedaling ten opzichte van het basispad. De gemiddelde depositie op stikstofgevoelige natuurgebieden daalt in deze variant met 2 procentpunt extra, waarbij het effect in gebieden met een zone van 1.000 meter gemiddeld iets groter is dan in gebieden met een zone van 500 meter.

4. Natuur

Naast het verminderen van stikstofuitstoot, met als doel de neerslag van stikstof in natuurgebieden te verminderen, bevat het beleidspakket verschillende maatregelen om natuur in Nederland te doen herstellen. In lijn met de gekozen doelstelling om de vergunningverlening te vergemakkelijken, is die inzet nadrukkelijk gericht op maatregelen in en rondom stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden. Ook moet het pakket maatregelen leveren die landen in het Natuurplan, dat Nederland op grond van de Natuurherstelverordening uiterlijk 1 september 2027 bij de Europese Commissie moet indienen. In dit hoofdstuk behandelen we eerst de effecten en aandachtspunten van de inzet op (stikstofgevoelige) natuurgebieden (paragraaf 4.1) en watergebieden (paragraaf 4.2). Daarna komt de relatie tussen het beleidspakket en de Natuurherstelverordening aan bod (paragraaf 4.3).

4.1. Stikstofgevoelige natuur

Door de integrale aanpak binnen en rondom stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden kan een belangrijke stap richting duurzaam natuurherstel worden gezet

De stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden staan, behalve door stikstof, vaak ook onder druk door verdroging, onvoldoende waterkwaliteit, versnippering, exoten, verstoring, een te beperkt oppervlak voor sommige habitattypen of soorten of verstoring (Ecologische Autoriteit 2024). Voor duurzaam natuurherstel is het van belang dat alle drukfactoren voor een gebied worden aangepakt, en niet alleen de drukfactoren die worden veroorzaakt door een overmaat aan stikstof. Dit vereist maatregelen binnen en buiten de Natura 2000-begrenzing, bijvoorbeeld omdat verdroging binnen een natuurgebied mede wordt veroorzaakt door het afwateringssysteem (zoals greppels en sloten) buiten het natuurgebied. Verdroging kan dan alleen opgelost worden door maatregelen te nemen buiten het gebied.

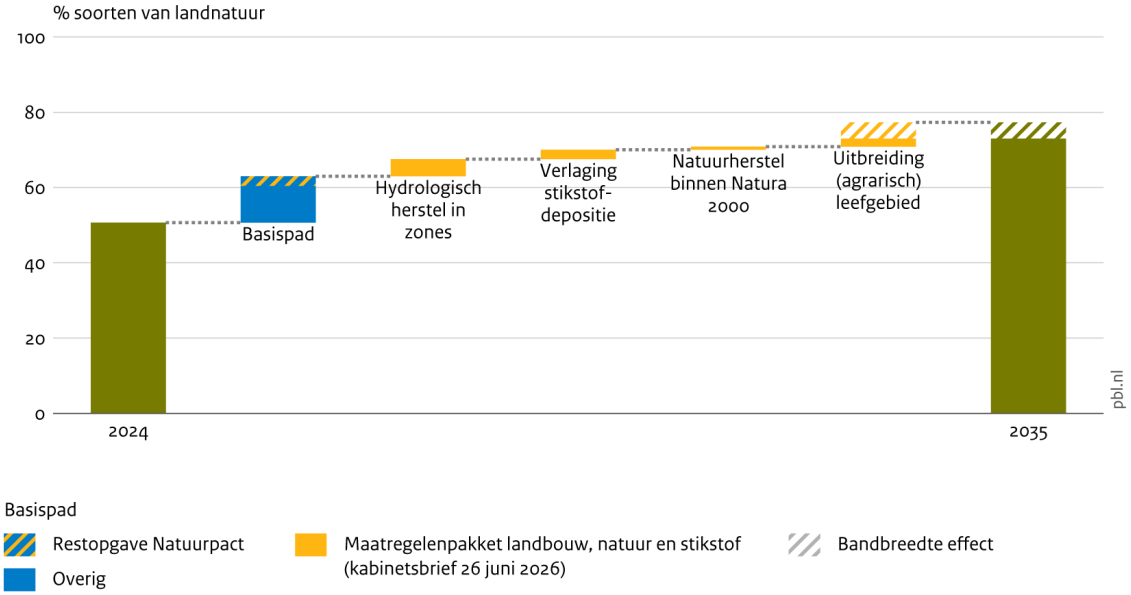
De voorgestelde aanpak om maatregelen in zones te nemen, in combinatie met natuurmaatregelen binnen de stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden, kan hier invulling aan geven. Zo wordt voorgesteld om alle drukfactoren in samenhang aan te pakken en is het budget voldoende om in een groot deel van de aangewezen zones rond de natuurgebieden maatregelen te nemen. Ook binnen de natuurgebieden wordt geïnvesteerd in het reguliere natuurbeheer en aanvullende herstelmaatregelen. Deze integrale aanpak van natuurherstel bevordert de effectiviteit van alle maatregelen.

In potentie kan met het maatregelenpakket het aandeel Vogel- en Habitatrichtlijnsoorten waarvoor de condities op orde komen om duurzaam voor te komen, met grofweg 12 procentpunten toenemen tot circa 75 procent in 2035 (bandbreedte 10-14 procentpunten, zie figuur 4.1). Dit betreft een ordegrootte-inschatting op basis van een selectie van soorten breder dan die van stikstofgevoelige natuur. We gebruiken deze indicator om een inschatting te doen van het potentiële effect van het maatregelenpakket op de natuur die beschermd wordt op grond van de Vogel- en Habitatrichtlijn (zie hoofdstuk 6). De ingeschatte toename komt boven op het effect van het huidige beleid in het basispad. Het is hiermee een verdubbeling van het effect door het basispad, waarin de effecten zijn meegenomen van onder andere het Programma Natuur en de voltooiing van het Natuurnetwerk Nederland. Daarmee kan met het pakket een forse stap gezet worden richting natuurherstel. Die effecten zijn alleen mogelijk als wordt uitgegaan van volledige en tijdige uitvoering van maatregelen, waarbij ook het optimale beoogde ecologische effect wordt behaald. Het op orde komen van de condities voor duurzaam voorkomen is een noodzakelijke, maar geen

voldoende voorwaarde voor de gunstige staat van instandhouding die de Habitat- en Vogelrichtlijn beogen (Van Bussel et al. 2026; Huitzing et al. 2025; en zie hoofdstuk 6). Voor de gunstige staat van instandhouding gelden aanvullende eisen aan populatieomvang, verspreiding en toekomstperspectief (zie hoofdstuk 6).

Figuur 4.1

Ingeschat effect van maatregelen op aandeel Vogel- en Habitatrichtlijnsoorten waarvoor condities voor duurzaam voorkomen op orde komen



Restopgave Natuurpact betreft 30.351 ha natuuruitbreiding, waarvan is aangenomen dat hierin (extra) wordt geïnvesteerd met het maatregelenpakket om afronding te borgen voor 2035.

Bron: PBL

Aanzienlijk effect mogelijk door combinatie van hydrologisch herstel, verlaging van stikstofdepositie en uitbreiding leefgebied

Door binnen een zone van 500 tot 1.000 meter rondom natuurgebieden de waterhuishouding aan te passen kan de hydrologie binnen natuurgebieden zelf aanzienlijk verbeteren. Veel stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden liggen op de zandgronden. Voor die gebieden is het verminderen van de ontwatering een belangrijke en breed inzetbare maatregel (Hendriks et al. 2023). Wanneer de ontwateringsbasis in een zone van 500 tot 1.000 meter wordt verhoogd, kan naar schatting ruim 80 tot 90 procent van het maximale hydrologische effect van deze maatregel worden bereikt (Meeusen et al. 2023). Bij maximale inzet binnen het beschikbare budget op het verbeteren van de hydrologie in de zones ten behoeve van naastgelegen Natura 2000-gebieden schatten we in dat voor ruim twee derde van de soorten verdroging geen knelpunt meer is. Daarmee zou de verdrogingsopgave voor veel gebieden aanzienlijk kleiner worden. Voor bepaalde gebieden zullen nog aanvullende maatregelen nodig zijn buiten de zones om in het natuurgebied een optimale grondwaterstand te realiseren (De Louw et al. 2022). Denk aan het beperken van grondwateronttrekking voor drinkwater of beregening op grotere afstand.

Ook de vermindering van stikstofdepositie draagt naar verwachting aanzienlijk bij aan de verbetering van de condities van stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden. Het areaal waar de kritische depositiewaarde niet wordt overschreden kan in 2035 toenemen van circa 35 procent in het basispad naar circa 43 procent (zie ook paragraaf 3.2). Nadat hier het stikstofoverschot in de bodem actief

met gerichte maatregelen wordt afgevoerd kan op de lange termijn (na 2035) stikstof als drukfactor worden weggenomen. Voor het areaal waar de KDW nog wel wordt overschreden, zal deze overschrijding voor het overgrote deel zakken naar minder dan 250 mol per hectare. Het risico op significante negatieve effecten door stikstofdepositie wordt weliswaar kleiner, maar negatieve effecten door een overmaat aan stikstofdepositie zullen hier aanhouden. Om ook dit areaal onder de KDW te krijgen zijn dan nog verdergaande emissiereductiemaatregelen nodig. Van de 120 Natura 2000-gebieden zal het aantal gebieden waarbinnen geen sprake is van overschrijding slechts toenemen van 10 gebieden in de huidige situatie naar 14 gebieden in 2035.

Grootste risico ligt in uitvoering van maatregelen buiten de Natura 2000-gebieden

Het nemen van maatregelen buiten Natura 2000-gebieden, of binnen het gebied met effect daarbuiten, kent echter een weerbarstige uitvoeringspraktijk door een combinatie van stijgende grondprijzen, gebrek aan politiek en (lokaal) maatschappelijk draagvlak van grondeigenaren, en terughoudendheid bij het inzetten van dwingend instrumentarium (Van Bussel et al. 2026; IPO et al. 2025; PBL & WUR 2017a). Als deze factoren niet tijdig worden aangepakt kan het effect van het maatregelenpakket in figuur 4.1 grofweg de helft lager uitvallen. Om de zoneringsaanpak uitvoerbaar te maken is er een breed gedragen langetermijnstrategie nodig. Dat vergt bestuurlijk commitment van alle overheidslagen op het uitvoeren van herstelmaatregelen, ook als die negatieve effecten hebben voor lokale grondgebruikers (Van Bussel et al. 2026). De in de kamerbrief voorgenomen samenwerking met medeoverheden en maatschappelijke partijen over de invulling van de zones is daarmee van groot belang. Daarbij is bruikbaar instrumentarium nodig waarmee gedeeltelijke afwaardering van agrarische grond gefinancierd kan worden (zie hoofdstuk 2).

Extra middelen voor adequaat regulier natuurbeheer zijn randvoorwaardelijk voor natuurherstel op de lange termijn

Financiering van het reguliere natuurbeheer verloopt via het Subsidiestelsel Natuur en Landschap (SNL) en wordt via de provincies verstrekt. Daarvoor lijkt nu een structureel tekort. Ten eerste worden niet de volledige beheerkosten gesubsidieerd: sinds het Programma Natuur bedraagt de vergoeding per 2021 84 procent van de beheerkosten. Hierdoor wordt mogelijk niet in alle gevallen het beheer uitgevoerd dat nodig is om natuurwaarden te behouden of te verbeteren (LNV 2020). Ten tweede zijn de werkelijke beheerkosten sterker gestegen dan de kosten die in de subsidieregeling worden gehanteerd, namelijk met 48 procent (Sira Consulting 2025). Beide tekorten gecombineerd komt een globale schatting daarmee uit op een potentieel tekort van circa 43 procent.[16] Op de lange termijn (decennia) schatten we in dat een dergelijk tekort resulteert in een afname van 20'n 20 procent van de soorten die potentieel duurzaam zouden kunnen voorkomen ten opzichte van wat in figuur 4.1 voor 2035 gepresenteerd is. Dit maakt adequaat regulier natuurbeheer een belangrijke randvoorwaarde voor natuurherstel op de lange termijn. In figuur 4.1 gaan we ervan uit dat met de inzet van financiële middelen uit het maatregelenpakket het reguliere natuurbeheer toereikend is in 2035 (zie hoofdstuk 6).

[16] Uitgaande van 84 procent SNL-subsidie en een 48 procent budgettekort voor het gemiddelde beheer dat noodzakelijk is voor kwaliteitsinstandhouding van de natuur, wordt circa (84/148) 57 procent gedekt, en is er een tekort van 43 procent. Dit is een indicatieve inschatting om het effect van natuurbeheer te laten zien, en is *niet* gebaseerd op tekorten in de praktijk.

De budgettaire invulling van de 2,2 miljard euro voor natuurherstel tot 2035, en de exacte financiële tekorten voor natuurbeheer zijn ten tijde van deze reflectie niet bekend. Wel is aangegeven dat een aanzienlijk deel van het budget bedoeld is voor een structurele bijdrage voor natuurbeheer, en dat er na 2035 structureel 200 miljoen euro per jaar beschikbaar wordt gesteld voor onder andere het reguliere natuurbeheer. Het pakket biedt dus de voorwaarden om, in elk geval gedeeltelijk, tegemoet te komen aan de oproep van decentrale overheden en terreinbeherende organisaties, die verklaren structureel 200 miljoen per jaar extra nodig te hebben voor adequaat natuurbeheer (LandschappenNL et al. 2025).

Zorgpunt blijft de inzet op voldoende monitoring

Het maatregelenpakket zet in op de versterking van monitoring, maar noemt geen concrete bedragen. Monitoring is essentieel voor zowel het kunnen uitvoeren van doelmatige interventies als voor het waarborgen van natuurherstel. Zonder monitoring is niet vast te stellen wat natuurmaatregelen in de praktijk opleveren, en of bijsturing nodig is. Een sluitende registratie van welke natuurmaatregelen waar en wanneer zijn uitgevoerd, en metingen van het effect op de condities waarop die maatregelen aangrijpen, zijn essentieel. Beide zijn in eerdere beleidsevaluaties een knelpunt gebleken (Poppeliers et al. 2026; Van Bussel et al. 2026). Ook worden drukfactoren voor Natura 2000-gebieden vaak niet gemeten, zijn er nauwelijks standaarden voor het verzamelen van data per Natura 2000-gebied en zijn monitoringsdata van soorten vaak ontworpen voor nationale rapportages (Ecologische Autoriteit 2024). Binnen het Verbeterprogramma VHR-monitoring wordt gewerkt aan een uniform landelijk stelsel dat hierin moet voorzien, maar hieruit voortkomende betrouwbare trends per gebied zullen nog jaren op zich laten wachten.

Natuuruitbreiding in zones biedt kansen voor synergie

In de kamerbrief ligt de focus sterk op de restopgave van het Natuurpact: in 2025 moest nog circa 30.000 hectare van het Natuurnetwerk Nederland worden gerealiseerd (IPO et al. 2025). Voor de verwerving en inrichting van de restopgave lijkt er een fors financieel tekort te zijn (Janssen et al. 2026). En met de huidige realisatiesnelheid wordt afronding verwacht na 2035 (CLO 2026), mogelijk pas in 2038. Uitganspunt in figuur 4.1 is dat met circa een derde van het budget voor natuurherstel de financiële tekorten voor de restopgave worden gedekt zodat deze in ieder geval voor 2035 wordt gerealiseerd (zie in figuur 4.1 gearceerde deel van basispad).

Een deel van deze natuuruitbreiding is voorgenomen in de zones. De *totale* oppervlakte van de zones inclusief de Natura 2000-gebieden is circa 590.000 hectare (zie bijlage 2). Binnen de zones ligt circa 22.000 hectare zoekgebied van het te realiseren NNN. Hier kan ruim 70 procent van de restopgave van het Natuurpact worden gerealiseerd. Het overgrote deel van dat zoekgebied betreft landbouwgrond; hier is mogelijkheid tot synergie met andere maatregelen in de zones zoals de aanpassing van hydrologie en het verminderen van stikstofemissies.

Agrarisch natuurbeheer is een belangrijk instrument binnen het maatregelenpakket dat meerdere doelen moet dienen

Het kabinet wil boeren via agrarisch natuurbeheer (ANB) beter belonen voor het versterken van natuur op landbouwgrond en hen ondersteunen in het ontwikkelen van een extensiever verdienmodel. Ook in zones rond kwetsbare natuur- en watergebieden speelt ANB een ondersteunende rol via (zware) agrarisch natuurbeheerpaketten en langjarige beheercontracten.

Voor agrarisch natuurbeheer wordt tot 2035 1,2 miljard euro vrijgemaakt, gevolgd door 165 miljoen euro per jaar structureel. Het doel is uitbreiding van het beheerde areaal van 130.000 naar 280.000

hectare, met intensiever en ruimtelijk beter geclusterd beheer. Dit bedrag komt boven op de 213 miljoen euro uit het startpakket Nederland van het slot en het huidige budget. Daarnaast kan een deel van het budget van 9 miljard euro voor zones worden ingezet voor extensivering van landbouwgronden via afwaardering en beheerkosten.

Met de voorziene budgetophoging kan meer geld worden besteed aan effectieve pakketten die structureel het leefgebied van soorten verbeteren

Met het structurele budget zou circa 150.000-160.000 hectare extensief kruidenrijk en botanisch grasland kunnen worden gesubsidieerd. Daarnaast kan met een deel van het budget voor zones voor Natura 2000-gebieden en beekdalen landbouwgrond worden geëxtensiveerd tot kruidenrijk grasland met 10 procent landschapselementen. Als aangenomen wordt dat met het budget voor zonering agrarische grond vergaand geëxtensiveerd wordt tot kruidenrijk grasland, zou dit om een aanvullende circa 60.000 hectare gaan van de 180.000 hectare landbouwgrond in de zones (zie verantwoording in hoofdstuk 6). Dit zou een totale toename van 210.000-220.000 hectare aan extensieve kruidenrijke en botanische graslanden betekenen, een toename met een factor 11 ten opzichte van 2024 (CLO 2025). Dit leidt ertoe dat de uitbreiding van (agrarisch) leefgebied via extensivering in de zones en extra inzet op agrarisch natuurbeheer veel kan bijdragen aan het percentage soorten waarvoor de condities op orde zijn voor duurzaam voorkomen (figuur 4.1).

Het totale effect hangt sterk af van de invulling in de praktijk, met name de zwaarte van beheerpakketten en ruimtelijke concentratie. Voor effectief agrarisch natuurbeheer zijn relatief zware pakketten nodig gericht op de structurele verbetering van leefgebieden van doelsoorten door middel van extensivering, zoals plas-dras, botanisch en kruidenrijk grasland en landschapselementen (Visser & Kleyheeg 2025). Deze pakketten zijn belangrijk voor de VHR-doelen (PBL 2025) en essentieel voor doelen uit de Natuurherstelverordening, zoals boerenlandvogels, bestuivers en graslandvlinders (Visser & Kleyheeg 2025; Van der Laan et al. 2025; Luske et al. 2025; Van Eekeren & Visser 2019). Momenteel gaat zowel binnen als buiten zones nog het grootste aandeel naar lichtere pakketten gericht op het later en om nesten heen maaien (zie bijlage 2).

Agrarisch natuurbeheer kan bijdragen aan het ondersteunen van extensivering in zones rond stikstofgevoelige natuur en het verminderen van stikstofuitstoot …

Via agrarisch natuurbeheer kunnen agrarische ondernemers die vrijwillig bovenwettelijke maatregelen nemen, gecompenseerd worden voor gederfde inkomsten. Wanneer agrarisch natuurbeheer wordt ingezet in combinatie met bijvoorbeeld normering of eenmalige herwaarderingen van landbouwgrond in de zones is het essentieel dat uitsluitend de bovenwettelijke activiteiten en de daarmee gepaard gaande inkomensderving worden vergoed (Huitzing et al. 2025). Ook bij normering voor bijvoorbeeld een hoger waterpeil of minder bemesting is het nog steeds mogelijk om de kosten voor het beheer van bijvoorbeeld kruidenrijk grasland of landschapselementen via vrijwillig agrarisch natuurbeheer te subsidiëren (Huitzing et al. 2025).

… als pakketten ook doorwerken in de administratie van mestplaatsingsruimte

In zones rondom Natura 2000-gebieden is stikstofreductie een belangrijk doel van agrarisch natuurbeheer. Hoewel sommige agrarisch natuurbeheerpakketten beperkingen opleggen aan de hoeveelheid bemesting op specifieke percelen, heeft agrarisch natuurbeheer geen invloed op de totale hoeveelheid mest die op bedrijfsniveau mag worden uitgereden. Percelen met agrarisch natuurbeheer, inclusief de pakketten die minder of geen bemesting toestaan, worden volledig meegerekend in de totale mestplaatsingsruimte per hectare van een bedrijf. Agrarische ondernemers kunnen hun mestplaatsingsruimte naar eigen inzicht verdelen, bijvoorbeeld door een hogere mestgift toe te

passen op (naastliggende) percelen zonder agrarisch natuurbeheer. Om agrarisch natuurbeheer effectiever te maken in het reduceren van stikstofuitstoot, is het noodzakelijk dat de bemestingseisen vanuit pakketten van het Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer (ANLb) beter worden afgestemd op de mestwetgeving.

Het aandeel agrariërs dat de zwaardere pakketten wil en kan uitvoeren is beperkt

Agrarisch natuurbeheer is een vrijwillig instrument dat afhankelijk is van de bereidheid van ondernemers om op de juiste locaties het juiste beheer uit te voeren. Voor het behalen van VHR-doelen is inzet op pakketten die structurele habitatverbetering door extensivering realiseren essentieel. Hoewel er veel interesse is voor het agrarisch natuurbeheer is het aandeel bedrijven met interesse voor de zware pakketten beperkt (Bouma & Oosterhuis 2019; Bouma et al. 2020), en slechts een beperkt aantal bedrijven kan meer dan 20 procent van dit zware beheer eenvoudig inpassen in hun bedrijfsvoering (Boonstra et al. 2021; Sanders et al. 2013). Een ruimtelijke clustering van dit type beheer, bijvoorbeeld rond weidevogel-kerngebieden of in zones rondom stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden vereist daarnaast dat meerdere ondernemers in deze gebieden bereid zijn deel te nemen. Op dit moment is het animo voor agrarisch natuurbeheer in de zones niet hoger dan in de rest van Nederland (Bijlage 2). Er worden in de zones wel relatief iets meer kruidenrijk grasland en landschapselementen beheerd (Bijlage 2).

4.2. Kwetsbare watergebieden

Positieve bijdrage aan waterkwaliteit, maar bredere aanpak blijft nodig

Het maatregelenpakket bevat 1,25 miljard euro aan extra maatregelen gericht op het halen van de KRW-doelen voor waterkwaliteit en de Nitraatrichtlijn. Deze maatregelen zijn aanvullend op de KRW-maatregelen uit de stroomgebiedbeheerplannen en het Actieprogramma Nitraatrichtlijn. Het maatregelenpakket bestaat uit het Convenant gewasbeschermingsmiddelen en extensivering van bufferzones in beekdalen. De bufferzones in beekdalen hebben een positief effect op de waterkwaliteit. Hierdoor kunnen in 17 wateren de KRW-doelen voor stikstof gehaald worden (Deltares 2025). Voor 48 andere beken met een aanzienlijke nitraatopgave voor de landbouw zijn de effecten onduidelijk, hiervoor worden later nog maatregelen bepaald. Daarnaast bevat het maatregelenpakket landbouwmaatregelen gericht op minder nutriëntenemissies, zoals meer grasland en rustgewassen. Deze dragen indirect bij aan KRW-doelen, de Nitraatrichtlijn, en de natuurkwaliteit in waterrijke natuurgebieden waar vermesting een knelpunt is. Het Convenant gewasbeschermingsmiddelen is nog onvoldoende uitgewerkt om te beoordelen.

Het maatregelenpakket grijpt in op een beperkt deel van de drukfactoren, namelijk nutriënten en gewasbeschermingsmiddelen. De KRW beoordeelt de waterkwaliteit als één geheel. KRW-doelbereik vereist daarom een bredere aanpak, die ook gericht is op de inrichting en het ecologisch functioneren van het watersysteem, andere chemische stoffen en verdroging (Slagter et al. 2024). Het aanpakken van verdroging draagt ook bij aan de Nitraatrichtlijn (Groenendijk et al. 2024).

Selectie van kwetsbare watergebieden kan doelmatiger

Grofweg de helft van het budget van het maatregelenpakket zal nodig zijn voor het extensiveren van bufferzones in de 17 geselecteerde beekdalen. Dit is een klein deel van de circa 740 wateren waar KRW-doelen niet worden gehaald. Deze 17 beekdalen zijn uitsluitend geselecteerd op de verwachte verbetering van de KRW-beoordelingsklasse voor nutriënten. Andere relevante KRW-doelen, zoals de biologische en chemische waterkwaliteit, zijn niet meegewogen, terwijl

bufferzones hier wel effect op hebben. Daardoor is onbekend of deze maatregelen in de geselecteerde beekdalen ook de grootste bijdrage leveren aan het totale KRW-doelbereik (Deltares 2025). De doelmatigheid van het pakket kan worden vergroot door in beekdalen met een KRW-opgave gebiedsgericht te zoeken naar combinaties van maatregelen met het grootste effect op nutriënten én de biologische waterkwaliteit.

4.3. Bijdrage aan verplichtingen Natuurherstelverordening

Met het maatregelenpakket beoogt het kabinet ook invulling te geven aan de verplichtingen voor de natuurherstelverordening

De Europese Natuurherstelverordening (NHV) verplicht Nederland niet alleen om natuur te beschermen maar ook actief te herstellen. De verordening vult het bestaande Europese natuurbeschermingskader aan met een aantal concrete doelen, deadlines en verplichtingen. Daarbij gaat het niet alleen om natuur in natuurgebieden; de verschillende artikelen van de verordening zijn bijvoorbeeld gericht op het agrarisch gebied of natuur in de stad. Het kabinet verwacht dat de maatregelen uit het pakket '[...] substantieel bijdragen aan de NHV-doelen voor 2030' (LVVN 2026b, p. 3).

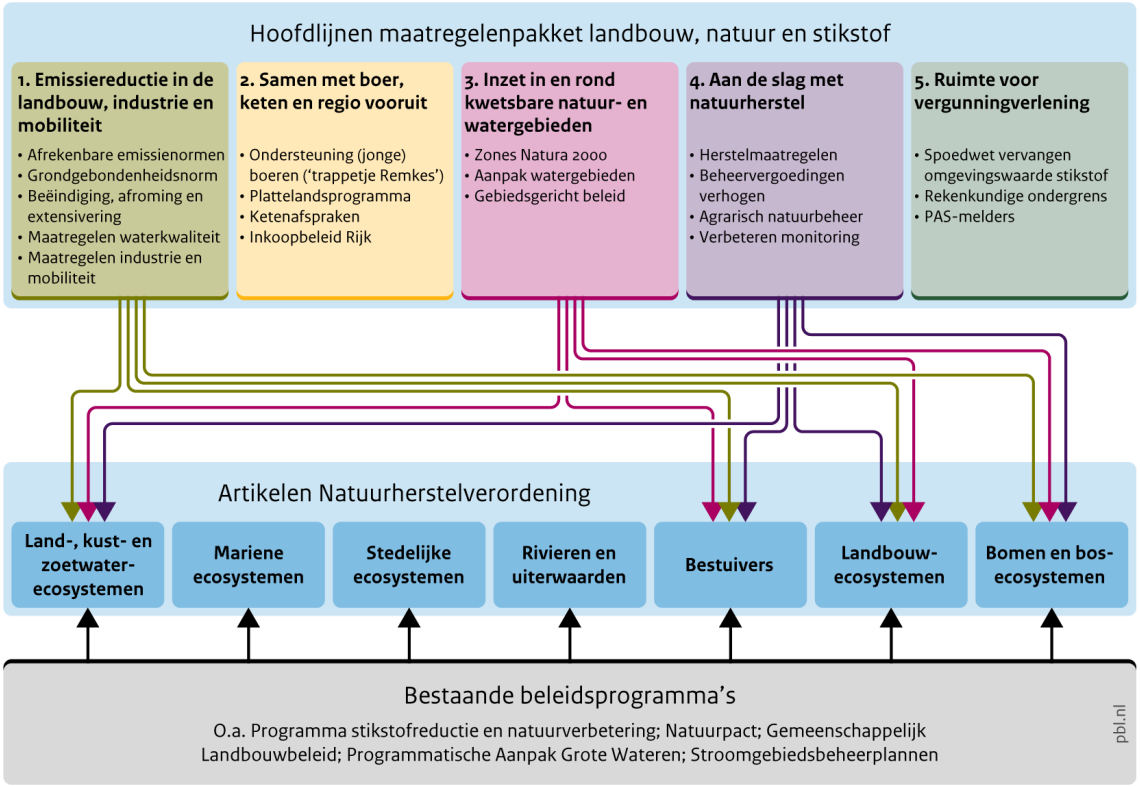
De maatregelen zijn in het Ontwerp-Natuurplan echter nog niet uitgewerkt en in het maatregelenpakket alleen op (budgettaire) hoofdlijnen. De uitwerking volgt het komende jaar richting het definitieve Natuurplan. Daarom is er nog geen conclusie te trekken over hoe groot het effect kan zijn op de verschillende doelen die zijn opgenomen in de artikelen van de NHV. Tegelijk zijn er op basis van de hoofdlijnen van het maatregelenpakket al wel enkele conclusies te trekken.

Het maatregelenpakket kan op onderdelen substantieel bijdragen

Ten eerste kan het maatregelenpakket in potentie aan sommige, maar niet alle onderdelen van de NHV bijdragen (zie ook figuur 4.2). Dat is logisch gezien de kabinetskeuze om in het Ontwerp-Natuurplan 'de focus [te leggen] op de doelen voor 2030, met bijzondere aandacht voor het herstel van Natura 2000-gebieden' vanwege de overlap 'met de maatregelen die nodig zijn om Nederland uit het stikstofslot te halen' (LVVN 2026b, p.3); het doel van het maatregelenpakket landbouw, natuur en stikstof uit de kabinetsbrief. De maatregelen zullen daarmee vooral kunnen bijdragen aan het halen van doelen in de NHV-artikelen die zijn gericht op land- en zoetwaterecosystemen, natuur in agrarische gebieden, bestuivers en bosecosystemen. Gezien de voorgestelde gebiedsgerichte aanpakken voor stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden en tientallen beekdalen, en verhoging van het budget voor agrarisch natuurbeheer (zie paragraaf 4.1) kan die bijdrage substantieel zijn. Tegelijk biedt het pakket geen maatregelen voor de NHV-doelen gericht op natuur op zee of in de stad. Voor die NHV-artikelen zal dus nog aanvullende financiering nodig zijn. Daarnaast bevatten de NHV-artikelen veelal meerdere doelen. Zo bevat het artikel over landbouwecosystemen bijvoorbeeld ook doelen voor het vernatten van ontwaterde veengebieden. Gezien het beperkte aandeel veengronden in de zones rondom stikstofgevoelige natuur (circa 13 procent), is de koppeling met die opgave beperkt en is er nog aanvullende inzet voor vernatting nodig.

Figuur 4.2

Potentiële bijdrage van maatregelenpakket landbouw, natuur en stikstof aan artikelen van Natuurherstelverordening



Bron: Kabinetsbrief 26 juni 2026; PBL

Zonder tijdige besluitvorming is het realiseren van uitbreiding van leefgebied moeilijk

Ten tweede is de inzet van het voorliggende maatregelenpakket vooral gericht op 2030 en bevat het budget beperkte middelen voor de uitbreiding van natuur. Daarmee sluit het maatregelenpakket aan bij het uitgangspunt in de Ontwerp Nota Ruimte om de uitbreiding van het natuurareaal zo veel mogelijk te beperken en te zoeken naar multifunctioneel landgebruik (VRO 2025; PBL 2026). Eventuele areaaluitbreiding wordt de komende periode nog onderzocht. Uit de Landbouw- en Natuurverkenning (PBL 2025) blijkt dat er ook na het uitvoeren van de bestaande areaaluitbreiding nog een aanzienlijke uitbreiding (100.000 tot 150.000 hectare) van leefgebieden nodig is om minstens alle Europees beschermde natuur in een gunstige staat te krijgen. Gezien de lange doorlooptijd van het realiseren van herverkavelingsprojecten en de functiewijziging naar natuur – tussen plannen en verkoop van grond ligt al snel 10 jaar (Segeren et al. 2005; DLG 2009) waarna inrichting nog moet beginnen – is het van belang spoedig duidelijkheid te bieden rondom de areaalambities en indicatieve zoekgebieden richting 2040 en 2050. Die duidelijkheid is een voorwaarde voor de uitvoerende organisaties om de grondopgave langjarig te kunnen realiseren.

In het Ontwerp-Natuurplan wordt gesproken over kwantitatieve uitbreidingen van habitattypen van 3.100 in 2030 tot 9.900 hectare in 2050. In de kamerbrief over het maatregelenpakket wordt geen invulling gegeven aan de samenhang met de restopgave van het Natuurpact. De restopgave van het Natuurpact kan deels invulling geven aan de uitbreiding van habitattypen zoals genoemd in het Ontwerp-Natuurplan, maar dit vereist heldere sturing vanuit het Rijk, in samenwerking met provincies, over waar welk type natuur moet en kan worden gerealiseerd.

Agrarisch natuurbeheer is een noodzakelijk instrument dat meerdere doelen van de NHV moet dienen

In het Ontwerp-Natuurplan wordt agrarisch natuurbeheer gekoppeld aan meerdere doelen die voorkomen uit de NHV. Agrarisch natuurbeheer dient bij te dragen aan herstel van landbouwecosystemen in de vorm van een toename in het areaal herstelde veengronden, het percentage landschapselementen op landbouwgrond en het vergroten van biodiversiteit van bestuivers, graslandvlinders en boerenlandvogels (artikelen 4, 10 en 11 NHV). Daarnaast is het Ontwerp-Natuurplan gericht op het herstel van de gruttopopulatie, voortkomend uit een Europese infractieprocedure. Provincies en het ministerie hebben hierover in juli 2026 afspraken gemaakt over het realiseren van 35 kansgebieden van 1.000 hectare voor optimaal beheer van de grutto (LVVN 2026c). In het voorliggende maatregelenpakket moet het agrarisch natuurbeheer ook vooral bijdragen aan het mogelijk maken van andere, extensievere bedrijfsvormen in zones rondom stikstofgevoelige natuur.

De verschillende doelen vereisen andere ruimtelijke verdelingen van de inzet

Hoewel sommige doelen waarvoor agrarisch natuurbeheer als oplossing genoemd wordt, ruimtelijk overlappen, vereisen deze andere prioritering (Huitzing et al. 2025). Extensivering en biologische landbouw via ANLb in zones leidt tot een clustering rondom stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden, vooral op de hogere zandgronden. Dit kan naast het verminderen van de milieudruk op Natura 2000-gebieden ook bijdragen aan het voorkomen van graslandvlinders, bestuivers en landschapselementen (artikel 10 en 11 NHV). Voor klimaat, veengebieden (artikel 11 NHV) en weidevogels (artikel 4 en 11 NHV en infractieprocedure) is ruimtelijke clustering in veenweidegebieden nodig. Akkervogels (artikel 4 en 11 NHV) vereisen inzet in akkerbouwgebieden zoals Groningen en Zeeland. NHV-doelen voor bestuivers, graslandvlinders en landschapselementen zullen waarschijnlijk in heel Nederland uitgevoerd moeten worden. Dit betekent dat zelfs met een forse ophoging van het huidige budget voor agrarisch natuurbeheer er waarschijnlijk keuzes moeten worden over de inzet op NHV-doelen (Huitzing et al. 2025).

5. Vergunningverlening

Om de vergunningverlening[17] voor activiteiten waarbij stikstof vrijkomt te bevorderen is het bereiken van de sectorale emissiedoelen voor landbouw, industrie en mobiliteit een belangrijke component van de kabinetsaanpak. Het kabinet wil ook de Kritische Depositiewaarden (KDW) uit de Omgevingswet halen. Daarnaast wil het kabinet een verhoogde Rekenkundige Ondergrens (RKO) toepassen om toestemmingverlening te vergemakkelijken. Door de verlaging van de emissie en het nemen van herstelmaatregelen in en rond de stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden, wil het kabinet er zorg voor dragen dat in een 'aanzienlijk deel van de Natura 2000-gebieden verslechtering stopt en behoud wordt geborgd' (p. 20). Die verplichting volgt uit de artikelen 6.1 en 6.2 van de Habitatrichtlijn. Het uiteindelijke doel van de richtlijn is dat alle natuurlijke habitats en wilde plant- en diersoorten in een gunstige staat van instandhouding worden gebracht.

De additionaliteitsvereiste is van belang voor vergunningverlening

Die noodzaak om verslechtering uit te sluiten en natuurbehoud te borgen heeft na de uitspraak over het Programma Aanpak Stikstof (PAS) uit 2019 geleid tot wat wel de 'additionaliteitsvereiste' is gaan heten. Dat vereiste komt er kort gezegd op neer dat een maatregel – zoals het wegstrepen ('salderen') van de stikstofdepositieruimte van een beëindigd project tegen een nieuw project – niet mag worden ingezet voor nieuwe projecten of wijzigingen van bestaande projecten, wanneer bestuursorganen niet kunnen onderbouwen dat die maatregel (het beëindigen van het oude project) niet sowieso al nodig is om verslechtering tegen te gaan of, in het geval er een verbeter- of hersteldoelstelling geldt, de instandhoudingsdoelen van het specifieke Natura 2000-gebieden te kunnen bereiken (Collignon & Tingen 2025).

Op basis van gebiedsanalyses werd onder het Programma Aanpak Stikstof vastgesteld dat behoud van natuurkwaliteit in heel Nederland was geborgd (EZ & IenM 2015). Sinds het verschijnen van de Natuurdoelanalyses vanaf 2023 kan het behoud van natuurkwaliteit in de meeste gevallen niet langer worden uitgesloten, waarbij stikstof meestal als een bepalende drukfactor wordt genoemd. Hierdoor is de additionaliteitsvereiste nog knellender geworden bij vergunningverlening. De 'Rendac-uitspraak' van de Raad van State in december 2024[18] heeft er bovendien voor gezorgd dat er ook niet langer intern mag worden gesaldeerd zonder vergunning – tenzij de additionaliteit kan worden aangetoond. De enige manier om te onderbouwen dat bijvoorbeeld salderen mogelijk is, is dan ook dat provincies in beheerplannen of anderszins aantonen dat met andere maatregelen (zoals uit het maatregelenpakket van het kabinet) natuurbehoud in een specifiek gebied is geborgd.

---

[17] Voor projecten zoals een nieuwe stal, fabriek of woning is een vergunning (omgevingsvergunning Natura 2000-activiteit) vereist, indien significante negatieve effecten op natuurwaarden op voorhand niet zijn uit te sluiten. Plannen, zoals een wegtracé, worden vastgesteld. Als significante negatieve effecten op voorhand kunnen worden uitgesloten, bijvoorbeeld wanneer depositie onder een 'rekenkundige ondergrens' zou blijven en die argumentatie stand zou houden bij de rechter, is een vergunning niet nodig en wordt die dan ook niet afgegeven. In het dagelijks taalgebruik wordt dit vaak allemaal als 'vergunningverlening' aangeduid.

[18] ECLI:NL:RVS:2024:4923

Het schrappen van de kritische depositiewaarde uit de wet heeft geen direct effect op vergunningverlening

Het 'uit de wet halen' van de KDW – een wetenschappelijk vastgestelde kwantitatieve grens waarboven gegeven beschikbare kennis het risico bestaat dat de kwaliteit van een habitat significant wordt aangetast door de invloed van stikstofdepositie – heeft uiteraard een effect op de verplichting de huidige wettelijke stikstofdoelstellingen te bereiken[19], maar geen direct effect op het kunnen verlenen van toestemmingen voor activiteiten waarbij stikstof vrijkomt. Dat komt omdat gegeven de huidige, maar ook in de nabije toekomst te voorziene situatie, stikstof een drukfactor van belang zal blijven.

Hoewel het verlenen van toestemming voor plannen en projecten is geregeld in de Omgevingswet, ligt de inhoudelijke basis daarvoor in de Europese Vogel- en Habitatrichtlijnen en in de jurisprudentie daaromtrent. Zolang de Habitatrichtlijn om een wetenschappelijke onderbouwing vraagt, zal zowel de jurisprudentie, als het wetenschappelijk argument dat er boven de KDW een risico op verslechtering bestaat, maken dat de KDW naar alle waarschijnlijkheid een rol zal blijven spelen bij vergunningverlening. Een gezaghebbende ecologische onderbouwing op basis van ecologische data waaruit blijkt dat de natuur niet langer verslechtert, of een gezaghebbende inschatting dat een overschrijding van de KDW een te verantwoorden risico oplevert gezien de trends in natuurkwaliteit én het brede pakket maatregelen dat daar tegenover staat kan de dominantie van de KDW in de rechtspraak mogelijk verminderen (PBL 2019; 2021). De jurisprudentie bevat daar aangrijpingspunten voor, zoals in de Lieftinghsbroekuitspraak van de Raad van State[20]. Daarbij is bepalend of onderbouwd kan worden dat natuurherstel geborgd is, en niet of de KDW wordt over- of onderschreden (Baayen et al. 2025). Monitoring en modellering van de staat van de natuur zijn daarom cruciaal.

Het aantal gebieden zonder KDW-overschrijding neemt slechts bescheiden toe

Ondanks de daling van de stikstofdepositie (zie paragraaf 3.2) blijft in veel gebieden sprake van een overschrijding van de KDW. Dit komt doordat (zeer) stikstofgevoelige habitattypen wijdverspreid over Nederland voorkomen (zie figuur 5.1). Daardoor zal in 2035 op de meeste locaties in Nederland binnen 25 kilometer nog een habitattype liggen waar de KDW wordt overschreden. In 2023 was in 10 van de 120 in de kamerbrief genoemde stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden op geen enkel hexagoon een overschrijding van de KDW. Met het maatregelenpakket kan dit aantal oplopen tot ongeveer 14 gebieden.

Kortom, in slechts een beperkt aantal van de gebieden zal door *uitsluitend* naar de KDW te kijken het risico op verslechtering door de drukfactor stikstof kunnen worden uitgesloten. Uitsluitend geredeneerd op basis van een overschrijding van de KDW zal stikstofdepositie in het overgrote deel van Nederland een drukfactor blijven, met risico's op verslechtering. Dit impliceert dat het effect van het pakket op vergunningverlening zeer beperkt zal zijn wanneer het voldoen aan de additionaliteitsvereiste gedefinieerd wordt als het volledig wegnemen van de KDW-overschrijding. In de volgende paragrafen wordt uitgelegd dat het effect groter kan zijn wanneer de additionaliteitsvereiste

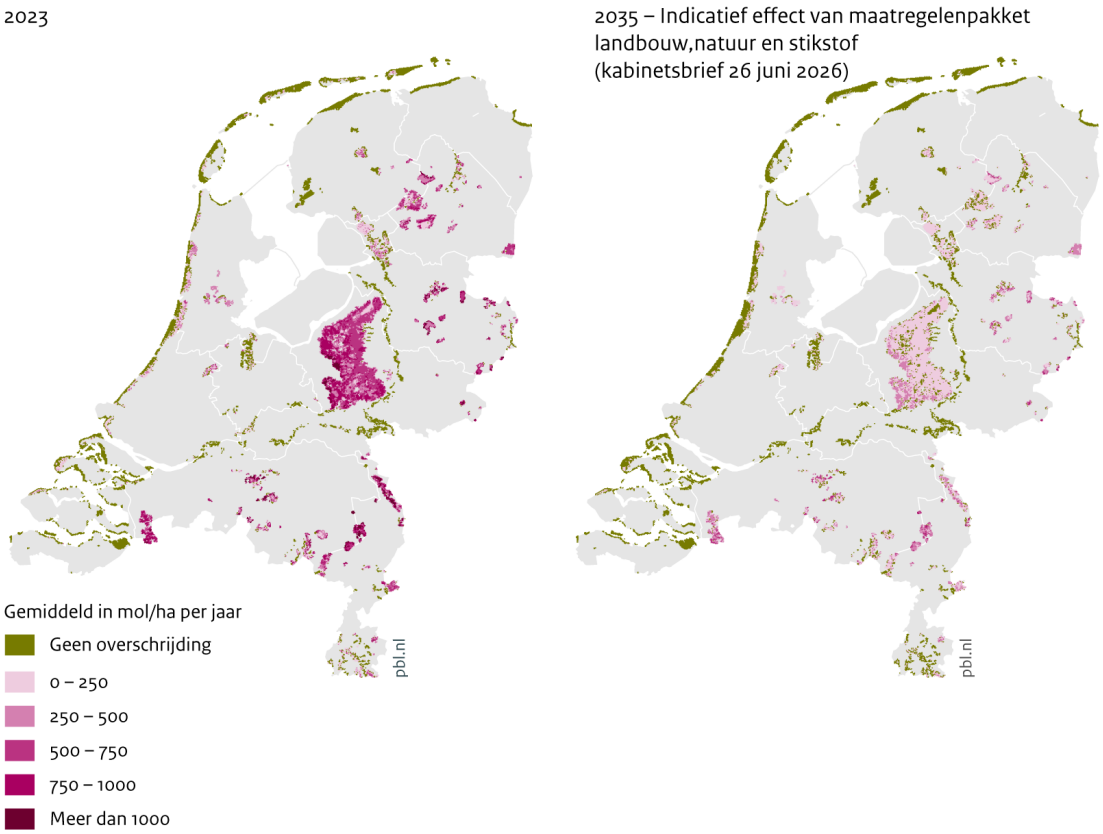
[19] Die zijn momenteel gedefinieerd als het percentage van het oppervlak stikstofgevoelige natuur in natura 2000-gebieden waar de stikstofdepositie lager is dan de KDW. In 2030 moet dat 50 procent zijn en in 2035 74 procent.

[20] ECLI:NL:RVS:2026:1953

breder wordt gedefinieerd. Zoals hiervoor reeds genoemd biedt goed ecologisch inzicht door verbeterde monitoring en oordeelsvorming én de jurisprudentie daar aangrijpingspunten voor.

Figuur 5.1

Overschrijding kritische depositiewaarde in stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden



Bron: RIVM

Alleen een brede inzet op drukfactoren biedt perspectief om te kunnen onderbouwen dat behoud in meer gebieden geborgd zal zijn ...

De ontwikkeling van natuur, en de vraag of behoud daarvan verzekerd is doordat voldoende passende maatregelen worden getroffen, hangt niet alleen af van de overschrijding van de KDW. Eerdere analyse (PBL 2021) liet zien dat, wanneer naar de rapportages op landelijke schaal wordt gekeken, ook habitattypen een stabiele of positieve trend kunnen vertonen als de KDW (beperkt) wordt overschreden. Het nemen van andere maatregelen dan stikstofmaatregelen kan dus effect hebben op het behoud van natuurkwaliteit, ook als de KDW is overschreden. Dat maakt de voortvarende uitvoering van gerichte en effectieve maatregelen in en om stikstofgevoelige natuurgebieden van belang, evenals natuurmonitoring van gebiedsspecifieke trends. Daarbij is de ecologische beoordeling van cruciaal belang om te bepalen of met stikstof- en natuurmaatregelen samen natuurbehoud in een specifiek gebied kan worden geborgd ondanks een, in de toekomst, beperktere overschrijding van de KDW.

... mits ecologische monitoring en oordeelsvorming op orde is

Een doelmatig natuurbeleid en perspectief op vergunningverlening vergt daarom een monitorings- en ook een beoordelingstraject om de samenhang van effecten van maatregelen op gebiedsniveau in beeld te brengen. Bij de huidige ecologische beoordelingen in de Natuurdoelanalyses worden

verschillende criteria gehanteerd. De Ecologische Autoriteit (2026) adviseert om voor het uitsluiten van verslechtering in de toekomst het criterium te hanteren dat er 'wetenschappelijk gezien redelijkerwijs geen twijfel mag bestaan', terwijl sommige Natuurdoelanalyses daarvoor het criterium 'aannemelijk' gebruikten en anderen 'aantoonbaar zeker'. Met andere woorden: de bewijslast lijkt te verschillen bij deze interpretaties. Daardoor ontstaan verschillen tussen gebieden. Daarnaast zal het inschatten van de effecten van toekomstige gebiedsspecifieke maatregelenpakketten op dynamische ecologische systemen in de praktijk moeilijk 'buiten iedere wetenschappelijke twijfel' kunnen zijn (Ploegmakers et al. 2021; Hunink et al. 2022). Dit komt door de complexiteit in de dynamiek van ecosystemen en de complexiteit van het effect van drukfactoren op die dynamiek. Maar het hangt ook samen met het belang van georganiseerde scepsis voor voortschrijdend inzicht in de wetenschap (Merton 1973). Boven op een effectief pakket aan maatregelen zal het kunnen aantonen van additionaliteit dus in belangrijke mate afhangen van de interpretatie die uiteindelijk gevolgd zal worden. Het zal daarbij van cruciaal belang zijn goed te beschouwen welke interpretatie in lijn is met de Habitatrichtlijn.

Rekenkundige ondergrens voor stikstofdepositie kan voor veel activiteiten een werkbaar alternatief zijn maar biedt nog geen garanties

Bij veel maatschappelijke activiteiten – of het nu de organisatie is van een festival, of de kraan waarmee een dakkapel wordt geplaatst – komt een beperkte hoeveelheid stikstofemissie vrij. Deze activiteiten veroorzaken daarmee een beperkte hoeveelheid stikstofdepositie. Wanneer dergelijke activiteiten als project kunnen worden gedefinieerd dan zou daar zonder de huidige rekenkundige ondergrens (RKO) van 0,005 mol/ha/ja een vergunning voor moeten worden aangevraagd. Net als veel Europese lidstaten gebruikt Nederland een depositieondergrens (de huidige RKO) waaronder activiteiten vergunningsvrij zijn. De VHR vraagt om een (wetenschappelijke) onderbouwing van een dergelijke ondergrens. In de PAS-uitspraak uit 2019 werden de tot dan toe geldende drempel- en grenswaarde van 0,05 mol en 1 mol als ongeldig verklaard omdat ze niet voldoende onderbouwd waren in de passende beoordeling van het PAS (ECLI:NL:RVS:2019:1603). Hieruit volgden onder andere de 'PAS-melders' die na de PAS-uitspraak alsnog een vergunning nodig hadden. Ook de huidige Nederlandse rekenkundige ondergrens van 0,005 mol is niet wetenschappelijk onderbouwd.

In de kamerbrief staat: "*Zo snel mogelijk, en uiterlijk in het vierde kwartaal van 2027, wil het kabinet een juridisch houdbare rekenkundige ondergrens invoeren waarmee overal activiteiten met kleine deposities mogelijk worden*." Het kabinet wil met deze wetenschappelijke onderbouwing de RKO ook verhogen en zo voor veel activiteiten die weinig depositie veroorzaken – de bouwsector veroorzaakt jaarlijks minder dan 0,5 procent van de totale depositie in Nederland – de mogelijkheden voor toestemming vergroten. Een verhoogde RKO zal niet voor alle activiteiten de mogelijkheden vergroten of de last verlichten. Afhankelijk van de hoogte van een RKO zullen activiteiten die relatief veel stikstofdepositie veroorzaken, bijvoorbeeld omdat ze dicht bij overschreden natuur plaatsvinden of omdat ze relatief veel emissie veroorzaken, ook bij gebruik van een verhoogde RKO afhankelijk blijven van een vergunningstraject. Afhankelijk van de juridische redeneerlijn die gevolgd wordt, is het de vraag onder welke voorwaarden de RKO stand kan houden in een eventuele rechtszaak (zie Raad van State 2025; Backes & Petersen 2026).

Backes & Petersen (2026 p. 4-5) schetsen twee mogelijke argumentatielijnen in het geval van een rechtszaak. In lijn met de risico's die de Raad van State schetst in zijn eerdere advies over de RKO, schetsen deze auteurs dat in één van de twee mogelijke argumentaties de RKO uitsluitend stand zou kunnen houden wanneer er voldoende flankerende maatregelen zijn getroffen om lokale

depositieverhogingen door het gebruik van de RKO te voorkomen. Deze flankerende maatregelen zouden specifiek getroffen moeten worden in het kader van de RKO en zouden boven op de maatregelen moeten komen die nodig zijn om natuurbehoud te borgen. In de kamerbrief schetst het kabinet een aanpak die aansluit bij deze redeneerlijn.

In de kamerbrief stelt het kabinet verder dat wanneer '*de beheersmaatregelen eind 2027 nog onvoldoende geborgd blijken, het kabinet [zal] gaan inzetten op de invoering van gebiedsspecifieke drempelwaardes. Zodat, daar waar het mogelijk is, Nederland toch verder van het slot kan totdat de beheersmaatregelen voldoende zijn vastgelegd om de RKO te kunnen invoeren*' (p. 21). Een beleidsmatig gekozen drempelwaarde zal aan dezelfde voorwaarden moeten voldoen als een vergunning. Dat betekent dat de drempelwaarde passend zal moeten worden beoordeeld. Allereerst zal bekeken moeten worden of er geen depositietoename mogelijk is door de invoering van de drempelwaarde – er zullen dus mitigerende maatregelen getroffen moeten worden. Ten tweede zal de additionaliteit van de mitigerende maatregelen moeten worden aangetoond. Zoals hiervoor aangegeven zal dat laatste naar verwachting in grote delen van Nederland onzeker blijven. Het is daarmee de vraag of een beleidsmatig gekozen drempelwaarde op korte termijn perspectief zal kunnen bieden op vergunningverlening.

Het maatregelenpakket zal naar verwachting een beperkt maar mogelijk wel gericht verschil kunnen maken voor vergunningverlening

Alles bij elkaar kan het maatregelenpakket de rol van de KDW in sommige gevallen kleiner maken. Maatregelen kunnen ervoor zorgen dat er in specifieke gebieden geen overschrijding van de KDW meer is. Dit zal naar verwachting niet in heel veel gebieden zo zijn. In alle gevallen zal het onder de huidige wetgeving en het gebruik van die wetgeving niet goed denkbaar zijn dat er breed en zonder beperkingen vergunningen verleend kunnen gaan worden – als in 'Nederland volledig van het stikstofslot'. Stikstof zal een drukfactor blijven, en zal daarmee binnen de huidige juridische context om soms complexe vergunningverleningstrajecten blijven vragen (zie ook PBL, WUR & RIVM 2026; Mook et al. 2026).

Eerder gaven we aan dat natuurbehoud mogelijk is bij (beperkte) overschrijding van de KDW. Dit vergroot de mogelijkheden om additionaliteit aan te tonen met een breder pakket aan maatregelen dan stikstofmaatregelen alleen. Echter, als we naar de natuurdoelanalyses kijken valt op dat er in algemene zin vaak gesproken wordt over stikstof als bepalende drukfactor, maar dat specificering wanneer er *voldoende* gereduceerd is ontbreekt. Dit alles maakt dat veel zal afhangen van of de provincies in staat zijn per gebied te onderbouwen welke maatregelen getroffen worden en waarom natuurbehoud daarmee geborgd zal zijn. Dit zal tijd en capaciteit vragen, waardoor vergemakkelijking van vergunningverlening een geleidelijk proces zal zijn. Dit neemt niet weg dat strategisch gerichte maatregelen uit het voorliggende pakket, mits doordacht ingezet en onderbouwd en vastgelegd in gebiedsbeheerplannen, een cruciaal ingrediënt kunnen zijn bij het aantonen dat natuurbehoud geborgd is. Daarmee kan in specifieke gebieden weer vergunningverlening mogelijk worden waar dat nu op basis van het additionaliteitsvereiste niet zo is.

6. Verantwoording

Werkwijze en uitgangspunten van de effectinschattingen

In dit rapport presenteren we effectinschattingen voor de maatregelen in de kamerbrief 'Weer ruimte voor boer, natuur en bouw' van 26 juni 2026 en de bijbehorende verdiepingsbijlagen. Het gaat daarbij zowel om financiële maatregelen als om voorgenomen regelgeving en normeringen. Doelen zonder concrete maatregelen, zoals de ambitie om in de zones 20 procent extra reductie te realiseren, zijn in de effectschattingen niet meegenomen. De maatregelen die in de analyse zijn meegenomen en de wijze waarop deze zijn verwerkt in de effectinschatting zijn opgenomen in tabel 6.1 (financiële maatregelen) en tabel 6.2 (normeringen).

Omdat in de kamerbrief vooral de hoofdlijnen van de aanpak staan, zijn in deze analyses diverse interpretaties of aannames over maatregelen gemaakt om effecten in te kunnen schatten. Daarbij is een deel van de maatregelen beoordeeld als voldoende concreet om een inschatting te maken. Deze maatregelen zijn meegenomen in de kwantitatieve effectinschatting. Voorbeelden zijn de budgetten voor vrijwillige beëindigingsregelingen, extensivering in zones, (agrarisch) natuurbeheer, en de voorgestelde bedrijfsspecifieke emissienormen voor de melkveehouderij. Voornemens en beleidsopties die nog niet voldoende waren uitgewerkt of waarvoor in de kamerbrief geen definitieve keuzes worden geschetst, zoals een mogelijke uitbreiding van productierechten naar geiten- en vleeskalverhouderij, zijn in de kwantitatieve analyse niet meegenomen.

De analyse heeft nadrukkelijk het karakter van een als-dan-analyse: áls de in de kamerbrief beschreven maatregelen worden uitgewerkt en ingevoerd, dán zijn de in dit rapport beschreven effecten plausibel. Daarbij geldt dat de effecten anders kunnen uitvallen als de uitwerking anders blijkt dan de aannames over de uitwerking van maatregelen die in deze analyse zijn gemaakt.
De analyse is daarmee gericht op de *potentiële* effecten van de voorgestelde maatregelen en houdt niet systematisch rekening met uitvoeringsknelpunten of gedragsreacties die de uiteindelijke effecten kunnen beïnvloeden. Daarmee verschilt deze aanpak nadrukkelijk van de beleidsramingen, zoals de Emissieramingen Luchtverontreinigende Stoffen, de Klimaat- en Energieverkenning en de Monitor en Evaluatie Stikstofreductie en Natuurverbetering, waarin dergelijke aspecten meer worden meegewogen. Een voorbeeld hiervan is de voorgestelde invoering van bedrijfsspecifieke emissienormen voor de melkveehouderij. In deze analyse is aangenomen dat alle melkveebedrijven in 2035 aan de voorgestelde normen voldoen. De haalbaarheid van deze norm is in deze analyse niet onderzocht: er is geen analyse gemaakt van de maatregelen die bedrijven daarvoor moeten nemen, de kosten daarvan, mogelijke veranderingen in de bedrijfsstructuur of de uitvoerbaarheid van een stelsel waarmee naleving kan worden gewaarborgd.

De gepresenteerde effecten moeten daarom worden beschouwd als inschattingen van de orde van grootte van de *mogelijke* effecten. Naarmate de maatregelen verder worden uitgewerkt, kunnen deze worden verwerkt in de reguliere beleidsramingen. Relevante onzekerheden of knelpunten bij de implementatie en uitvoering van maatregelen worden in hoofdstukken 3 en 4 toegelicht.

Basispad

Voor inschattingen van effecten van het maatregelenpakket op emissies en natuur zijn de meest actuele basispaden gebruikt waarin vastgesteld en concreet voorgenomen beleid is verwerkt. De maatregelen uit de kabinetsbrief zijn – voor zover deze aanvullend zijn op dit al vastgestelde en concreet voorgenomen beleid – tegen dat basispad afgezet.

Voor emissies van ammoniak en stikstofoxiden zijn de meest recent gepubliceerde ramingen verschenen in de Emissieramingen Luchtverontreinigende Stoffen (ERL) 2025 (PBL & RIVM 2025 en Cals et al. 2024). In het voorjaar van 2027 verschijnt de actualisering, waarin in het basispad het vastgestelde en voorgenomen beleid tot 1 januari 2026 is meegenomen. Omdat de uitgangspunten voor de Klimaat- en Energieverkenning 2026 (KEV) en bijbehorende ERL 2027 op moment van deze analyse al bekend waren, is in deze studie gebruik gemaakt van een aangepast basispad, dat gebaseerd is op de gerealiseerde emissies tot 2024 en de uitgangspunten voor de KEV 2026 / ERL 2027. Dat betekent onder meer dat recente beleidsontwikkelingen, zoals de toelating van Renure en actuele gegevens over deelname aan stoppersregelingen voor veehouderijen in dit basispad zitten. De ammoniakemissie uit de landbouw bedraagt in het basispad 82 kiloton in 2035. De totale emissie in het basispad is daarmee vergelijkbaar met de geraamde ammoniakemissie uit de landbouw in de ERL 2025 (83 kiloton in 2035, Cals et al. 2024).

Voor natuur is het meest actuele basispad gebruikt van de Monitor en Evaluatie Stikstofreductie en Natuurverbetering van februari 2026 (Van Bussel et al. 2026). In dat basispad zit onder meer adequaat regulier natuurbeheer, de voltooiing van het Natuurnetwerk Nederland (Natuurpact), de maatregelen van het Programma Natuur, Regeling Versneld Natuurherstel en de beschikbare middelen vanuit het Transitiefonds (de zogeheten Versnellingsmaatregelen en Koploperprojecten).

Inschatting effecten op stikstofemissie

Om de inspanning voor het behalen van de landelijke emissiedoelen te analyseren, is gekeken naar de stikstofemissies van Nederlandse bronnen in de sectoren landbouw, mobiliteit en industrie. Het effect van landbouwmaatregelen is ingeschat aan de hand van de verwachte effecten op de omvang van de veestapel, de hoeveelheid dierlijke mest en kunstmest die aan landbouwgrond wordt toegediend, en op toepassing van management en techniek. Voor de inschatting van de nationale ammoniakemissies uit de landbouw is gebruikt gemaakt van de methodiek van de Emissieregistratie (http://www.emissieregistratie.nl/, Van der Most et al. 2025). Daarbij is rekening gehouden met mogelijke dubbeltelling van maatregelen die op dezelfde emissiebron aangrijpen, zoals een afname van het aantal dieren en een verlaging van de emissiefactor van stallen. De inschatting bouwt voort op de landbouwramingen voor de Klimaat- en Energieverkenning 2026 en de Emissieramingen Luchtverontreinigende Stoffen 2027, die op moment van deze studie in concept beschikbaar waren maar nog niet gepubliceerd (Cals et al. te verschijnen). Alle inschattingen zijn gemaakt voor het jaar 2035. Er is in de analyse geen aanname gedaan over het tijdspad van de daling.

Inschatting effecten op stikstofdepositie

Het effect van de ingeschatte emissiereductie door het maatregelenpakket (zoals beschreven in hoofdstuk 3) op de stikstofdepositie is bepaald op basis van de gegevens die ten grondslag liggen aan de 'Monitor Stikstofdepositie 2025' (RIVM 2025a). De berekende stikstofdepositie voor 2035 is daarbij geschaald met de verhouding tussen de emissieraming voor 2035 uit de Monitor en de ingeschatte emissies bij uitvoering van het maatregelenpakket. Voor de indicatieve inschatting van het aanvullende effect van 20 procentpunt reductie in de aangewezen zones boven op de generieke reductie is gebruikgemaakt van de dataset DASH2025 (RIVM 2025b). Deze dataset bevat voor elk rastervak van 1x1 kilometer de bijdrage van de emissies uit dat rastervak aan de stikstofdepositie. De depositiebijdrage uit de zones is bepaald door voor elk rastervak het aandeel van het oppervlak binnen de zones te berekenen, waarbij is aangenomen dat de emissies gelijkmatig over het rastervak zijn verdeeld. Daarbij zijn de in de Kamerbrief voorgestelde zones van 500 en 1.000 meter rond Natura 2000-gebieden gehanteerd.

Vervolgens is op basis van zowel het effect van het maatregelenpakket als de variant met aanvullende emissiereductie in de zones de totale stikstofdepositie voor 2035 bepaald. Voor sectoren waarvoor geen aanvullende emissiereductie is berekend en voor de buitenlandse bijdrage zijn de deposities overgenomen uit de Monitor Stikstofdepositie 2025. De kalibratie van de depositieberekeningen op basis van metingen is ook van toepassing op de berekende depositie van het maatregelenpakket, hiervoor zijn de kalibratiefactoren uit de Monitor Stikstofdepositie toegepast. De berekening van de overschrijding van de KDW, de bijbehorende statistieken en de kaartbeelden zijn uitgevoerd volgens dezelfde methodiek als in de Monitor Stikstofdepositie 2025. Het kaartbeeld toont de gemiddelde overschrijding van de KDW voor een oppervlak. Lokaal komen er hogere en lagere overschrijdingen voor.

Inschatting effecten op natuur

Voor de kwantitatieve inschatting van de effecten van het maatregelenpakket op de natuur is gebruikgemaakt van de indicator 'Aandeel Vogel- en Habitatrichtlijnsoorten van landnatuur waarvoor condities voor duurzaam voorkomen op orde zijn'. Deze indicator is gebaseerd op een selectie van 146 plant- en diersoorten die kenmerkend zijn voor de habitattypen en waarvan een deel van de soorten ook zelf is aangewezen als Habitatrichtlijn- of Vogelrichtlijnsoort. De set aan soorten van de indicator is breder dan alleen soorten van stikstofgevoelige natuur. De indicator vangt daarmee ook effecten op die buiten de stikstofgevoelige natuur optreden. De indicator omvat vijf omgevingscondities: het type natuur, stikstofdepositie, grondwaterpeil, zuurgraad van de bodem, en omvang van het leefgebied en connectiviteit.

De indicator 'condities voor duurzaam voorkomen' meet dus of deze omgevingscondities op orde zijn. Dat is niet hetzelfde als dat dan alle soorten in een 'gunstige staat van instandhouding' – het doel van de Habitrichtlijn – (komen te) verkeren. Condities op orde zijn daarvoor een noodzakelijke, maar geen voldoende voorwaarde: ook bij herstelde condities kan het jaren duren voordat populaties zich herstellen. En voor de staat van instandhouding gelden aanvullende eisen aan populatieomvang, verspreiding en toekomstperspectief die deels anders zijn afgeleid, onder meer via een historische referentie. De indicator geeft daarmee een indicatie van de richting en orde van grootte van het effect van beleid op het doelbereik van de Vogel- en Habitatrichtlijn, maar is geen voorspelling daarvan (zie ook PBL & WUR 2017b; PBL & WUR 2020; Huitzing et al. 2025).

Op basis van een eerdere scenariostudie (Van Hinsberg et al. 2020) is een inschatting gemaakt van de mate van inzet van verschillende herstelmaatregelen die nodig zijn om tot maximaal doelbereik te komen voor deze indicator. Met een afgeleide van het ecologisch rekenmodel Model for Nature Policy (Pouwels et al. 2017) is vervolgens berekend in hoeverre het maatregelenpakket deze condities naar verwachting verbetert, en hoe zich dat verhoudt tot het benodigde voor maximaal doelbereik. Op basis daarvan maken we een ordegrootte-inschatting voor hoeveel soorten de condities op orde komen om duurzaam te kunnen voorkomen. Hierbij wordt uitgegaan van volledige en tijdige uitvoering van het voorgenomen en vastgestelde beleid, waarbij het optimale beoogde ecologische effect wordt behaald.

Tabel 6.1
Inschatting van effecten van budgetten maatregelenpakket landbouw, natuur en stikstof (kabinetsbrief 26 juni 2026)

Maatregel	Budget (€ mln)	Wijze van doorrekening voor effectinschatting
1 Managementmaatregelen en innovatie	2.000	Geen afzonderlijk effect op de stikstofemissies ingeschat. Aangenomen is dat de emissiereductie wordt gerealiseerd via de bedrijfsspecifieke emissienormen vanaf 2035. Het budget ondersteunt de nodige investeringen om aan deze normen te voldoen.
2 Gebiedsgerichte aanpak/zonering	9.000	Het budget voor de gebiedsgerichte aanpak is bestemd voor meerdere maatregelen ('trappetje van Remkes'). In de analyse zijn aannames gemaakt over de verdeling van het budget over deze maatregelen. Budgetten voor uitvoeringskosten, omschakeling, verplaatsing, en hydrologische maatregelen hebben geen *direct* effect op de emissies uit de landbouw. Budgetten voor innovatie (zie maatregel 1) en beëindigingsregelingen (zie maatregel 3) zijn opgeteld bij de budgetten voor deze maatregelen. Aangenomen is dat 60 procent van het budget voor de gebiedsgerichte aanpak en 85 procent van het budget voor KRW-watermaatregelen (zie maatregel 6) beschikbaar is voor de afwaardering van landbouwgrond in zones (circa € 6,5 miljard in totaal). Op basis van aannames over de prijs van agrarische grond, het afwaarderingspercentage en de beheerkosten is ingeschat dat met dit budget binnen de zones circa 58.000 hectare landbouwgrond (32 procent van het totale landbouwareaal in de zones) wordt afgewaardeerd. Aangenomen wordt dat de afwaardering alleen plaatsvindt op grasland en voornamelijk leidt tot omvorming van grasland naar kruidenrijk of vochtig grasland, waar geen kunstmest en minder dierlijke mest wordt toegediend. Ook wordt aangenomen dat dit areaal hydrologisch volledig wordt geoptimaliseerd ten behoeve van naastgelegen natuur.
3 Vrijwillige beëindigingsregeling	2.750	Voor de inschatting is uitgegaan van volledige benutting van het beschikbare budget (€ 2.750 miljoen plus € 450 miljoen uit maatregel 2). Voor de verdeling over sectoren is gebruikgemaakt van informatie over het aantal bedrijven die niet eerder in aanmerking kwamen voor de Lbv-regelingen, gecombineerd met sectorspecifieke deelnamepercentages aan deze regelingen. Bij de berekening van het benodigde budget is uitgegaan van recente prijzen voor productierechten en forfaitaire vergoedingen voor stallen en sloop. Voor de melkveehouderij is daarnaast uitgegaan van een stijging van de prijs van fosfaatrechten met 75 procent.
4 Natuurherstel	2.200/ 200 structureel	**Natuur:** Om de kosten voor monitoring te dekken is uitgegaan van een verdubbeling van het huidige structurele budget voor het Verbeterprogramma Vogel- en Habitatrichtlijn Monitoring. Het resterende bedrag is gelijk verdeeld over regulier natuurbeheer, aanvullende herstelmaatregelen en natuuruitbreiding conform de restopgave van het Natuurpact in 2024. Voor aanvullende herstelmaatregelen is uitgegaan van inflatie-gecorrigeerde gemiddelde normkosten voor inrichting tot 2035 en verhoudingen tussen

Maatregel	Budget (€ mln)	Wijze van doorrekening voor effectinschatting
		maatregelen gericht op vermesting, verzuring en verdroging, inrichting en omvorming van natuur zoals bekend uit Programma Natuur (Van Bussel et al. 2026).Met de budgetten voor regulier natuurbeheer en uitbreiding is aangenomen dat natuurbeer adequaat is voor het voorkomen van soorten in 2035, en dat de restopgave uit het Natuurpact voor 2035 wordt bereikt.
5 Agrarisch Natuurbeheer	1.200 /165 structureel	**Landbouw**: Er is geen effect ingeschat van agrarisch natuurbeheer op de emissies van broeikasgassen en stikstof. **Natuur**: Er is uitgegaan van het structurele budget vanaf 2035, op basis van de gemiddelde kosten voor kruidenrijk en botanisch grasland van BIJ12 gewogen naar het aantal hectares per pakket(variant) wordt het aantal hectares kruidenrijk (en botanisch) grasland wat hiermee gerealiseerd kan worden berekend.
6 KRW/Water	1.250	**Landbouw**: Na aftrek van het budget voor gewasbescherming en uitvoeringskosten is aangenomen dat 85 procent beschikbaar is voor afwaardering van landbouwgrond. Dit budget is samengevoegd met het budget voor de gebiedsgerichte aanpak (maatregel 2) en daar doorgerekend.
7 Flankerend beleid en overig	1.350/ 70 structureel	Geen afzonderlijk effect op stikstof- of broeikasgasemissies uit de landbouw ingeschat.
8 Industrie & Mobiliteit	250	**Mobiliteit (125 miljoen euro)**: Binnen de korte analyseperiode voor deze reflectie is geen kwantitatieve inschatting gemaakt van de effecten op de emissies van stikstofoxiden en broeikasgassen. **Industrie (125 miljoen euro)**: Voor de analyse is aangenomen dat ongeveer twee derde van het beschikbare budget wordt ingezet voor de vrijwillige regeling Beperking Ammoniakemissie Industrie (BAI) en een derde voor de NO_x-zoneringsaanpak Industrie. Voor beide regelingen zijn aannames gemaakt over de verdeling van het budget over de in aanmerking komende sectoren, de deelname van bedrijven en de emissiereductie per maatregel.

Tabel 6.2
Inschatting van effecten van normeringen als onderdeel van maatregelenpakket landbouw, natuur en stikstof (kabinetsbrief 26 juni 2026) op emissies van ammoniak en broeikasgassen uit de landbouw

Normering	Wijze van doorrekening voor effectinschatting
(1a) Doelsturing melkvee	Aangenomen is dat alle melkveebedrijven in 2035 voldoen aan de gestelde normen voor emissies per fosfaatrecht (0,164 kg NH_3 uit stallen en mestopslag, 92 kg CO_2-equivalenten uit dieren, stallen en mestopslag). Hierdoor is aangenomen dat de NH_3-

Normering	Wijze van doorrekening voor effectinschatting
	emissies per dier met 48 procent verminderen ten opzichte van 2019, en dat de methaanemissies per dier met 10 procent verminderen ten opzichte van 2019.
(1b) Doelsturing melkvee: uitzondering biologische bedrijven	Het voornemen om biologische of extensieve bedrijven uit te zonderen van de doelsturingsnorm voor ammoniak en broeikasgassen is niet meegenomen in de effectinschatting.
(1c) Doelsturing intensieve sectoren	Voor de intensieve sectoren is in het TLNS-pakket nog geen emissienorm vastgesteld. Voor de effectinschatting is ervan uitgegaan dat de bedrijfsspecifieke emissienormen voor varkens, pluimvee en vleeskalveren vergelijkbaar zullen zijn met de geldende emissie-eisen voor deze diercategorieën in de Omgevingsregeling van de provincies Noord-Brabant en Limburg. Dit sluit aan bij het voornemen van het kabinet om de normen aan te laten sluiten bij het technisch reductiepotentieel (BBT).
(1d) Doelsturing: borging	De sanctie voor bedrijven die niet aan emissienormen voldoen is nog niet bekend; in de berekeningen gaan we ervan uit dat de sanctie een dermate sterke prikkel zal zijn dat alle bedrijven in 2035 aan de normen zullen voldoen (zie ook 1a).
(2) Aanscherping voorschriften emissiearm aanwenden	De voorgenomen verplichting tot emissiearm uitrijden van ureumhoudende minerale meststoffen die recent in consultatie is geweest (https://www.internetconsultatie.nl/emissiearmaanwenden/b1) is meegenomen in de berekening. Aanscherping van regels voor aanwending voor dierlijke mest wordt in de kamerbrief wel genoemd, maar niet verder uitgewerkt en is daarom niet meegenomen in de berekeningen.
(3) Grondgebondenheid melkveehouderij	De grondgebondenheidsnorm voor melkvee bedraagt 2,6 grootvee-eenheden per hectare. Voor melkveehouders op zand- en lössgronden geldt een grasland- of rustgewassenverplichting van 85 procent. Aangenomen is dat melkveehouders grond via samenwerkingsovereenkomsten binnen 25 km onbeperkt mogen meetellen (alle grond binnen COROP-regio).
(4) Verouderde stallen	Aan het voornemen om bestaande milieuregelgeving onder de Omgevingswet te benutten voor de verduurzaming van verouderde stallen is geen additioneel effect toegekend. Bij de effectinschatting van doelsturing (zie 1c) is namelijk al uitgegaan van emissienormen die voldoen aan de eisen van de beste beschikbare technieken (BBT).
(5a) Verbreden van het productierechtenstelsel: afromen bij handel buiten familie	**Algemeen**: Voor alle diercategorieën vindt afroming eerst plaats op basis van overschrijding van de sectorale mestplafonds. Vanaf 2028 is aangenomen dat afroming wordt voortgezet op basis van sectorale ammoniakplafonds (zie 5d). **Melkvee**: De afroming van fosfaatrechten bij overdracht buiten familieverband blijft na 2026 30 procent, ook nadat aan de sectorale mestplafonds is voldaan. Op basis van RVO-gegevens over 2025 is aangenomen dat hierdoor jaarlijks 1 procent van de fosfaatrechten wordt afgeroomd.

Normering	Wijze van doorrekening voor effectinschatting
	Varkens & pluimvee: De afroming van varkens- en pluimveerechten wordt heringevoerd met de in 2025 geldende percentages. Bij gebrek aan gegevens over de handel in dierrechten in deze sectoren is aangenomen dat jaarlijks 0,3 procent van de rechten wordt afgeroomd.
(5b) Verbreden van het productierechtenstelsel: uitbreiding naar geiten en kalveren	Niet meegenomen in de effectinschatting, omdat het voornemen in de Kamerbrief nog onvoldoende concreet is. Er wordt slechts genoemd dat het kabinet wil onderzoeken of '*de proportionaliteit van het invoeren van productierechten voor de sectoren geiten en kalveren vanuit de doelen voor het stikstofbeleid onderbouwd kan worden*'.
(5c) Verbreden van het productierechtenstelsel: generiek korten	In de inschatting is aangenomen dat, indien het doel van 42–46 procent emissiereductie ten opzichte van 2019 niet wordt bereikt met de overige maatregelen, een generieke korting wordt toegepast op de productierechten in de melkvee-, varkens- en pluimveesector. De omvang van deze korting wordt evenredig verdeeld over de sectoren, op basis van het aantal dieren per sector na uitvoering van de maatregelen in het TLNS-pakket (zie ook 5e). Een generieke korting van 10 procent is vergelijkbaar met de generieke korting die is toegepast bij de invoering van de Wet herstructurering varkenshouderij, die tot aan het Hof van Justitie van de Europese Unie is uitgeprocedeerd (Boezeman & Vink 2022).
(5d) Verbreden van het productierechtenstelsel: ammoniakplafonds als basis voor afromen en korten	Aan deze maatregel is geen additioneel effect toegekend boven op het effect van maatregelen 5a en 5c.
(5e) Verbreden van het productierechtenstelsel: sectorale emissieplafonds 2030	De sectorale emissieplafonds bepalen in welke mate de verschillende sectoren worden gekort bij een generieke korting. Omdat deze plafonds nog niet bekend zijn, is in de effectinschatting aangenomen dat de generieke korting evenredig wordt verdeeld over alle sectoren met productierechten (melkvee, varkens en pluimvee, zie ook 5c).
(6a) Maatregelen in de zone: aanvullende emissiereductie van 20 procentpunten	Voor de zones wordt een doel genoemd voor reductie van de stikstofemissie met 20 procentpunt boven op de generieke reductie, echter bevat het pakket geen concrete maatregelen hoe deze reductie wordt gerealiseerd (naast het budget voor gebiedsgerichte aanpak, zie daarvoor tabel 6.1). Er is daarom geen additioneel effect (boven op de effecten van de budgetten) ingeschat.
(6b) Maatregelen in de zone: regelgeving	Regels moeten nog vastgesteld worden. Daarom is, buiten het budget voor de gebiedsgerichte aanpak/zonering (tabel 6.1) geen effect ingeschat. Het aanvullende reductiedoel voor de zones van 20 procentpunt boven op de generieke reductiedoelstelling is nog niet geïnstrumenteerd en daarom niet meegenomen.

Referenties

Baayen, R.P., G. W. W. Wamelink, H. F. van Dobben, F. F. van der Zee, M. W. Baayen, S.D.P. Kole & M. M. H. J. Vroemen (2025), 'Ecologische en juridische betekenis van de kritische depositiewaarde voor stikstof: Gevolgen van de nieuwste wetenschappelijke inzichten voor beleid en rechtspraak. Deel 1: Recente ontwikkelingen', *Tijdschrift Natuurbeschermingsrecht (NBR)*, 2025(4): 7-17.

Backes C. & A. Petersen (2026), *Reflectie over de (juridische) noodzaak van flankerend beleid bij de introductie van een RKO*.

Boezeman, D. & M. Vink (2022), *Beëindigen van veehouderijen – lessen uit 25 jaar beëindigingsregelingen*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

Boonstra, F. G., W. Nieuwenhuizen, T. Visser, T. Mattijssen, F.F. van der Zee, R.A. Smidt & N. Polman (2021), *Stelselvernieuwing in uitvoering: tussenevaluatie van het agrarisch natuur-en landschapsbeheer*, Wageningen: Wageningen Environmental Research.

Bouma, J. & F. Oosterhuis (2019), *Publieke belangen en de herziening van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) in Nederland*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

Bouma, J., M. Koetse & J. Brandsma (2020), *Natuurinclusieve landbouw: wat beweegt boeren? Het effect van financiële prikkels en gedragsfactoren op de investeringsbereidheid van agrariërs,* Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

Bussel, L.G.J. van, F. Groten, G. de Vries, D. van Wieringen (2026), *Verwachte effecten van voorgenomen natuur- en stikstofbronmaatregelen op de toestand van de natuur. Monitoring en evaluatie van het Programma Stikstofreductie en Natuurverbetering 2026*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

Cals, T. et al. (2024), *Raming van luchtemissies uit de landbouw in 2030 en 2035, met doorkijk naar 2040. Achtergrondrapportage bij de landbouwramingen in het kader van de Klimaat- en Energieverkenning 2024 en de Emissieramingen Luchtverontreinigende stoffen 2025*, Wageningen: Wageningen Environmental Research.

Cals, T. et al. (te verschijnen), *Raming van luchtemissies uit de landbouw in 2030, 2035 en 2040. Achtergrondrapportage bij de landbouwramingen in het kader van de Klimaat- en Energieverkenning 2026 en de Emissieramingen Luchtverontreinigende stoffen 2027.* Wageningen: Wageningen Environmental Research.

CLO (2025), Agrarisch natuurbeheer, 1981- 2024 (indicator 1317, versie 13, 6 maart 2025), www.clo.nl. Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), Den Haag; PBL Planbureau voor de Leefomgeving, Den Haag; RIVM Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu, Bilthoven; en Wageningen University and Research, Wageningen.

CLO (2026), Realisatie Natuurnetwerk - verwerving en inrichting, 1990-2025 (indicator 1307, versie 19, 28 april 2026), www.clo.nl. Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), Den Haag; PBL Planbureau voor de Leefomgeving, Den Haag; RIVM Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu, Bilthoven; en Wageningen University and Research, Wageningen.

Collignon A. & J. Tingen (2025), 'Een herbezinning op het additionaliteitsvereiste', *BR*, 2025/55.

CDM (2024), *Advies 'Verkenning korte en lange termijn maatregelen in kader van de Meststoffenwet voor realisatie van waterkwaliteitsdoelen'*, Wageningen: Commissie Deskundigen Meststoffenwet.

Deltares (2025), *Doorrekening van de effecten van maatregelen in brede bufferzones langs beekdalen voor KRW-doelbereik nutriënten*, Utrecht: Deltares.

DLG (2009), *Bureau beheer landbouwgronden. Rekening en verantwoording. Jaarverslag 2008*, Utrecht: Dienst landelijk gebied.

Ecologische Autoriteit (2024), *Doen wat moet én kan. Nu aan de slag met noodzakelijk natuurherstel, met natuurdoelanalyses als fundament*, Utrecht: Ecologische Autoriteit.

Ecologische Autoriteit (2026), *Advies over het beoordelingskader voor ex ante eindconclusies Natura 2000-gebieden*, Utrecht: Ecologische Autoriteit.

EZ & IenM (2015), *Deel II Passende beoordeling over het programma aanpak stikstof 2015-2021*, Kamerstukken II 2014/15, 33669, nr. 95.

Gies, E., T. Cals, P. Groenendijk, H. Kros, T. Hermans, J. P. Lesschen, L. Renaud, G. Velthof & J-C. Voogd (2023), *Scenariostudie naar doelen en doelrealisatie in het kader van het Nationaal Programma Landelijk Gebied: een integrale verkenning van regionale water-, klimaat-en stikstofdoelen en maatregelen in de landbouw*. Wageningen: Wageningen Environmental Research.

Groenendijk, P., K. Duan, L. Renaud, R. Rietra (2024), *Effecten van maatregelen op nitraat in het agrarische deel van grondwaterbeschermingsgebieden*, Wageningen: Wageningen Environmental Research.

Hendriks, D., H. Passier, A. Marsman, O. Levelt, N. Lamers, J. Valstar, M. Hoogvliet, P. de Louw, J. Rozemeijer, F. van de Ven, J. M. van Linge, X. Hu, M. van Buuren (2023), *Integrale Grondwaterstudie Nederland module 1: landelijke analyse*, Delft: Deltares.

Hinsberg, A. van, et al. (2020), *Referentiescenario's Natuur. Tussenrapportage Natuurverkenning 2050*, Den Haag: PBL.

Huitzing, H, W. Kuindersma, W. Nieuwenhuizen, W. van Dijk (2025), *Investeren, concentreren, extensiveren. Achtergrondrapport bij policybrief agrarisch natuurbeheer: handvatten voor een succesvol agrarisch natuurbeheer*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

Hunink, S., E. Korsten, & E. Henrard (2022), 'Bewezen effectieve maatregelen: utopie of Walhalla', *Tijdschrift Natuurbeschermingsrecht*, 2022(6): 7-16.

IenW (2024), *Zee- en binnenvaart; Brief regering; Resultaten TNO-onderzoek emissies zeeschepen met Tier III motoren*, Kamerstukken II 2023/24, 31409; 30175; 28089, nr.457.

IPO & LVVN (2025), *Elfde Voortgangsrapportage Natuur*, Den Haag.

Janssen, V., L. Bos, T. Van Dijke, G. Pool, & J. de Backer (2026), *Onderzoek naar natuurtaken en -middelen van provincies*. Berenschot.

Jongeneel, R., M. van Asseldonk, C. Daatselaar, A. Greijdanus, J. Helming & L. Vissers (2024), *Uitwerking bedrijfstypen voor duurzame landbouw: melkveehouderij en akkerbouw*, Wageningen: Wageningen Economic Research.

Kuindersma, W., J. van den Berg, C.M. Walther & B. Silvius (2026), *De uitvoering van versnellingsprojecten transitie landelijk gebied: Extensivering van de landbouw in Aldeboarn-De Deelen, overgangsgebieden in Drenthe en Noord-Brabant*, Wageningen: Wageningen Environmental Research.

Laan, A. van der & C. A. M. van Swaay (2025), *Impactanalyse graslandvlinderindex*, Wageningen: De Vlinderstichting.

LandschappenNL, Natuurmonumenten, Unie van Bosgroepen, Federatie Particulier Grondbezit, Interprovinciaal Overleg, Vereniging van Nederlandse Gemeenten, & Unie van Waterschappen (2025), *Bouwsteendocument Natuur: Met geborgd natuurherstel, vergunningverlening Nederland weer in beweging.*

Louw, P. G. B. de, J. P. M. Witte, G. A. P. H. van den Eertwegh, R. P. Bartholomeus, J. Pouwels, & J. C. Hunink (2022), 'Beter bestand tegen droogte: oplossingsrichtingen voor een hydrologisch

goed functionerend grondwatersysteem in de zandgebieden van Nederland', *Stromingen: vakblad voor hydrologen*, 28(1): 3-21.

Luske, B., A. Hogenboom, D. Heupink, A. Dekker, A. Hage, L. Bakker, P. Wiersma & K. Verhoogt (2025), *Op naar Basiskwaliteit Natuur in akkerbouwgebieden; kansen in beeld met een samenhangende set natuurinclusieve maatregelen*, Driebergen: Kennisnetwerk OBN.

LNV (2020), *Uitvoeringsprogramma Natuur*, Den Haag: Ministerie van LNV.

LVVN (2026a), *Rapportage Nederlands mestbeleid 2025*, Den Haag: Ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur.

LVVN (2026b), *Ontwerp-Natuurplan*, Den Haag: Ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur.

LVVN (2026c), *Afsprakenkader Aanvalsplan Grutto 2026. Focus, samenhang, versnelling en borging door het Aanvalsplan Grutto*, Den Haag: Ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur.

Meeusen, R.J.M., P.G.B. de Louw, R. Boelens & M.J.P. Mens (2023), *Effectiviteit van bufferzonesvoor grondwaterstandsverhoging in grondwaterafhankelijke natuurgebieden op de zandgronden: Een modelverkenning op landelijke schaal*, Delft: Deltares.

Merton, R. K. (1973), *The sociology of science: Theoretical and empirical investigations*, University of Chicago press.

Migchels, G., J.W. Reijs, E.R. de Kool, M.H.A. de Haan & J.H. Jager (2025), *Technisch reductiepotentieel voor ammoniak, methaan en lachgas in de melkveehouderij*, Wageningen: Wageningen Livestock Research.

Mook, A., R. Plantinga, M. Vink (2026), *Sociaaleconomische effecten van stikstofbronmaatregelen en natuurmaatregelen. Monitoring en evaluatie van het programma Stikstofreductie en Natuurverbetering 2026,* Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

Most, M. van der, & C. van Bruggen, A. Bannink, A. Bleeker, D.W. Bussink, H.J.C. van Dooren, J.F.M. Huijsmans, J. Kros, K. Oltmer, M.B.H. Ros, L. Schulte-Uebbing, G.L. Velthof en T.C. van der Zee (2025), *Emissies naar lucht uit de landbouw berekend met NEMA voor 1990-2023*, Wageningen: WOT Natuur & Milieu

PBL (2021), *Naar een uitweg uit de stikstofcrisis. Overwegingen bijeen integrale, effectieve en juridisch houdbare aanpak*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

PBL (2025), *Landbouw- en Natuurverkenning: Zoeken naar een nieuwe balans tussen landbouw en natuur in 2050*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

PBL (2026), *Naar een duurzame ruimtelijke inrichting van Nederland: Reflectie op de Ontwerp-Nota Ruimte: vijf aanbevelingen,* Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

PBL & WUR (2017a), *Lerende evaluatie van het Natuurpact. Naar nieuwe verbindingen tussen natuur, beleid en samenleving*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

PBL & WUR (2017b), *Potentiële bijdrage van provinciaal natuurbeleid aan Europese biodiversiteitsdoelen*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

PBL & WUR (2020), *Referentiescenario's Natuur: Tussenrapportage Natuurverkenning 2050*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

PBL & RIVM (2025), *Emissieramingen luchtverontreinigende stoffen 2025. Rapportage bij de Klimaat- en Energieverkenning 2024*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

PBL, Deltares, RIVM & WUR (2025), *Reflectie op MCEN-maatregelenpakket spoor 2*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving, Delft: Deltares, Bilthoven: Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu, Wageningen: Wageningen University en Research.

PBL, WUR & RIVM (2024), *Ex ante analyse Nationaal Programma Landelijk Gebied: provinciale programma's en rijksmaatregelen*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving, Wageningen: Wageningen University & Research, Delft: Deltares, Bilthoven: Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu.

PBL, WUR & RIVM (2026), *Monitoring en evaluatie van het Programma Stikstofreductie en Natuurverbetering. Syntheserapport 2026*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving, Wageningen: Wageningen University & Research, Bilthoven: Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu.

Ploegmakers, H., S. Turnhout, R.P.B. Foppen, J.C.J.M. de Kroon & H. Siepel (2021), 'Natuurherstel na de PAS-uitspraak: van juridische zekerheid naar borging van ecologische effectiviteit', *Milieu en Recht* 2021(4).

Poppeliers, S.W.M., S. Bohm, T. Breuning, R.M.L. Plugers, A.M. Schmidt, N.A.C. Smits, J.B. Visser, (2026), *Voortgang en effecten van natuurmaatregelen. Monitoring en Evaluatie van het programma Stikstofreductie en Natuurverbetering 2026*. Wageningen, Wageningen Environmental Research.

Pouwels, R., G.W.W. Wamelink, M.H.C. van Adrichem, R. Jochem, R.M.A. Wegman & B. de Knegt, B. (2017), *MetaNatuurplanner v4.0 - Status A; toepassing voor Evaluatie Natuurpact.* Wageningen: Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu.

Raad van State (2025), *Voorlichting over mogelijkheden introductie rekenkundige ondergrens stikstofdepositie*, W11.25.00063/IV, Den Haag: Raad van State.

Reinds, G.J., W.F.H. van Dijk, M.J.J. 't Hoen, B. van Doren, M. Traa, N. van Maaswaal, D.S. Nijdam, B. Moerman, T.C.A. Cals, J. van Os, S.B. Hazelhorst, T.N.P. & Nguyen (2026), *Voortgang stikstofbronmaatregelen en verwachte effecten in 2030. Monitoring en evaluatie van het Programma Stikstofreductie en Natuurverbetering 2026*, Wageningen: Wageningen University & Research, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving, Bilthoven: Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu.

Reinhard, S., F. Speijer, R.P. Baayen, G. Migchels, S. van Berkum, R.H. Pessers, A.N. Walker, P.J. Woltjer, M.P.H. Selten, W.H.G.J. Hennen (2025), *Sociaal-economische en ecologische effecten van theoretische scenario's voor reductie van de stikstofdepositie op stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden,* Wageningen: Wageningen Social & Economic Research.

RIVM (2025a), *Monitor stikstofdepositie in Natura 2000-gebieden 2025 (RIVM Rapport 2025-0021)*, Bilthoven: Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu.

RIVM (2025b), 'Dataset Stikstofdepositie Herkomst', zie: https://data.rivm.nl/meta/srv/dut/catalog.search#/metadata/16fc6781-0205-4a16-8047-87783d2c8b01.

RIVM (2025c), *Emissies en deposities uit zones rondom Natura 2000-gebieden (RIVM Kennisnotitie KN-2025-0016)*, Bilthoven: Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu.

Rli (2026), *Grond voor verbetering: over de rol van grond in het landelijk gebied*, Den Haag: Raad voor de leefomgeving en infrastructuur.

Ros, G. H., W.B.C de Heij, H. Borgers, J. Lock, H. Kievit, H. van Dobben, C. Backes & W. de Vries (2026), *De Nederlandse stikstofcrisis: Van verwarring naar verbinding*. Wageningen: Wageningen Universiteit.

RVO (2024), *Tabel 6, Stikstof en fosfaat per melkkoe*, zie: https://www.rvo.nl/sites/default/files/2023-12/Tabel-6-Stikstof-en-fosfaat-per-melkkoe-2024.pdf

Sanders, M.E., W. Nieuwenhuizen, G.H.P. Dirkx, R.A.M. Schrijver & R.A. Smidt (2013), 'Bedrijfsvoering zit in de weg: landbouw slechts beperkt inzetbaar voor natuur- en landschapsbehoud', *Landschap* 30 (2): 56 - 66.

Segeren, A., B. Needham & J. Groen (2005), *De markt doorgrond. Een institutionele analyse van grondmarkten in Nederland*, Rotterdam: NAI Uitgevers/Ruimtelijk Planbureau.

SER (2026), *Samenwerken aan een duurzaam en toekomstbestendig agrosysteem*, Den Haag: Sociaal-Economische Raad.

Sira Consulting (2025), *Managementsamenvatting Evaluatie SKP's [Notitie]*. Sira Consulting B.V.

Slagter, L., M.H. Roseboom, D.V. Wieringen, I.H. Phernambucq, R.L.J. Nieuwkamer, E.C.M. Ruijgrok, & L.G. Turlings (2024), *Koepelrapport tussenevaluatie KRW. AT Osborne, Witteveen en Bos en FLO Legal*.

TNO (2023), *Meten op Schepen*, Den Haag: TNO.

TNO (2026), *On-road vehicle NOx- and PM-emission measurements using plume chasing - Results of the 2025 plume-chase measurement campaign in the Netherlands*, Den Haag: TNO.

Van Eekeren, N., & T. Visser (2019). *Memo: Invulling Kruidenrijk grasland: Definitie, randvoorwaarden en borging*, Bunnik: Louis Bolk Instituut.

Van Mensch (2025), *Real-world NOx-emissions from various Non-Road Mobile Machinery and vehicles*, Den Haag: TNO.

Verloop, K., M Rinsema, J. Huijsmans, Z. van der Vegte, R. Wichink Kruit, W. Bussink, J. Pijlman & M. Paes (2025), *Bemesten op z'n Best*, Wageningen: Wageningen Research.

Visser, T. & E. Kleyheeg (2025), *Ecologische evaluatie Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer*, Wageningen: Wageningen Environmental Research.

Vries, M. de, A. Evers, G. Doornewaard, M. de Haan, J. Reijs, S. Jebbink, I. Hoving, G. Migchels & P. Galama (2026a), *Melken met perspectief!? Verkenning van bedrijfsspecifieke maatregelenpakketten voor integrale verduurzaming van de Nederlandse melkveehouderij in 2030*. Wageningen: Wageningen Livestock Research.

Vries, M. de, G. Hilhorst & C. Dekker (2026b), 'Nieuwe emissienormen en een grondgebondenheidsnorm: waar staan de Koeien & Kansen-bedrijven?', zie: https://koeienenkansen.nl/nieuws/nieuwe-emissienormen-en-een-grondgebondenheidsnorm-waar-staan-de-koeien-kansen-bedrijven/, laatst geraadpleegd 1 september 2026

VRO (2025), *Ontwerp Nota Ruimte*, Den Haag: Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening.

Bijlage 1
Verzoek kabinet

Ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur

> Retouradres Postbus 20401 2500 EK Den Haag

Planbureau voor de Leefomgeving
T.a.v. de heer Marko Hekkert, directeur
Postbus 30314
2500 GH DEN HAAG

Directie Strategie, Kennis en Innovatie

Bezoekadres
Bezuidenhoutseweg 73
2594 AC Den Haag

Postadres
Postbus 20401
2500 EK Den Haag

Overheidsidentificatienr
00000001858272854000

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

Datum 26 juni 2026
Betreft Verzoek reflectie op TLNS

Ons kenmerk
SKI / 106352108

Geachte heer Hekkert,

Op 6 maart jl. heeft de Ministerraad de Taskforce Landbouw, Natuur en Stikstof (TLNS) ingesteld. Het doel van deze Taskforce is te komen tot een aanpak voor effectief en uitvoerbaar beleid dat zich richt op de opgaven voor landbouw, natuur en stikstof. In de aanpak wil het kabinet waar mogelijk synergie bereiken met de opgaven ten aanzien van water en gewasbeschermingsmiddelen, klimaat en dierwaardigheid en een toekomstgericht voedselsysteem.

De Taskforce werkt in zeven pijlers inhoudelijke voorstellen uit. Daarnaast is er een pijler voor de samenhang en effectiviteit van het beleid. Ook besteedt de TLNS aandacht aan samenwerking en overleg met maatschappelijke organisaties, de landbouwsector en medeoverheden. De aanpak staat beschreven in de Kamerbrief over samenhangende aanpak landbouw, natuur en stikstof van 27 maart jl.

De Taskforce LNS slaagt in zijn opdracht als stapsgewijs en per gebied de vergunningverlening weer kan worden losgetrokken, als de verslechtering van natuur dankzij herstelmaatregelen wordt gestopt en verbeterd, en er een duidelijk, langjarig perspectief voor de agrarische sector ontstaat.

Verzoek
De Taskforce geeft zich in zijn aanpak rekenschap van beschikbare eerdere adviezen die door het PBL en andere kennisinstellingen zijn uitgebracht over de opgaven waarvoor deze aanpak wordt ontwikkeld.

Ik verzoek u ten behoeve van de TLNS:
- te reflecteren op de samenhang en effectiviteit van de door de TLNS beoogde aanpak voor natuur en stikstof, in het bijzonder op onderdelen waarover niet eerder is geadviseerd op beleidsvoorstellen;
- te reflecteren op de beoogde kwantitatieve emissiereducties (voor NH_3 en voor zover mogelijk broeikasgassen) met een globale plausibiliteitscheck gebaseerd op bestaande analyses en onderzoek.

Pagina 1 van 3

De afgelopen periode heeft u tijdens het proces reeds kwalitatieve en integrale reflectie gegeven op de hoofdlijnen van de aanpak en het maatregelpakket in de vorm van 'kennis aan tafel' in de Ambtelijke TF en Ministeriële TF. In aanvulling hierop verzoek ik u na publicatie van de Kamerbrief van 26 juni a.s. en voorafgaand aan de begrotingsbehandeling in de Tweede Kamer (in het najaar) een reflectie uit te brengen op de aanpak in de Taskforce en in het bijzonder op enkele specifieke elementen van het maatregelpakket: zonering, doelsturing, grondgebondenheid en uitvoeringsaspecten.

Informeel heeft u het ministerie reeds laten weten uw reflectie op deze thema's te kunnen richten. Het gaat daarbij met name om de vraag onder welke voorwaarden het pakket daadwerkelijk tot effect zal leiden:

- Zonering rond natuurgebieden, en in het bijzonder de vraag hoe deze breder kan worden ingericht dan alleen vanuit stikstof, door ook andere drukfactoren op natuur mee te nemen en dit te verbinden met ruimtelijke ordening.
- Doelsturing, met name de vraag in welke mate de bepaalde normen bijdragen aan doelbereik.
- Grondgebondenheid, als onderdeel van een meer structurele benadering van landbouw en emissiereductie.
- De uitvoering door provincies en andere overheden, inclusief de vraag hoe verantwoordelijkheden, instrumentarium en sturing beter op elkaar kunnen aansluiten.

Dit alles rekening houdend met uw reflectie op het ontwerp-natuurplan waarin ook onderdelen van de Taskforce-aanpak meegenomen zullen worden.

Graag verneem ik spoedig of en hoe uw bijdrage vorm kan krijgen. We zijn ons er daarbij ten zeerste van bewust dat we u vragen om op korte termijn en in een kort tijdsbestek deze werkzaamheden in te plannen en uit te voeren en dat dit beperkingen stelt aan wat voor u praktisch haalbaar is. Daarbij begrijpen en respecteren we ook uw voorwaarde dat een reflectie, gezien de benodigde zorgvuldigheid en beschikbaarheid van capaciteit, niet in de zomerperiode kan plaatsvinden.

De Aanwijzingen voor de Planbureaus (Staatscourant 3200, 21 02 2012) zijn vanzelfsprekend kaderstellend voor uw onafhankelijke rol in het proces.

Financiering
We gaan er vanuit dat geen aanvullende financiering nodig is. We ontvangen graag, indien wel noodzakelijk, zo spoedig mogelijk een plan van aanpak van u met een financiële onderbouwing (PXQ), op basis waarvan wij afspraken kunnen maken over een passende projectfinanciering. U kunt dit plan sturen aan de contactpersoon bij Directie Strategie, Kennis en Innovatie.

Contactpersonen
Contactpersoon voor dit verzoek is dhr. Niek Hazendonk van Directie Strategie, Kennis en Innovatie, tel. 06 5423 2294. Voor de inhoudelijke afstemming kunt u terecht bij mw. Petra Souwerbren, coördinator Samenhang en effectiviteit Taskforce LNS, tel. 06 5290 8298.

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

Bijlage 2
Arealen binnen en buiten zones

	In Nederland [1.000 ha]	Buiten zones[a] [1.000 ha]	Binnen zones[a] [1000 ha]	
			buiten Natura 2000-gebieden	binnen Natura 2000-gebieden
Totaal landoppervlakte	3.367,1	2775,8	307,1	284,2
Landbouwareaal (bouwland en grasland)	1.787,4	1606,2	140,4	40,7
Landbouwareaal met ANLb[b]	133,1	120,8	9,0	3,3
w.v. Extensief grasland	19,9	16,8	1,8	1,4
w.v. Bouwland	14,9	13,1	1,6	0,1
w.v. Landschap	5,3	4,7	0,6	0,0
w.v. Nestbescherming	61,4	58,2	2,6	0,7
w.v. Zwaar weidevogelbeheer	58,9	52,9	4,2	1,8
Zoekgebied te realiseren NNN	65,6	43,4	12,6	9,6

a) Zones betreffen hier de zones aangewezen rondom stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden, die gebieden zelf, de zones aangewezen rondom beekdalen en de aangewezen grondwaterbeschermingsgebieden (zie figuur 2.2), binnen de landsgrens. Door afronding tellen niet alle hectares op.

b) Pakketarealen zijn cumulatief hoger dan het totaal aan Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer (ANLb) door stapeling van pakketten.