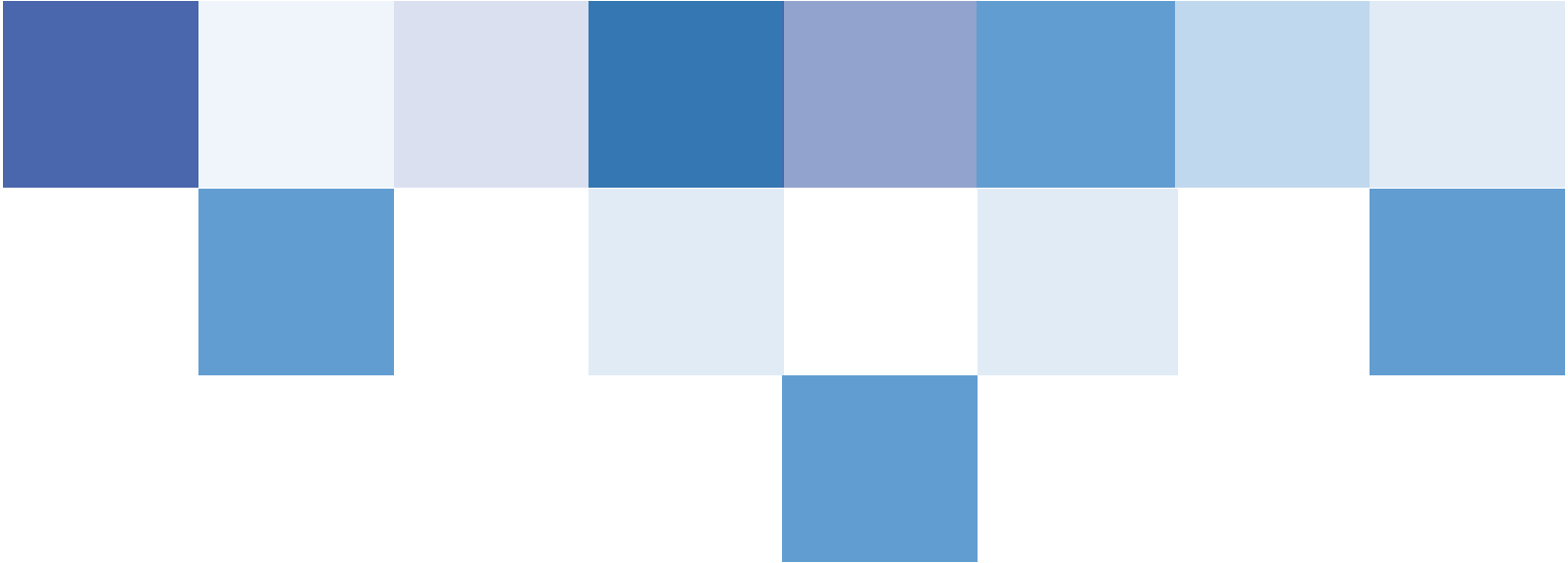




Bouwstenendocument emissiereductie landbouw

Vergunningverlening in Nederland weer in beweging

9 juli 2025



Een breed gedragen maatregelenpakket van regionale overheden en landbouworganisaties om Nederland van het 'stikstofsloot' te krijgen.

Nederland zeker en verankerd van het slot

Er worden geen vergunningen verleend, Nederland zit al te lang op slot. Dit is slecht voor de economie, de natuur en voor de landbouw. Ook gaat dit ten koste van de ondernemers en het ondernemingsklimaat in Nederland. We vinden het gezamenlijk belangrijk dat er weer ruimte komt voor economische en maatschappelijke ontwikkelingen als woningbouw, energietransitie en verduurzaming van de land- en tuinbouw. Daarom is het noodzakelijk dat we de natuur herstellen en dat vergunningverlening weer breed en structureel op gang wordt gebracht, met rechtszekerheid en duidelijkheid voor ondernemers. Ondernemers zijn bereid om hun bijdrage te leveren aan de benodigde geborgde stikstofreductie, maar hebben dan wel een duidelijk, meerjarig en bedrijfseconomisch perspectief nodig waarbij zij zelf kunnen sturen op (reductie van) hun emissies. Juist ook de landbouw heeft dit nodig. Veel bedrijven hebben de afgelopen jaren vanwege de onzekere situatie investeringen uitgesteld, PAS-melders en interimmers hebben nog steeds geen vergunning. Bovendien zijn er steeds grotere zorgen over de handhavings- en intrekkingverzoeken. Er is een blijvende grote onzekerheid bij agrariërs over de stabiliteit en continuïteit van het overheidsbeleid en daardoor kunnen ook zij niet de gewenste stappen zetten naar verduurzaming en een toekomstbestendige bedrijfsvoering.

Het Kabinet heeft een Ministeriële Commissie ingesteld die op 25 april een startpakket heeft gepresenteerd. Een pakket dat veel voorstellen bevat die bijdragen aan een oplossing, maar dat als geheel nog onvoldoende zekerheid biedt om te komen tot vergunningverlening. Dit bouwstenendocument heeft tot doel om op basis van het startpakket met nadere voorstellen te komen, waarmee vergunningverlening wel weer snel kan worden opgepakt en er langjarige stabiliteit wordt geboden voor (agrarische) ondernemers.

Ina Adema (IPO), Ger Koopmans (LTO), Sharon Dijksma (VNG), Jeroen Haan (UvW) en Roy Meijer (NAJK)



Flinke reductie stikstof

Om ontwikkelruimte te bieden voor nieuwe activiteiten en voor het legaliseren van PAS-melders en interimmers zullen we zeker moeten stellen dat er een flinke reductie van stikstof komt en dat deze reductie juridisch, financieel en qua uitvoering geborgd is. Dit vraagt om een pakket aan maatregelen dat leidt tot geborgde emissiereductie en waarin concrete stappen richting herstel van vertrouwen, juridische houdbaarheid én zicht op een werkbare en duurzame toekomst worden gezet.

Ondernemers krijgen daarmee de juridische zekerheid over toestemmingsverlening en het stikstofbeleid is werkbaar en toekomstbestendig. De belangrijkste pijlers van deze aanpak zijn de wettelijke verankering van emissiedoelen in plaats van sturing op depositie (KDW's) en een daarmee gepaard gaande omslag naar een nieuw regime voor toestemmingsverlening. Voor beide pijlers bevat het startpakket een belangrijke basis. Wil Nederland echt van het slot komen, dan dienen deze voorstellen in ieder geval gepaard te gaan met borging op juridisch, financieel en uitvoeringsniveau, met een meerjarig perspectief voor ondernemers. Daarmee wordt zeker gesteld dat stikstofdaling ook daadwerkelijk plaatsvindt.

Alle sectoren dragen bij

Alle sectoren leveren een substantiële bijdrage aan stikstofdaling. Voor ondernemers is het noodzakelijk dat de opgave eenduidig en voorspelbaar is. Dat landbouw, industrie en mobiliteit in staat worden gesteld om vanuit eigen professionaliteit en vakmanschap invulling te geven aan de reductie-opgave. Dat duidelijk is voor bedrijven hoe de overheid omgaat met sanctionering van bedrijven die niet tijdig voldoen aan de reductie-opgave. En dat tegelijkertijd met de reductie-opgave ook geborgd wordt welke handelingsperspectieven bedrijven hebben om deze opgave te realiseren.

Een geborgde reductie van emissies is daarom de kern van de aanpak die wij hier beschrijven. Daarbij moet ook geborgd worden dat sectoren en bedrijven handelingsperspectief krijgen om deze reductie te realiseren en er moet duidelijkheid bestaan over het pad waarlangs de reductie vorm krijgt. Ondernemers moeten de ruimte krijgen om emissiereductie mogelijk te maken. Naast geborgd handelingsperspectief is geborgde uitvoeringskracht noodzakelijk, zowel bij bevoegde overheden op het vlak van vergunningverlening, toezicht en handhaving, als ook bij overheid en sector gezamenlijk met een (overleg)structuur voor het uitvoeren, monitoren en zo nodig bijsturen van het beleid en de maatregelen. De ondernemer zal in zijn bedrijfsvoering zorgdragen voor

emissiereductie. Tegelijkertijd moet ook de uitvoeringskracht van de overheid worden versterkt. Dat kan op verschillende manieren, waarbij regionale en publiek/private samenwerking noodzakelijk is. Helder is dat de ondernemers de vrijheid hebben om in lijn met deze aanpak de afgesproken emissiereductie te behalen en dat bevoegde overheden ondernemers hierin ondersteunen, faciliteren, controleren en wanneer nodig ook bijsturen.

Stikstof is niet de enige drukfactor waar de natuur last van heeft, en ook aan de aanpak van andere drukfactoren moet worden gewerkt. Maar omdat de stikstofdepositie in veel gebieden de beperkende factor is voor zowel het natuurherstel als economische ontwikkelingen, richten wij ons in dit voorstel vooral op stikstof. Om de vergunningverlening weer in beweging te krijgen moeten we er zorg voor dragen dat de stikstofdaling voldoende is en geborgd is. Tegelijkertijd vinden we het belangrijk dat de stikstofaanpak geen nadelige consequenties heeft voor andere maatschappelijke doelen zoals waterkwaliteit (KRW) of droogte bestrijding. Ook is het noodzakelijk dat ook maatregelen gericht op natuurherstel en –behoud geborgd zijn. Daarom wordt er ook gewerkt aan een bouwsteen voor natuurherstel, die in samenhang met deze bouwsteen over emissiereductie in de landbouw noodzakelijk is om te zorgen voor geborgd natuurherstel.

Wees voorspelbaar

We constateren ook dat er afgelopen jaren te veel onduidelijkheid heeft bestaan over de wijze waarop het Rijk zorg draagt voor de daling van stikstof en voor een toekomstbestendig stikstofbeleid. Het ontbreken van duidelijke landelijke keuzes, en de sturing op depositie in natuurgebieden, heeft verschillende provincies ertoe aangezet om zelf op zoek te gaan naar oplossingen, waarbij er verschillen tussen provincies ontstaan in de aanpak.

We vragen aan het Rijk om verantwoordelijkheid te nemen en een geborgde emissiereductie in te voeren en deze hand in hand te laten gaan met de benodigde aanpassingen die leiden tot een houdbaar en voorspelbaar vergunningstelsel. Tegelijkertijd zijn er verschillen tussen provincies en gebieden en kan, waar dat gewenst is een provinciale of gebiedsgerichte aanpak maatwerk bieden en ook onderdeel uitmaken van voorspelbaar beleid.

De in deze bouwsteen beschreven aanpak zal in een spoedwet een doorvertaling moeten krijgen in regelgeving en moeten worden vastgelegd in een bestuursakkoord tussen Rijk en decentrale overheden. Aanvullend wordt erin voorzien om door middel van instructieregels voor zoneringen sturing en maatwerk te combineren.

Onderbouwing

Een oproep zoals verwoord in dit bouwstenendocument heeft onderbouwing nodig. Een onderbouwing waaruit blijkt dat maatregelen daadwerkelijk leiden tot emissiereductie, een houdbaar vergunningenstelsel en zekerheid voor ondernemers. Wij hebben de handschoen opgepakt en een gezamenlijk voorstel uitgewerkt. Dit vraagt verdere uitwerking en doorvertaling naar zowel rijks-, provinciaal als gemeentelijk beleid. Met de uitwerking en wettelijke verankering van deze bouwsteen zal doelsturing in plaats van middelsturing voor stikstofemissies worden doorvertaald naar zowel provinciaal als gemeentelijk beleid.



De opgave
is urgent



Gezamenlijke
reflectie op het
Startpakket van het
kabinet



Gezamenlijke inzet:
vergunningverlening
weer op gang

De opgave is urgent

Voorop staat dat er zo spoedig als mogelijk oplossingen moeten komen waarmee de vergunningverlening weer breed en structureel op gang kan worden gebracht, met de gewenste rechtszekerheid voor ondernemers. Inclusief het kunnen afwijzen van de ruim 500 handavings- en intrekingsverzoeken die al voorliggen en tot nog meer onzekerheid leiden. Ondanks jarenlange inzet van de overheid en land- en tuinbouwsector op deelmaatregelen, ontbreekt vooralsnog een samenhangende en structurele oplossing. De druk vanuit de samenleving om natuurherstel te realiseren en ruimte te creëren voor woningbouw, energietransitie en infrastructuur is groot. Tegelijkertijd blijft het essentieel dat er toekomstperspectief is voor de land- en tuinbouw - een strategisch, geopolitiek en maatschappelijk onmisbare sector voor voedselzekerheid, behoud van landschap en een leefbaar platteland.

Gezamenlijke reflectie op het Startpakket van het kabinet

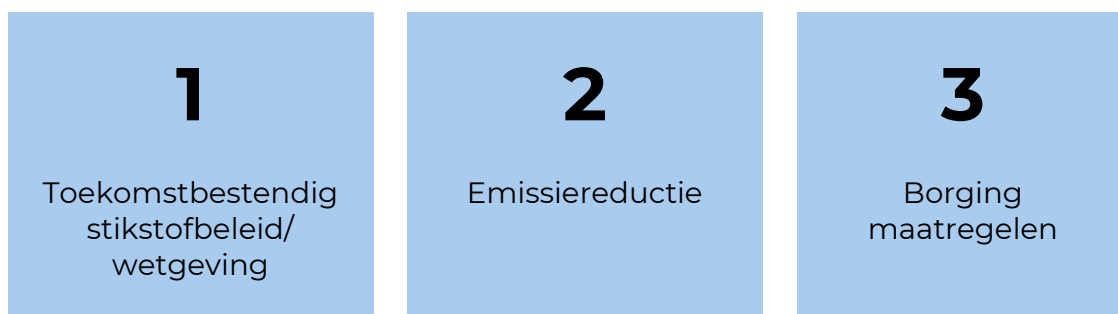
Net als het Rijk hebben betrokken partijen zonder taboes naar de mogelijke maatregelen gekeken en een weging gemaakt welke maatregelen een bijdrage kunnen bieden. Wij vinden dat het Startpakket van het kabinet waardevolle en noodzakelijke oplossingsrichtingen bevat. Het komt er nu op aan om vervolgstappen te zetten, alle opties liggen immers al op tafel. Het is een kwestie van kiezen en het daadwerkelijk doorvoeren van wettelijke aanpassingen (spoor 1) en het nemen van maatregelen, waaronder het borgen van emissiereductie (spoor 2). De in het Startpakket ontbrekende borging maakt dat vergunningverlening niet in beweging komt en dat PAS-melders, interimers en

andere ondernemers in de kou staan. We pleiten ervoor dat het Rijk zo snel mogelijk alsnog een compleet en doorgerekend totaalpakket presenteert, dat juridisch en financieel stevig geborgd is.

Gezamenlijke inzet: vergunningverlening weer op gang

Uiteraard bieden wij de Ministeriële Commissie de helpende hand. Wij willen een Rijkspakket aan maatregelen steunen, als dat pakket een oplossing biedt voor de impasse waarin we terecht zijn gekomen en dat gericht is op voorspelbare vergunningverlening, toekomstbestendig stikstofbeleid en benodigde emissiereductie. Daarom hebben wij een pakket van gerichte maatregelen samengesteld dat aansluit op de richting die de Ministeriële Commissie in haar Startpakket heeft gekozen, maar dat wel zekerheid biedt dat noodzakelijke stikstofreductie plaatsvindt. Met als doel Nederland weer in beweging te krijgen en ondernemers het broodnodige perspectief te bieden. Met de uitwerking van dit pakket wordt additionaliteit voor de drukfactor stikstof ingevuld.

De inzet valt uiteen in drie onderdelen:



1. Toekomstbestendig stikstofbeleid/wetgeving

Het Startpakket van het kabinet bevat maatregelen voor een systeemwijziging. Deze maatregelen zijn nodig om te komen tot toekomstbestendig en juridisch houdbaar stikstofbeleid. Wij pleiten ervoor om een aantal van deze maatregelen verder te verdiepen en snel op te pakken. Daarom hebben we deze aanvullend uitgewerkt. Omdat emissiereductie en een houdbaar juridisch systeem hand in hand gaan. Alleen dan komt Nederland van het slot.

Omgevingswaarde in relatie tot emissiesturing

In de Omgevingswet zijn de omgevingswaarden vastgelegd voor stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden met voor stikstof gevoelige habitats. Deze omgevingswaarden zijn vastgelegd als zelfbindende resultaatsverplichtingen, wat betekent dat de Rijksoverheid verplicht is om de genoemde percentages te behalen. De omgevingswaarde is gebaseerd op de kritische depositiewaarden (KDW) voor habitats. Wij pleiten voor een wijziging van deze wetgeving. Richt de wetgeving op emissievermindering in plaats van sturing op een percentage natuurareaal waar de depositie onder de KDW ligt. Emissievermindering is beter stuurbaar en door te vertalen naar doelen op gebieds- en bedrijfsniveau.

Vergunningverlening en natuurdoelanalyses

Een natuurdoelanalyse (NDA) is een ecologische analyse ter ondersteuning van provinciale besluitvorming voor natuurbeleid en voor de keuze van maatregelen voor natuurherstel. De opstelling van NDA's is een verplichting die bij de voortouwnemer ligt. Oordelen in natuurdoelanalyses worden gebaseerd op zowel ecologische informatie als de verwachting over de ontwikkeling van stikstofdepositie in een Natura 2000-gebied. Omdat natuurdoelanalyses de meest recente wetenschappelijke informatie bevatten kunnen deze in de praktijk ook betrokken worden bij vergunningverlening, al is het instrument daar in beginsel niet voor bedoeld. Wij onderschrijven de gezamenlijke inzet dat de NDA primair bedoeld is voor beleidsontwikkeling en weliswaar informatie kan bieden voor het ecologisch beoordelen van activiteiten in het kader van vergunningverlening, maar nooit rechtstreeks en op zichzelf – zonder nadere motivering – mag worden gebruikt als argument om vergunningen te weigeren of ondernemers op af te rekenen. We vragen het Rijk om wettelijk te borgen dat NDA's geen rechtstreekse derdenwerking hebben op (wettelijk) geborgde afspraken over emissiereductie in de landbouw; we moeten (investerings)zekerheid bieden aan ondernemers met vaste emissiedoelen om te halen, in plaats van doelen die kunnen bewegen.

De geborgde aanpak in ons voorstel gaat uit van duidelijkheid voor ondernemers over de emissiereductie waaraan zij door de wetgever gehouden worden. Daarvoor is een eenduidig kader noodzakelijk. Hoewel de emissienormen kunnen worden bepaald op basis van depositiegegevens (onder de motorkap), is het niet reëel voor ondernemers om te moeten sturen op deposities. Voor een ondernemer zijn deposities niet zichtbaar, meetbaar of direct beïnvloedbaar, in tegenstelling tot emissies die direct van het bedrijf zelf komen. Om effectief te kunnen zijn en vergunningverlening weer mogelijk te maken staan wij voor geborgde emissiedaling. Door die emissiedaling te borgen en tegelijkertijd ook de andere relevante drukfactoren aan te pakken wordt verslechtering voorkomen en zal de staat van de natuur verbeteren. In natuurdoelanalyses zal die opgaande lijn zichtbaar worden.

2. Emissiereductie

Wij vinden het noodzakelijk dat de emissiereductie leidt tot een geborgde structurele daling van de emissies die op termijn leidt tot het bereiken van de natuurdoelen en het mogelijk maken van vergunningverlening. Hierbij moeten ondernemers worden ondersteund om dit te realiseren, er moet handelingsperspectief ontstaan. Een dergelijk geborgd pakket is ook bestuurlijk noodzakelijk om de rekenkundige ondergrens verantwoord in te kunnen voeren en een structurele oplossing te bieden voor de legalisatie van PAS-melders en interimers. Gekoppeld aan een geborgd pakket roepen partijen het kabinet op om samen met ondergetekenden te onderzoeken of daarbij een hedendaags referentiemoment kan worden gehanteerd gebaseerd op basis van feitelijk gebruik voor zij die geen natuurbeschermingswetvergunning hebben (PAS-melders en interimers).

Zij die wel een natuurbeschermingswetvergunning hebben, zouden deze vergunning als basis moeten kunnen blijven hanteren bij een nieuwe aanvraag voor intern of extern salderen. Zonder legalisatie kunnen PAS-melders en interimmers geen bijdrage leveren aan de gestelde emissiereductie.

De Ministeriële Commissie heeft in haar Startpakket aangegeven dat zij voor landbouw stuurt op een emissiereductie van 42-46% in 2035 ten opzichte van 2019. Wij verbinden ons aan deze emissiereductie met een doorrekenbaar maatregelenpakket dat leidt tot genoemde emissiereductie in de komende 10 jaar. Om op tijd bij te kunnen sturen koppelen wij aan het reductiedoel voor 2035 een geborgde tussenstap voor 2030. Randvoorwaardelijk is dat agrariërs voldoende handelingsperspectieven en een verantwoordingssystematiek beschikbaar krijgen om deze doelen in de tijd te bereiken. Om de beloofde emissiereductie voor het tussendoel in 2030 te halen is het noodzakelijk dat het wettelijk kader op 1 juli 2026 van kracht is en de nadere invulling plaatsvindt via een AMvB en regelingen op 1 januari 2027.

Conform het Startpakket van de Ministeriële Commissie gaan partijen ervan uit dat de andere sectoren in 2035 50% emissiereductie t.o.v. 2019 zullen realiseren.

Drie maatregelenpakketten

Doelsturing staat in het startpakket van de Ministeriële Commissie centraal voor het bereiken van deze emissiereductie. We ondersteunen de inzet op doelsturing, maar missen in het Startpakket een concrete uitwerking. Om de emissiereductie te bereiken gaat onze inzet uit van drie samenhangende maatregelenpakketten:

i. Landelijk beschikbare maatregelen

Volgens het PBL leidt het huidige vastgestelde en voorgenomen beleid in de landbouwsector naar verwachting tot een stikstofemissiereductie van 20 kiloton in 2030 ten opzichte van 2022. Deze reductie komt vooral vanuit generiek beleid, zoals de LBV+ en LBV-regeling en ander gebruik van dierlijke mest en kunstmest. Het is wel noodzakelijk te stellen dat het effect van vastgesteld en voorgenomen beleid een schatting betreft.

Wij roepen het kabinet op de borging daarvan te versterken en wel op de navolgende wijze. Faciliteer de ondernemers en het bevoegd gezag zo optimaal mogelijk om het gebruik van deze regelingen tot een succes te maken. Zorg dat het gebruik van innovaties daarbij zo optimaal mogelijk wordt gefaciliteerd met een nieuw RAV-systeem (NEN Emissielabels), via fiscale regelingen zoals MIA-VAMIL en dat vergunningen verleend kunnen worden in het kader van de natuurtoestemming ter borging daarvan. Het duurt enkele jaren voordat het nieuwe NEN emissielabel systeem ontwikkeld is. Tot die tijd moet het huidige emissie-erkenningssysteem operationeel blijven. Wanneer desondanks uit tussentijdse monitoring en evaluatie blijkt dat landelijk beschikbare maatregelen minder opleveren dan verwacht, zal dit vertaald moeten worden naar een extra opgave bij bedrijfsemissiesturing. Omdat PBL in haar analyse gebruikmaakt van vastgesteld beleid, kan de verwachte emissiereductie ook gebruikt worden als onderdeel van een doorrekenbaar geborgd pakket.

Aanvullend stellen wij voor om de twee regelingen die reeds genoemd worden in de Startnotitie verder gezamenlijk uit te werken. Het betreft de aanvullende/nieuwe opkoopregelingen en de extensiveringsregeling melkvee. Deze twee regelingen zouden een bepaalde zekerheid met zich mee moeten brengen en moeten aansluiten bij het natuurlijk verloop in de sector. Denk bijvoorbeeld aan de optie waarbij landbouwers op leeftijd (bijvoorbeeld 55-60 jaar) zich contractueel binden aan het binnen een nader te bepalen termijn (bijv. 7 jaar) beëindigen van hun bedrijf. Hierdoor kan de emissiereductie die met deze beëindiging gepaard gaat vast worden gezet en onderdeel uitmaken van het geborgde pakket, waarbij ook aandacht nodig is voor het vraagstuk van de vervolgfuncties.

Daarnaast bepleiten we de (geïntensiveerde) inzet van fiscale regelingen als MIA-VAMIL om investeringen door ondernemers te prikkelen en ondersteunen als onderdeel van structuurbeleid waarin zij die blijven en zij die stoppen gefaciliteerd en ondersteund worden.

ii. Emissiesturing

Wij stellen voor om een emissienorm per sector en per bedrijf (nader in te vullen: per bedrijf als geheel inclusief grond, per fosfaatrecht, per hectare, per dier) op te stellen, zodat sectoren en bedrijven langjarig weten waar zij aan toe zijn en uiteindelijk op worden afgerekend. Door het stellen van een norm, in plaats van het opleggen van een reductiepercentage, worden koplopers die al veel hebben geïnvesteerd in emissiereductie beloond. Eisen aan de emissienorm zijn dat er handelingsperspectief is om deze norm te halen, de norm goed te monitoren is, de norm tussendoelen bevat en de norm per ultimo in 2035 afrekenbaar en handhaafbaar zal zijn. Uitgewerkt wordt dat voor monitoring noodzakelijke gegevens op tijd beschikbaar komen. Op basis van een geborgd tussendoel in 2030 kunnen bevoegde overheden vroegtijdig opmerken en bedrijven vroegtijdig bijsturen als het halen van het tussendoel en de norm in 2035 in het gedrang komt, teneinde de ultieme remedie van sanctionering te voorkomen.

Bij verdere uitwerking van de borging roepen we op om de uitwerking en ervaringen van de Vlaamse aanpak te benutten, maar om ook te kijken naar bestaande stelsels om stapeling van verplichtingen en daarmee extra regels te voorkomen. Het stelsel van doelsturing stimuleert innovatie, als veehouders die verder gaan dan de gestelde normen, beloond worden. Partijen doen een oproep aan het kabinet om bij kansrijke innovaties een groot deel van de financiële risico's af te dekken, zodat certificering mogelijk is.

iii. Gebiedsgerichte maatregelen

Het nemen van extra maatregelen in zones in de directe buurt van stikstofgevoelige habitats kan effectief zijn. In haar Startpakket gaat de Ministeriële Commissie uit van een regionale maatwerkaanpak van 250 meter om urgente habitats binnen de Veluwe en de Peel. Wij pleiten ook voor een maatwerkaanpak.

Voor de stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden waar zowel de beoogde emissiereducties van deze bouwsteen als de beoogde natuurherstelmaatregelen uit het startpakket niet tot additionaliteit leiden, pleiten wij ervoor dat binnen één

jaar een plan wordt opgesteld over de invulling van zonering. Provincies werken dit plan, op basis van de generieke reductie en de gebiedsgericht aanpak uit, waarbij wordt onderbouwd of additionaliteit kan worden aangetoond. Dit plan is helder over de zoneringsopgave (haalbare maximale verplichte afstand en reductiepercentage). Het plan wordt door provincies opgesteld, in nauwe samenwerking en afstemming met de bij deze bouwsteen betrokken partijen en het Rijk. Als bij het tussendoel in 2030 blijkt dat de uitvoering van het gemaakte plan onvoldoende stikstofreductie oplevert en dat de opgave alleen met dwingend instrumentarium kan worden gerealiseerd, dan is het mogelijk dat provincies, in overleg met het gebied, dwingend instrumentarium inzetten, bijvoorbeeld in de vorm van wettelijke herverkaveling. Hierbij is het van belang dat rechten van de ondernemers worden geborgd.

Stikstof is niet de enige drukfactor die bepalend is voor natuurherstel. We pleiten er daarom voor om niet alleen naar stikstof te kijken voor deze gebieden, maar naar de bredere opgave, waarbij ook het herstel van de hydrologie ten behoeve van betreffende natuurgebieden een belangrijke rol speelt.

Naast natuurherstel is het bieden van toekomstperspectief voor de betrokken agrariërs noodzakelijk. Dit toekomstperspectief kan verschillende vormen aannemen: innoveren, extensiveren, verbreden, omschakelen, verplaatsen of stoppen van het bedrijf. Het vertrekpunt van provincies voor deze aanvullende maatregelen en instrumenten is 'vrijwillig waar het kan, dwingend waar het moet'. In deze zones wordt uitgegaan van maatwerk per Natura 2000-gebied, waaraan provincies vanuit hun rollen als gebiedsregisseur en als de overheidslaag die verantwoordelijk is voor natuur invulling geven.

Voor de twee tot vijf meest urgente Natura 2000-gebieden waar een gebiedsgerichte emissiereductie noodzakelijk en urgent is om vergunningverlening van de kant te krijgen pleiten wij op basis van bovenstaande randvoorwaarden voor het direct starten met de uitvoering van een verplichtende en gerichte inzet op maatwerk in een zone om deze gebieden. Door in deze urgente gebieden gebruik te maken van al beschikbaar (provinciaal) instrumentarium, zoals een wettelijke herverkaveling, kan er snel gestart worden en zijn de kaders en spelregels helder. De aanpak in deze gebieden is niet alleen gericht op reductie van stikstof, maar ook op de aanpak van andere factoren als herstel van hydrologie, die noodzakelijk zijn voor het herstel van de natuurgebieden.

Bij de uitwerking werken provincies nauw samen met de betreffende gemeenten vanuit hun gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de ruimtelijke ordening en maken ze gebruik van de kracht van de gebieden zelf. Een goede balans tussen natuurherstel en toekomstperspectief voor de betrokken ondernemers is daarbij belangrijk. Dit vergt aanpassing van de huidige kaders van ruimtelijk orderingsbeleid op bijvoorbeeld het vergroten van bouwblokken, bij bedrijfsverplaatsing of nieuwvestiging en het versnellen van vergunningprocedures. Bij het inzetten van het instrument zonering worden de in

een Bestuursakkoord tussen Rijk en provincies af te spreken instructieregels gevolgd.

Wij gaan ervan uit dat de in deze bouwsteen genoemde geborgde emissiereductie, die uiteenvalt in generieke landelijke reductie en gerichte gebiedsgerichte aanpak, leidt tot het weer op gang brengen van vergunningverlening. Hierdoor ontstaat ook vergunningruimte voor de landbouwsector. Deze ruimte is nodig om de beweging die leidt tot verduurzaming te maken.

We vertrouwen erop dat met deze aanpak additionaliteit kan worden onderbouwd.

Innovatie en emissiereductie

De ondernemer moet zelf de mogelijkheid hebben om de emissiereductie in zijn bedrijfsvoering te realiseren. Een deel van de emissiereductie is mogelijk door het gericht inzetten van innovatie. In opdracht van het IPO is door de WUR een rapport opgesteld dat inzicht biedt in het theoretisch en praktisch haalbaar potentieel van landbouwinnovaties. In totaal werden 44 innovaties beoordeeld op effectiviteit, inzetbaarheid, toepasbaarheid en kosten. Bij volledige implementatie van de onderzochte innovaties is een reductie van 41–50% in de ammoniakuitstoot haalbaar binnen vijf jaar. Deze cijfers zijn theoretisch en vereisen volledige en correcte toepassing van alle innovaties. Uit de rapportage blijkt wel dat het reëel is om 15-25 kiloton te reduceren via bedrijfsemissiedoelsturing. Dit wordt met name bereikt door toepassing van managementmaatregelen. Het is van belang om met het Rijk afspraken te maken over het dragen van de risico's op het moment dat kansrijke innovaties na verloop van tijd onverhoopt toch niet juridisch standhouden.

3. Borging maatregelen

Borging van de emissiereductie bestaat in deze bouwsteen landbouw uit wettelijk vastgelegde emissietaakstellingen, daarvan afgeleide sector- en bedrijfsnormen, tussentijdse monitoring en bijsturing richting 2035 met een geborgd en afrekenbaar tussendoel in 2030. Dit dient gepaard te gaan met de benodigde financiële dekking van het daarvoor benodigde totale pakket aan maatregelen inclusief de benodigde juridische borging van innovatieve maatregelen die theoretisch en praktisch haalbaar worden geacht. Sanctionering (bijvoorbeeld door het intrekken van (een gedeelte van) vergunningen of eventuele individuele korting van dier- of fosfaatrechten) fungeert daarbij als ultieme remedie voor dat deel van de gestelde emissienormen dat bedrijven in 2030 (haalbaar tussendoel) en 2035 niet hebben gehaald. Controle en handhaving van de emissietaakstellingen, zowel voor de landbouwsector als voor de andere sectoren, vinden in beginsel plaats via het bestuursrechtelijk spoor (tenzij er evident sprake is van misleiding of fraude, dan kan het strafrechtelijk spoor in beeld komen). Voor een duidelijke en evenwichtige sanctionering wordt onderzocht of aangesloten kan worden bij de bestaande Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingsrecht (LHSO).

De ambitie om te komen tot emissiereductie via een combinatie van landelijke maatregelen (inclusief het borgen van natuurlijk verloop via daarbij passende regelingen), bedrijfsdoelsturing met individuele afrekenbaarheid en een gerichte gebiedsspecifieke aanpak, kan op onze steun rekenen. Omdat de doelen wettelijk zijn geborgd, het pakket doorrekenbaar is en er alternatieve (dwingender) maatregelen en sancties komen als doelen niet gehaald worden, kan additionaliteit voor de drukfactor stikstof worden aangetoond. Inherent aan deze bouwsteen en randvoorwaardelijk is dat vergunningverlening weer op gang komt.

Benodigde vervolgstap

Wij bieden deze bouwsteen aan het kabinet aan met de oproep om hier met de gezamenlijke organisaties op korte termijn verder uitwerking aan te geven. Wij roepen op om hiertoe een tafel in te richten waaraan we de benodigde uitwerking samen met overheden en maatschappelijke organisatie oppakken.

Uitwerking is onder meer nodig op de wijze van afrekenbaarheid van emissiedoelen, de zoneringsaanpak (doelen en afstand) het ondersteunende instrumentarium om ondernemers de beweging te laten maken en het aanvullende bouwblok voor een geborgd natuurherstel. Voor de daadwerkelijke realisatie van deze bouwblokken zijn afdoende financiering en een slimme organisatie van de uitvoeringskracht met bijv. publieke-private combinaties doorslaggevend. Aanvullend zijn provincies in overleg met natuurbeheerders om een samenhangende bouwsteen voor geborgd natuurherstel uit te werken.

Dit bouwsteendocument bevat gezamenlijke voorstellen van:

- Interprovinciaal Overleg (IPO)
 - Land- en Tuinbouworganisatie Nederland (LTO)
 - Nederlands Agrarisch Jongeren Kontakt (NAJK)
 - Unie van Waterschappen (UvW)
 - Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG)
-

