

Een robuuste route voor vergunningverlening en natuurherstel in Nederland



Natuurmonumenten

Samenvatting

Waarom dit plan?

Bouwend Nederland, Natuurmonumenten, Natuur & Milieu en VNO-NCW hebben een plan gemaakt voor het geborgd terugdringen van de stikstofuitstoot en versterken van natuur. Dit is hard nodig: om te voorkomen dat de natuur verder verslechtert, om de landbouwsector perspectief te bieden en om ruimte te creëren voor bouwprojecten, de energietransitie en de verduurzaming van de industrie.

Vier robuuste elementen

Ons plan bestaat uit vier robuuste elementen die, ongeacht de precieze samenstelling van een maatregelenpakket, altijd een plek moeten krijgen:

- Pijler 1: Een integraal pakket van generieke bronmaatregelen en natuurherstel
- Pijler 2: Gebiedsgerichte aanpak via zonering
- Pijler 3: Invoeren doelsturing landbouw
- Resultaat: Structureel natuurherstel en een juridisch houdbare vergunningverlening

De ideale strategie combineert de sterktes van de drie pijlers in een gefaseerde aanpak. Die leidt tot robuust resultaat, namelijk een juridisch houdbare vergunningverlening en natuurherstel.

Fasering

Fase 1 (Nu - 2030): Gerichte inzet op generiek en gebiedsgericht

- **Generieke reductie:** Implementatie van een landelijke emissiereductie (een percentage of een aantal kton NH₃) ten opzichte van het basispad. Dit wordt gerealiseerd door een mix van:
 - o Landelijke generieke emissiereductie bij de bron
 - o Afspraken over langjarig natuursysteemherstel
 - o Innovatie.
- **Zonering:** Implementatie van een zonering rond alle stikstofgevoelige Natura2000-gebieden, waarbij de omvang en de doelen per zone afhankelijk zijn van specifieke gebiedsopgaven. We gaan daarbij wel uit van een zone van minimaal 1 kilometer, zoals ook geadviseerd door de [WUR in een scenariostudie](#). Prioriteit op basis van natuuropgave gebieden waar met voorrang zonering wordt toegepast. De volgorde wordt gekozen op basis van juridische urgentie en impact voor de vergunningverlening en worden onderdeel van een Uitvoeringsagenda Zonering. Bouwactiviteiten binnen de zonering kunnen wat ons betreft doorgang vinden in lijn met het convenant SEB (Schoon en Emissieloos Bouwen). Hierin staan ingroeipaden beschreven waarover sectorbreed consensus is. Ondertekening van het convenant door alle relevante overheidspartners en voldoende subsidiebudget zijn verder belangrijke randvoorwaarden hiervoor.
- **Start met voorwaarden voor implementatie van doelsturing**

Fase 2 (2030 - 2035): Afronden transitie naar doelsturing

Na 2030, wanneer de meest acute stikstofproblemen via de maatregelen door generieke en gebiedsgerichte maatregelen zijn aangepakt, verschuift het beleid naar de implementatie van een volwaardig systeem van doelsturing met resultaatzekerheid. Dit systeem is essentieel om de structurele doelen voor 2035 te borgen en de landbouwsector een stabiel en voorspelbaar toekomstperspectief te bieden. De voorbereidingen daarvoor zijn al in de fase hiervoor gestart.

Voldoende financiering

Voor beide fasen zijn aanvullende middelen nodig om zekerheid te bieden voor overheden, boeren, ondernemers en natuurbeheerders dat noodzakelijke maatregelen ook daadwerkelijk uitgevoerd kunnen worden. Daarvoor is in de periode t/m 2035 ruim € 19 miljard extra (incidenteel en structureel) nodig, bovenop de nu beschikbare budgetten.

Vergunningverlening lostrekken

Zodra bovenstaande wettelijk is vastgelegd, kan het kabinet starten met het legaliseren van PAS-melders en interimmers, het invoeren van een juridisch houdbare drempelwaarde (mits emissiereductie en natuurherstel daadwerkelijk zijn geborgd en het in ieder geval mogelijk maakt dat projecten met geringe en tijdelijke stikstofuitstoot doorgang vinden) en intern/extern salderen en het vullen van stikstofbanken weer mogelijk maken.

1. Inleiding

Het uitblijven van een structurele aanpak in stikstofemissiereductie en natuurherstel heeft geleid tot een impasse die zowel de natuur schaadt als de economische ontwikkeling van Nederland belemmert. Er is noodzaak voor een robuuste en effectieve routekaart om deze impasse te doorbreken. Een route waarmee de natuur op geborgde wijze kan herstellen, waarmee ondernemers een duurzaam perspectief hebben en Nederland voldoet aan haar juridische verplichtingen.

De kern van deze route is een gefaseerde aanpak richting 2035, met een tussenstap in 2030, die drie pijlers combineert:

- Pijler 1: Een integraal pakket van generieke bronmaatregelen en natuurherstel
- Pijler 2: Gebiedsgerichte aanpak via zonering
- Pijler 3: Invoeren doelsturing landbouw

De combinatie van deze drie pijlers biedt een effectieve weg vooruit en biedt een robuuste oplossing van het stikstofprobleem en daarmee voor structureel natuurherstel. Dit geeft ruimte voor juridisch houdbare vergunningverlening.

2. De opgaven 2025-2035

De verplichtingen die voortvloeien uit de Vogel- en Habitatrichtlijn en de Natuurherstelverordening manen Nederland tot urgente actie om de Natura 2000-gebieden te beschermen tegen achteruitgang en daadwerkelijk te laten herstellen. Alleen het stoppen van deze achteruitgang en geborgd natuurherstel geven weer ruimte aan vergunningverlening. De rechter toetst namelijk of het aannemelijk is dat dat er voldoende mitigerende en effectieve natuurmaatregelen zijn getroffen om de natuurdoelen in een Natura 2000-gebieden te halen.

Nederland wil daarvoor overstappen van depositie naar emissiebeleid en deels met doelsturing invulling geven aan dit nieuwe beleid. In de tussentijd moet Nederland wel voldoen aan de gestelde eigen wettelijke kaders en nu en in de toekomst zal de rechter altijd toetsen of plannen in lijn zijn met de doelstellingen van de Europese richtlijnen. We stellen een parallel tweesporenbeleid voor met een aanpak mijlpalen in 2030 en 2035.

- **Doelstelling 2030:** Enerzijds voldoen aan de juridische verplichting door 40% emissiereductie te realiseren ten opzichte van 2019. Dit percentage moet evenwichtig worden verdeeld over de verschillende sectoren. Dit wordt bereikt via een combinatie van geborgde generieke bronmaatregelen en langjarige afspraken over natuursysteemherstel en een gebiedsgerichte aanpak met behulp van zonering rondom alle stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden. Hiermee moet Nederland voldoen aan de huidige juridische en wettelijke kaders. Ook wordt in deze fase gestart met de voorbereiding voor implementatie van doelsturing met resultaatzekerheid.
 - **Borging:** Als het stikstofdoel van 2030 niet wordt gehaald, wordt als ultieme remedie generiek gekort op dier- en fosfaatrechten. Bedrijven die al aantoonbare stappen hebben gezet worden met een lagere/geen korting ontzien.
- **Doelstelling 2035:** Een structurele emissiereductie van 50% te realiseren ten opzichte van 2019. Dit percentage moet evenwichtig worden verdeeld over de verschillende sectoren en wordt geborgd door de volledige transitie naar een efficiënt systeem van afrekenbare doelsturing (het sturen op emissiedoelen in plaats van maatregelen) te voltooien, waarmee een duurzaam evenwicht tussen landbouw en natuur wordt bereikt. Voor 2035 stellen we daarnaast ook als doel om een goed juridisch houdbaar alternatief

voor de KDW te hebben (in de vorm van een bredere omgevingsindicator die stuurt op systeemherstel van de natuur)¹.

- **Borging:** De borging is geregeld doordat bedrijfsspecifieke doelen in 2035 afrekenbaar zijn en bij overschrijding wordt als ultieme remedie gekort op dier- of fosfaatrechten. Ten aanzien van zone-ring wordt de emissiereductie in deze zones in 2030 wettelijk geborgd. Indien de emissies in een zone in 2035 toch hoger zijn, zal de provincie voor zover nodig om het doel wel te halen, vergunningen in de zones intrekken. De betreffende (agrarische) ondernemers zullen hiervoor uit een landelijk fonds gecompenseerd worden.

3. De drie pijlers van de implementatiestrategie

Een strategie rust op drie complementaire pijlers die elkaar versterken. Géén eenzijdige focus op slechts één type maatregel, maar een samenhangend geheel.

Pijler 1: Landelijke generieke maatregelen voor reductie en langjarig natuurherstel

Generieke, landelijke maatregelen vormen de basis van de strategie door de algehele ‘stikstofdeken’ over Nederland te verlagen. Generieke maatregelen worden (wettelijk) opgelegd door het Rijk. Deze maatregelen kunnen direct worden voortgezet of ingezet. We stellen voor om in de vier sectoren landbouw, industrie, mobiliteit en natuur maatregelen te operationaliseren en met zekerheid uit te voeren. De gecombineerde inzet van landelijke generieke maatregelen en gebiedsgerichte maatregelen moet in totaal leiden tot een 40% emissiedaling in 2030 en 50% in 2035 ten opzichte van 2019. Ook zetten we in op het stimuleren van innovatie. Deze generieke aanpak vormt het fundament om verdere verslechtering van de natuur, en daarmee ook de mate waarin vergunningverlening wordt geblokkeerd, te stoppen en natuurherstel vorm te geven.

Generieke landbouwmaatregelen

(Vrijwillige) beëindigingsregelingen veehouderij²

Het doorzetten van de vrijwillige beëindigingsregeling en dan met name de LBV+ is wenselijk: de belangrijkste succesfactor bij deze regelingen is de afstand tot Natura-2000 gebieden. Hoe dichter de veehouderij is bij een stikstofgevoelig Natura-2000 gebied, des te doeltreffender en doelmatiger de regeling. Tussen 2025 en 2035 is hiervoor ca. 4.800 miljoen euro gereserveerd.

Voer de partiële beëindigingsregeling melkvee (ook wel extensiveringsregeling) uit

Wij omarmen het idee van een vrijwillige en tijdelijke reductiemaatregel om het mogelijk te maken om de fosfaat- en stikstofplafonds te bereiken. Het is daarbij essentieel dat de uitvoering zorgvuldig wordt ingericht en dat de effecten van de regeling goed worden gemonitord, zodat duidelijk is of de beoogde milieuwinst daadwerkelijk wordt gerealiseerd. Hoewel de regeling openstaat voor iedere ondernemer, wijzen wij erop dat de grootste winst te behalen is in de nabijheid van stikstofgevoelige Natura2000-gebieden. Wij pleiten er daarom voor om deze regeling nadrukkelijk te betrekken bij de door ons voorgestelde zoneringsaanpak. In de huidige begroting is hiervoor reeds 627 miljoen euro gereserveerd.

¹ [Conform het advies en de randvoorwaarden van de werkgroep alternatief voor de KDW.](#)

² Van de LBV-regeling, gericht op potentieel 8.000 deelnemers, hebben 429 een overeenkomst gesloten om vrijwillig te stoppen. Van de LBV+-regeling, gericht op de 3.000 grootste piekbelasters, hebben 552 bedrijven een overeenkomst getekend om vrijwillig te stoppen. 46 bedrijven onder deze regelingen zijn inmiddels ook daadwerkelijk formeel gestopt. Stand van zaken 11 december 2025 via: [Lbv en Lbv-plus actueel | RVO.nl](#)

Verplicht het nemen van managementmaatregelen

Aanpassingen in de dagelijkse bedrijfsvoering, zoals minder eiwitrijk voer en meer weidegang, dragen structureel bij aan emissieverlaging. Voor de verlaging van het eiwitgehalte in voer zijn voorstellen gedaan door Nevedi, LTO Nederland, NAIK, DDB, Netwerk Grondig, De Natuurweide, ZuivelNL, NZO, Vereniging van Accountants en Belastingadviseurs (VLB), Boerenverstand, PPP-Agro Advies, Groeikracht en WUR.

Aanscherpen Stalnormen

Verlaag de maximaal toegestane uitstoot per dierplaats. Aanscherping van stalnormen is een direct instrument om die emissie te verlagen, zonder dat bedrijven volledig hoeven te stoppen. Het aanpassen kan niet plaatsvinden zonder dat eerst de RAV-factoren zijn geactualiseerd met een nieuwe meetmethodiek (met ruime veiligheidsmarge), financiële steun zeker is gesteld voor boeren wiens stallen niet (meer) voldoen aan nieuwe normen, nieuwe technieken grootschalig en in de praktijk getest of goedgekeurd zijn (zie ook innovatie) en sprake is van ruime overgangstermijnen richting 2030 en 2035. Deze maatregel gaat vaak in combinatie met managementmaatregelen.

Veranker de omschakeling naar biologische landbouw als structurele en geborgde maatregel voor stikstofreductie.

De stikstofuitstoot per hectare is bij biologische melkveehouderij 40 tot 50% lager dan bij gangbare melkveehouderij.³ Biologische landbouw levert bovendien een positieve bijdrage aan betere waterkwaliteit, klimaat en biodiversiteit, en zorgt het daarmee voor significant minder maatschappelijke kosten⁴ Versnel daarom de uitvoering van beleid om het huidige doel van 15% biologische landbouw in 2030 te halen. Veranker biologische landbouw structureel in het stikstofbeleid door actief grondbeleid te voeren zodat er genoeg grond beschikbaar komt voor biologische landbouw, dit te ondersteunen met een landelijke en financieel aantrekkelijke (omschakel)premie en gunstige leningen beschikbaar te stellen voor biologische ondernemers. Een randvoorwaarde hierbij is dat de markt voor biologische producten tegelijkertijd bindend wordt gestimuleerd door het Rijk. Dit kan o.a. door het aanbod biologische producten binnen alle (semi) overheidsinstellingen te verhogen, bindende afspraken te maken met supermarkten (zoals voorgesteld in concept landbouwakkoord) en het btw-tarief te verlagen.⁵ Stel 1 miljard euro beschikbaar om de groei van de biologische landbouw te versnellen en te realiseren.

Innovatie landbouw

Innovatie in de landbouw om ammoniakuitstoot te verlagen richt zich vooral op brongerichte staltechnieken, beter voermanagement en precisie management. Samen met kringlooplandbouw en natuur-inclusieve bedrijfsvoering vormen deze innovaties een pakket dat de landbouw duurzamer maakt en bijdraagt aan het behalen van stikstofdoelen. Cruciaal is de borging, zowel in de praktijk en juridisch, dat deze innovaties daadwerkelijk aantoonbaar leiden tot emissiereductie. Innovaties worden getest in de praktijk en in samenwerking met kennisinstellingen en leveranciers, terwijl sensoren en metingen zorgen voor betrouwbare en onafhankelijke controle van resultaten. Zo ontstaat een haalbare, meetbare en gezamenlijke aanpak om de uitstoot structureel te verminderen. Innovaties vragen forse investeringen. Praktisch kan dit ondersteund worden via subsidies (eventueel een fonds), versnelde goedkeuring van nieuwe staltechnieken in de RAV-lijst en resultaatbeloning (hogere vergoeding voor de boer).

Generieke maatregelen industrie, mobiliteit en bouw

Borging en uitvoering van verlaging van NOx en NH3 uitstoot door industrie en mobiliteit is reeds geborgd in bestaand (inter-)nationaal klimaat- en milieubeleid. Voorbeelden daarvan zijn het dwingende emissiehandelssysteem EU-ETS, de verdere aanscherping van de energiebesparingsplicht bedrijven, de nieuwe EU-richtlijn industriële emissies, Europese en internationale dwingende emissienormen voor nieuwe voertuigen en motoren,

³ <https://open.overheid.nl/documenten/d0c116b5-d457-4e1a-a823-9072cfb23e1b/file>

⁴ <https://www.deloitte.com/content/dam/assets-zone2/nl/en/docs/industries/consumer/2025/the-hidden-bill-final-2025.pdf>

⁵ Het budgettaire effect van btw-verlaging moet eerst onderzocht worden. Er is nog geen budget gereserveerd voor deze verlaging in ons plan.

strengere Tier III-emissienormen voor schepen en verplichte walstroomvoorzieningen in de grotere zeehavens, fiscale maatregelen zoals de invoering van een vrachtwagenheffing, en een borging van de beoogde emissiereductie van mobiele werktuigen binnen het programma Schoon en Emissieloos bouwen. Ondanks deze borging en uitvoering stellen we aanvullende maatregelen voor om de stikstofemissies versneld te verminderen:

Versnelde aanpak industriële piekbelasters.

Met een aantal bedrijven zijn al goede maatwerkafspraken gemaakt om de stikstof- en ammoniakuitstoot versneld te reduceren. Zij laten zien dat het wél kan. Beloon daarom bedrijven die vóór 2026 ambitieuze maatwerkafspraken hebben gemaakt en de reductiemaatregelen uiterlijk in 2028 effectueren. Door het verhogen van het budget voor “Beperking ammoniakuitstoot bij industriële piekbelasters (BAIP)”, die gericht is op het verlagen van de ammoniakemissie in de industrie met name voor bedrijven nabij [Natura 2000-gebieden](#), met 83 miljoen euro. Deze intensivering houdt in dat de basisindustrie een betekenisvolle reductie kan organiseren die bijdraagt aan lagere depositie op Natura 2000-gebieden en de stikstofdeken. Potentieel is met deze maatregel een 60%-65% reductie mogelijk t.o.v. 2019.

Innovatie industrie

De geactualiseerde Richtlijn industriële emissies (RIE) stimuleert innovatie door bedrijven te verplichten tot transitieplannen richting een schone, circulaire en hulpbronnenefficiënte productie. Een nieuw Europees innovatiecentrum (INCITE) ondersteunt dit met kennis over best beschikbare technieken (BBT). Daarnaast moeten bedrijven voldoen aan strengere emissienormen binnen de BBT-bandbreedte, wat vernieuwing noodzakelijk maakt. Ondersteun bedrijven om meer te investeren in de ontwikkeling en toepassing van technische en procesinnovaties (zoals drones, meetsensoren, nieuwe zuiveringstechnieken en early warning systems). Deze maatregelen dragen significant bij aan de versnelling in stikstofemissiereductie.

Verduurzaming Binnenvaart.

In de binnenvaart is sprake van veel MKB (familie)-bedrijven die, mits randvoorwaarden goed zijn ingevuld, mee kunnen en willen in de verduurzaming van de sector. Om een versnelling aan te brengen in de verduurzaming in de binnenvaart, en daarmee tevens een bijdrage te leveren aan structurele stikstofreductie, bepleiten wij het intensiveren van financiële ondersteuning gericht op emissiearme tot emissieloze binnenvaart. De bestaande subsidieregeling “verduurzaming binnenvaartschepen” (die is gericht op het stimuleren van vervanging met schonere motoren of het plaatsen van katalysatoren) kan daartoe worden verlengd. Tevens raden wij aan om ondersteuning te richten op het stimuleren van elektrische en waterstofaandrijvingen, in combinatie met een helder langetermijnperspectief en realistische normen. Hiervoor vragen wij voor de periode t/m 2035 € 400 miljoen.

Extra impuls voor Schoon- en Emissieloos Bouwen (SEB).

De bouw- en infrasector beweegt naar een uitstootvrij(re)sector in 2030. Wij stellen voor om het ingeslagen pad met de Subsidie Schoon en Emissieloos Bouwen (SSEB) te continueren en te versnellen door extra budget (614,9 miljoen) toe te voegen aan de SSEB⁶ om ondernemers nog beter in staat te stellen te investeren in emissieloos materieel. Daarvoor is het ook absoluut noodzakelijk dat opdrachtgevers zo breed en consequent mogelijk emissieloos materieel uitvragen en de meerkosten dekken. De overheid moet daarin het goede voorbeeld geven: alle ministeries, uitvoeringsdiensten, provincies, gemeenten, waterschappen, drinkwaterbedrijven en netbeheerders die het SEB-convenant⁷ nog niet hebben ondertekend, doen dit alsnog. We roepen (semi-)overheden en andere opdrachtgevende partijen op om de samenwerking te zoeken bij het geven van invulling aan emissieloos werken. Het

⁶ Volgens de ramingen van NOx-emissies van bouw materieel door TNO zou er nog ruim 10 kton NOx gereduceerd moeten worden om te komen tot het doel van 60% reductie t.o.v. 2018. De kosteneffectiviteit van de SSEB voor het aanschaffen en retrofitten van emissieloze machines was 61,49 euro per kg NOx in 2023. Wanneer je dit globaal doorrekent, heb je voor een reductie van 10 kton NOx 614,9 miljoen euro extra nodig.

⁷ [Convenant SEB | Schoon en Emissieloos Bouwen](#)

betrekken van marktpartijen daarbij is essentieel. Zo kunnen we aan de voorkant de knelpunten rond beschikbaarheid en betaalbaarheid van zowel materieel als laadinfrastructuur aanpakken.

Generieke maatregelen voor langjarig natuursysteemherstel

Financiering en uitvoering langjarige afspraken zoals opgenomen in Bouwsteen Natuur

In oktober 2025 hebben het IPO, VNG en de Unie van Waterschappen samen met de Terreinbeherende organisaties LandschappenNL, Natuurmonumenten, de Unie van Bosgroepen en de Federatie Particulier Grondbezit de [Bouwsteen Natuur](#) gepresenteerd. De inzet is het langjarig borgen van natuurbeheer. Dit draagt bij aan natuurherstel en geeft ook meer ruimte voor vergunningverlening. Daarvoor is voldoende en langjarig geborgd budget vereist, een effectieve investering in natuurherstel en goede verantwoording van de juiste beheermaatregelen.

In de Bouwsteen Natuur wordt een structurele extra investering van 200 miljoen per jaar gevraagd voor natuurbeheer. Met voldoende budget voor natuurbeheer in combinatie met een geborgde afname van drukfactoren kan de natuur herstellen. Daarnaast vraagt de Bouwsteen Natuur om € 3,5 miljard aan incidentele natuurherstelgelden. Daarmee kunnen in 2030 voor 70% van de habitats de condities op orde komen die nodig zijn voor een gunstige staat van instandhouding. In 2035 is de inzet dat in 90% van de habitats de condities op orde zijn gebracht. Volgens het PBL levert natuurherstel zo'n 8–12 procentpunt extra VHR-doelbereik op, mits volledig en optimaal uitgevoerd. De Bouwsteen Natuur is daarmee een minimale basis en een stap in de goede richting naar daadwerkelijk natuurherstel.

Omdat natuurherstelgelden de afgelopen jaren met name besteed zijn voor maatregelen binnen Natura 2000-gebieden geven we aanvullend aan dat het van belang is om een significant aandeel van het budget ook te besteden aan systeemherstel buiten de natuurgebieden. Er is daarom een integrale aanpak nodig waarin interne en externe herstelmaatregelen in balans worden afgewogen, zodat natuurherstelgelden precies daar landen waar zij het herstel van verzwakte systemen het meest (kosten)effectief ondersteunen.

Aanvullend op de Bouwsteen stellen we de volgende maatregel voor:

Impuls afronding Natuurnetwerk Nederland (NNN) af conform bestuurlijke afspraken in het Natuurpact.

In 2027 moet het NNN afgerond zijn. Maar in het huidige tempo duurt het afronden van het NNN nog tot en met 2040. Dit terwijl het PBL⁸ schrijft dat 40% van de winst op het doelbereik van de Vogel- en Habitatrichtlijn tussen 2015 en 2027 voortkomt uit het afronden van het NNN. Het prioriteren van de afronding van het NNN is daarom van het grootste belang. Stel tot en met 2027 500 miljoen euro beschikbaar om provincies in staat te stellen het NNN tijdig af te ronden. Maar wel op de voorwaarde dat de provincie met dat budget bindende trajecten starten met grondeigenaren om het NNN volgens afspraak in 2027 te realiseren. Deze bindende trajecten hebben een vaste termijn en de provincie biedt de ondernemer aan om te verplaatsen, stoppen of zijn bedrijf om te vormen. De provincie Noord-Brabant biedt hierbij een inspirerend voorbeeld.

⁸ [Potentiële bijdrage van provinciaal natuurbeleid aan Europese biodiversiteitsdoelen](#)

Pijler 2: Gebiedsgerichte aanpak en zonering

De generieke emissiereductie uit de vorige pijler leidt tot een restopgave per Natura 2000-gebied, want met alleen generieke maatregelen kunnen lokale problemen niet worden opgelost. In de gebieden komen de doelen op het gebied van natuur, water en klimaat samen. En omdat geen enkel gebied hetzelfde is per gebied een gebiedsspecifieke aanpak nodig gericht op meerdere drukfactoren. De aanpak verschilt per gebied en is afhankelijk van de restopgave.

Door te zoneren rondom Natura 2000-gebieden kan in combinatie met generieke maatregelen effectief bijgedragen worden aan natuurherstel en daarmee ruimte voor vergunningverlening (na realisatie van voldoende stikstofemissiereductie). Op basis van deze aanpak hoeft er via generieke landelijke maatregelen minder gereduceerd te worden (communicerende vaten). De implementatiestrategie voor zonering draait om het creëren van een robuuste ecologische gordel rondom kwetsbare natuurgebieden. Deze gordel wordt gerealiseerd door strenge, maar sociaal ondersteunde, reductiedoelen op te leggen en tegelijkertijd agrarische bedrijven te ondersteunen bij de transitie naar extensieve, biologische of natuurinclusieve landbouw.

Dit alles wordt geïntegreerd met water- en bodemherstel via lokale gebiedsprocessen, om zo een duurzame bescherming en herstel van de Natura 2000-doelen van binnenuit te bewerkstelligen. Dat sluit ook aan op reeds lopende provinciale initiatieven. Wel moet sprake zijn van nationale regie, kaders en voldoende middelen. Maar ook van provinciale én wettelijke uitvoeringskracht. Dit laatste om te borgen dat de doelen ook afdwingbaar zijn. Dit vergt bovendien in de betrokken gebieden veel middelen voor nadeelcompensatie/afwaardering van grond. Bouwactiviteiten binnen de zonering kunnen wat ons betreft doorgang vinden in lijn met het convenant SEB (Schoon en Emissieloos Bouwen). Hierin staan ingroeipaden beschreven waarover sectorbreed consensus is. Ondertekening van het convenant door alle relevante overheidspartners en voldoende subsidiebudget zijn verder belangrijke randvoorwaarden hiervoor.

Voor een effectieve zoneringsaanpak is 11 miljard vereist volgens de [WUR in een scenariostudie](#). Dit bedrag is met name nodig voor nadeelcompensatie en afwaardering en biedt samen met de reeds beschikbare 2,5 miljard ⁹ een robuuste basis voor de realisatie van de gebiedsgerichte aanpak en zonering.

Werking van een effectieve zoneringsaanpak

De variabelen voor de gebiedsgerichte aanpak zijn de omvang van de zone, de (reductie-)doelen binnen deze zone en de borging van (dwingende) maatregelen en middelen om deze doelen te behalen.

1. Bepaal de omvang en doelen van de zones

Elk natuurgebied is anders. Zonering van 250 meter en alleen gericht op stikstof is [volgens het PBL niet doelmatig](#) en ontoereikend om de doelen te realiseren. De WUR heeft in haar rapport over de [‘Sociaal-economische en ecologische effecten van theoretische scenario's voor reductie van de stikstofdepositie op stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden’](#) geconcludeerd dat een zonering van 1.000 meter het meest gunstige is en dat deze gebiedsspecifieke aanpak iets minder dan 11 miljard euro zou kosten. We hanteren daarom zones van minimaal 1.000 meter, maar in de praktijk is een flexibele omvang van de zonering gewenst om maximaal resultaat te bereiken en rekening te houden met leefgebieden en de specifieke waterhuishouding van een gebied.

Wij stellen daarom voor dat alle provincies uiterlijk 1 januari 2027 per Natura 2000 gebied de omvang van de zonering te bepalen op basis van de opgaven op het gebied van stikstof, water en biodiversiteit. De Ecologische Autoriteit heeft daarbij een adviserende rol. De provincies bieden dit aan het Rijk aan. Indien nodig, wordt dit wettelijk verplicht. Het Rijk zegt toe daarbij ondersteuning te bieden. Daarbij kan worden voortgebouwd op de bestaande provinciale gebiedsplannen, initiatieven en lokale kennis.

⁹ Er is in het kader van het vroegere NPLG al 2,5 miljard euro uitgekeerd aan de provincies voor de gebiedsgerichte aanpak.

2. Prioriteit in welke gebieden wordt gestart

Zonering is uiteindelijk nodig voor alle Natura 2000-gebieden, maar vanwege de huidige beperkte uitvoeringscapaciteit moet gestart worden met de gebieden waar de opgave het meest dringend is en waar de inzet van generieke maatregelen niet voldoende is om de achteruitgang van Natura 2000-gebieden te stoppen. Dat zal ook volgen uit de voorgaande stap. Wij stellen voor om, zoals ook opgenomen in de Bouwsteen Landbouw van medeoverheden en LTO/NAJK, meerdere urgente Natura 2000-gebieden aan te wijzen waar de landbouwbijdrage aan de stikstofuitstoot groot is en waar er een urgente herstelopgave voor de natuur ligt. Dat zijn in ieder geval de Veluwe en de Peel, maar ook andere urgente gebieden. Daar moet met voorrang worden gestart met een zoneringsaanpak.

Daarnaast stellen wij voor om rond gebieden met de volgende aanvullende kenmerken zo spoedig mogelijk te starten met een zoneringsaanpak:

- a) urgente woningbouwlocaties (incl. bijbehorende infrastructuur en benodigde energievoorziening);
- b) de [urgente gebieden](#) die onderdeel zijn van het Greenpeace-vonnis;
- c) gebieden van groot economisch en strategisch belang.

Dat leidt het snelst tot meer natuurherstel en ruimte voor de vergunningverlening en het voldoen aan de verplichtingen van de Vogel- en Habitatrichtlijn. Alle Natura 2000-gebieden komen uiteindelijk aan de orde en de volgorde wordt op basis van de kenmerken hierboven opgenomen in een Uitvoeringsagenda Zonering. We sluiten daarbij aan bij al lopende provinciale gebiedsprocessen.

3. Borging van (dwingende) maatregelen en ondersteuning

De enige garantie voor duurzaam natuurherstel en het op gang brengen van de vergunningverlening is het juridisch borgen van de zonering. Deze borging dient uiterlijk in 2030 gerealiseerd te zijn. De borging moet toezien op de diverse juridische verplichtingen die voortvloeien uit de Vogel- en Habitatrichtlijn, Kaderrichtlijn Water en de Natuurherstelverordening. De rechter moet op basis van deze borging kunnen toetsen of het aannemelijk is dat er voldoende maatregelen worden getroffen om het Natura 2000-gebied te kunnen herstellen. Deze borging kan op diverse manieren gerealiseerd worden. Denk aan langjarige borging van agrarisch natuurbeheer, het aanpassen van bestaande vergunningen, maar ook de inzet van ruimtelijke instrumenten. Wanneer de zoneringsaanpak in een gebied in 2035 niet tot de afgesproken stikstofreductie leidt zal de provincie als ultieme remedie vergunningen intrekken. De betreffende (agrarisch) ondernemers zullen hiervoor uit een landelijk fonds gecompenseerd worden.

De inzet van deze ruimtelijke instrumenten is de beste garantie om natuurherstel duurzaam en voor alle overige drukfactoren te borgen omdat het hierbij gaat om een permanente wijziging van het grondgebruik. Deze instrumenten zijn in voorkomende gevallen aan de voorkant nodig om te garanderen dat drukfactoren beperkt gaan worden, of zijn als laatste stap noodzakelijk als een ondernemer niet op vrijwillige basis de benodigde stappen wil zetten. Hierbij is sprake van een nadeelcompensatie voor de ondernemer. Wij adviseren om de reeds beschikbare instrumenten in te zetten ([zoals FLO Legal al in kaart heeft gebracht](#)) om de aanpassingen in het grondgebruik die nodig zijn voor effectieve zonering ruimtelijk vast te klikken. Bij voorkeur via de inzet van instructieregels door het Rijk, en aanvullend via de Omgevingsverordening van provincies en/of peilbesluiten van Waterschappen. De Wet Inrichting Landelijk Gebied (WILG) is een perfect instrument om op een moderne wijze te ruilverkavelen in deze zones en te komen tot de inzet van deze ruimtelijke instrumenten of andere afspraken om natuurherstel te borgen.

Bestuurlijke borging en ondersteuning van uitvoering. Via een **Uitvoeringsagenda Zonering** met afspraken tussen Rijk en provincies wordt de werkwijze, de volgorde waarin natuurgebieden worden aangepakt en het beschikbare instrumentarium en financiering georganiseerd. De kennis over ruilverkavelen en de inzet van ruimtelijk instrumentarium in het landelijk gebied is de afgelopen jaren stelselmatig afgenomen. Het Rijk dient als onderdeel van de Uitvoeringsagenda Zonering provincies en waterschappen te ondersteunen bij het juridisch onderbouwen van de instrumenten en het bieden voor de juiste kaders voor toepassing van de zonering. Een belangrijk knelpunt voor een snelle uitvoering van de Uitvoeringsagenda Zonering is de huidige beperkte (ambtelijke)

uitvoeringscapaciteit. Om de uitvoering te versnellen dient het Rijk daarom voldoende aanvullende uitvoeringscapaciteit te bieden om decentrale overheden hierbij te ondersteunen.

Een goed gevulde grondbank. Zonering is een ruilverkavelings- en landinrichtingsproject. Dit kan onmogelijk slagen zonder voldoende grond als schuifruimte om te extensiveren, af te waarderen of te verplaatsen. Operationaliseer daarom de (landelijke) grondbank die ten dienste staat van het zoneringsproces met voldoende grond en financiële middelen. Deze grondbank kan ingezet worden voor schuifruimte voor extensivering, omschakeling naar biologisch, verplaatsing en structuurversterking voor de landbouw. Naast grond is ruimtelijk instrumentarium nodig om te sturen op grondgebruik. Indien nodig, zoals ook opgenomen in de Bouwsteen Landbouw, dit ook dwingend worden ingezet.

4. Voldoende flankerend beleid en middelen

Een goed gevulde kas met keuzemogelijkheid voor ondernemers en voor nadeelcompensatie. Om (agrarisch) ondernemers een toekomstig verdienmodel te bieden is voldoende budget nodig. Budget voor beëindiging, verplaatsing, verduurzaming en nadeelcompensatie. Er is in 2024 reeds 2,5 miljard euro toegekend aan provincies voor de gebiedsgerichte aanpak en dit budget kan deels ingezet worden voor de toekomstige gebiedsgerichte aanpak via zonering. We gaan uit van een bedrag van 11 miljard euro, naast de reeds beschikbare 2,5 miljard euro, op basis van de analyse van de WUR. Dit is voldoende budget voor nadeelcompensatie¹⁰ als gevolg van inzet van de ruimtelijke instrumenten en voor afwaardering van de grond (eenmalige schadevergoeding) voor de realisatie van natuurinclusieve en biologische landbouw. Benut de Grondbanken en wettelijke en vrijwillige kavelruilinstrumenten om afgewaardeerde grond uit te geven aan boeren die willen extensiveren en/of willen omschakelen naar biologische landbouw.

Agrarisch natuurbeheer: Volgens het PBL is er in totaal zo'n 300.000 tot 700.000 hectare agrarische natuur extra nodig om de doelen op het gebied van natuur, water, klimaat en biodiversiteit te helpen behalen. Het kabinet Schoof heeft middelen voorzien voor een opschaling van de huidige 117.000 hectare naar ruim 280.000 hectare via een structurele investering van 500 miljoen per jaar. Hiermee kan agrarisch natuurbeheer uitgerold worden rondom Natura 2000-gebieden, in de beekdalen, grondwaterbeschermingsgebieden en in de veenweidegebieden. Ook kan hiermee een impuls, met voldoende budget, gegeven worden aan natuurinclusieve en biologische landbouw. Zorg in deze gebieden voor stimulerende vergoedingen en langjarige contracten. Borg de vergoedingen voor agrarisch natuurbeheer langjarig en bepaal vooraf welk deel van de integrale opgaven ingevuld gaat worden middels agrarisch natuurbeheer. Monitor de resultaten periodiek en stuur bij - binnen of buiten het agrarisch natuurbeheer - als resultaten uitblijven.

Productie van Biobased bouwmaterialen in de zones bieden kans om alternatieve, duurzame verdienmodellen te creëren voor agrarisch ondernemers, uiteraard passend bij de natuurdoelen in de betreffende zone. Bijvoorbeeld via duurzame teelten (zoals vlas, olifantengras, hennep) die zich ook goed laten combineren met het vernatten van veenweidegebieden om veenoxidatie tegen te gaan. Zorg voor voldoende ondersteuning bij deze omschakeling, met kennis en middelen voor ondernemers die willen overstappen.

Duurzame energie kan onderdeel worden van een breder alternatief verdienmodel. Denk aan zonne-energie, wind-energie, opslagtechnologie, mono-mestvergisting buiten de zonering voor de productie van groen gas of een combinatie van deze technologieën. Hier is [veel animo](#) voor onder de boeren.

Samenvattend is de werkwijze van de gebiedsgerichte aanpak als volgt:

1. De volgorde, aanpak, wijze van borging en instrumenten van de gebiedsgerichte aanpak komen in een Uitvoeringsagenda Zonering;

¹⁰ Natuurinclusieve woningbouw zien wij ook als optie voor nadeelcompensatie. Daarbij is het belangrijk dat overheidsdiensten, zoals het Rijksvastgoedbedrijf, zelf het goede voorbeeld geven door grondposities beschikbaar voor te stellen. Hiervoor is geen additioneel budget opgenomen.

2. Per Natura 2000-gebied wordt de restopgave op het gebied van stikstof, en op het gebied van de overige opgaven bepaald. Het gebiedsproces start vervolgens met een ruiverkavelingstraject (WILG). Hiervoor is grond als ruimmiddel, capaciteit, maar ook budget nodig voor nadeelcompensatie. Met behulp van de volgende instrumenten wordt de opgave gerealiseerd:
- a. Het Trappetje van Remkes (verplaatsen, stoppen, verduurzamen of innoveren) inclusief inzet agrarisch natuurbeheer;
 - b. Natuurherstel en beheermaatregelen (zoals opgenomen in de Bouwsteen Natuur);
 - c. Wijzigen of intrekken van NB-vergunningen;
 - d. Ruimtelijk instrumentarium om beperkingen te stellen aan het grondgebruik voor de overige opgaven.

Gecombineerd dient hiermee de restopgave voor de gebiedsgerichte aanpak gerealiseerd te worden en zo voldoende bijdragen aan geborgd systeemherstel voor de natuur. De borging moet gerealiseerd zijn in 2030 en de restopgave voor de gebiedsgerichte aanpak uiterlijk in 2035 behaald zijn. Wanneer de afgesproken stikstofreductie in een gebied in 2035 niet is bereikt zal de provincie als ultieme remedie vergunningen intrekken. De betreffende (agrarisch) ondernemers zullen hiervoor uit een landelijk fonds gecompenseerd worden.

Pijler 3: Invoeren doelsturing landbouw

De derde pijler is de transitie naar doelsturing in de landbouw. Een resultaatgerichte en niet-vrijblijvende normerende en beprijzende sturing op emissies heeft in de industrie, bouw en mobiliteit al geleid tot forse dalingen in broeikasgassen en stikstofemissies. We steunen daarom de stap om ook in de agrarische sector over te gaan naar doelsturing. Boeren kiezen zelf welke maatregelen het beste passen bij hun bedrijf en gebied, terwijl de overheid stuurt op resultaten en samenwerking stimuleert. Zo ontstaat een flexibel beleid dat innovatie en ondernemerschap bevordert, met oog voor draagvlak en regionale verschillen. Voor agrarische ondernemers zijn de ontwikkeling van een afrekenbare stoffenbalans en het realiseren van vergunningen op basis van real-time meten of andere datasystemen, trajecten die hierop aansluiten.

Sturen naar grondgebondenheid

Binnen een systeem van doelsturing is grondgebondenheid ook één van de routes. Nederland heeft afgesproken in 2032 een grondgebonden melkveehouderij te hebben en ondernemers hebben recht op beleid waar ze tijdig op kunnen inspelen. Dat vergt een stappenplan naar grondgebondenheid met een (grasland)norm, die voldoende en effectief bijdraagt om de emissies naar water, bodem en lucht te verminderen.¹¹ De overheid dient agrarisch ondernemers hierin bij te staan.

Gefaseerde invoering

Het inrichten van doelsturing op bedrijfsniveau is geen sinecure en een enorme (administratieve) en langjarige operatie. De praktische haalbaarheid van een volwaardig doelsturingssysteem vóór 2030 is beperkt. Vandaar dat nu reeds starten van generieke en gebiedsgerichte maatregelen (pijler 1 en 2) niet kan en mag wachten. Dit creëert een 'buffer' en maakt de latere invoering van doelsturing minder knellend. Want met een forse generieke en gebiedsgerichte reductie is de druk op de leefomgeving minder groot, waardoor de bewegingsruimte voor doelsturing ruimer is. Effectieve implementatie vergt wel dat de voorbereidingen op invoering van doelsturing parallel moeten lopen aan de directe inzet van generieke en gebiedsgerichte maatregelen richting 2030. De landbouwtransitie vraagt om een doelgerichte aanpak waarbij boeren ruimte krijgen om zelf te kiezen hoe zij maatschappelijke doelen behalen, zoals minder emissies, gezonde bodems en sterke natuur.

¹¹ De initiatiefwet van Harm Holman en Pieter Grinwis biedt een concrete oplossing om grondgebondenheid in de wet te verankeren.

Aanpak invoering doelsturing

2025 – 2030:

- Vormgeven doelen: de wettelijke opgaven moeten worden vertaald naar concrete, realistische, haalbare doelwaarden op bedrijfsniveau. De overheid bepaalt in 2026 welke KPI's gelden voor de diverse deelsectoren van de landbouw (akkerbouw, varkens- en pluimveehouderij, melkveehouderij). Hierin zitten in ieder geval klimaat (lachgas en methaan), stikstof (ammoniak) en waterkwaliteit (nutriëntenverliezen stikstof). Start met de melkveehouderij omdat daar de grootste opgave ligt.
- Start met stimulerende en vrijwillige maatregelen die bedrijven die maatregelen nemen of al hebben genomen beloont. Voorbeelden zijn Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer (ANLb). De stappen die ze nu al zetten tellen met voor het behalen van het uiteindelijke bedrijfsdoel.
- Gemeenschappelijke taal door het bouwen van de systemen voor meten, berekenen en handhaven. Dat betekent:
 - o Ontwikkeling en overeenstemming over een landelijk gedragen (KPI)-systematiek, waarmee prestaties ten opzichte van doelen inzichtelijk worden.
 - o De ontwikkeling en verbetering van een (op termijn afrekenbare) stoffenbalans, want dit is een instrument om KPI's te berekenen en de stikstofaanvoer versus afvoer te monitoren.
 - o Voor de borging en onafhankelijke monitoring is een combinatie van meten en modellen (rekeninstrumenten) nodig om een betrouwbare uitspraak te doen over emissies op bedrijfsniveau. Voor de transitie naar doelsturing is het noodzakelijk dat data-uitwisseling tussen overheidsinstanties (zoals RVO, NVWA en omgevingsdiensten) juridisch waterdicht wordt geregeld.

2030 – 2035

- Als de gemeenschappelijke taal er is kan van vrijwilligheid worden toegewerkt naar afrekenbaarheid. De eerdere doelwaarden worden een dwingende norm die wordt opgelegd. De ondernemer heeft vrijheid in de hoe, maar het niet halen van de norm leidt tot een financiële of niet-financiële sanctie.
- Om de normen afrekenbaar te maken, moeten de milieunormen, KPI's en de bijbehorende rekenwijze in de wet worden voorgeschreven. Dit maakt de prestatie van de ondernemer afrekenbaar.
- De naleving van de normen moet streng worden gehandhaafd om de beoogde reducties te garanderen. De handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudegevoeligheid van het nieuwe stelsel zijn belangrijke aandachtspunten, zodat toezichthouders het stelsel daadwerkelijk kunnen handhaven en het stelsel standhoudt.
- Ketenpartijen en de overheid moeten boeren actief financieel ondersteunen bij de implementatie van noodzakelijke complexe managementmaatregelen en technologische aanpassingen indien zij aan de normen wensen te voldoen (de blijvers).

Financiële paragraaf

	Start- en vervolgpakket 2025 - 2035 - incidenteel	Start- en vervolgpakket 2025 - 2035 - structureel	Impuls Robuustpakket 2025-2035 incidenteel	Impuls Robuustpakket 2025-2035 structureel	TOTAAL 2025- 2035 incidenteel	TOTAAL 2025-2035 structureel
<i>x 100 miljoen euro</i>						
Generieke landelijke aanpak en doelsturing						
Vrijwillige beeindigingsregelingen (LBV/LBV+)	1.125				1.125	-
Partiele stoppersregeling	627				627	-
Managementmaatregelen & Stalnormen	842		1.500		2.342	-
Ontwikkeling doelsturing	200				200	-
Mestmaatregelen	250				250	-
Innovatie	442				442	-
Ondersteuning transitie landbouw	689				689	-
Omschakeling naar biologische landbouw			1.000		1.000	-
subtotaal generieke landelijke aanpak	4.175	-	2.500	-	6.675	-
Zonering & gebiedsgerichte aanpak						
Ruilverkaveling, nadeelcompensatie/afwaardering, grondbank	600		10.400		11.000	-
subtotaal zonering & gebiedsgerichte aanpak	600	-	10.400	-	11.000	-
Economische sectoren						
Verduurzaming Industrie (NH3-reductie)	83				83	-
Extensivering tbv economische regio's R'dam, E'hoven, Groene Hart (NH3)	242				242	-
Verduurzaming Bouw (schoon emissieloos bouwen) (NOx)			600		600	-
Verduurzaming binnenvaart (NOx)			400		400	-
subtotaal economische sectoren	325	-	1.000	-	1.325	-
Natuurherstel en beheer						
Natuurbeheer en -herstel, hydrologie N2000	500		3.000	200	3.500	200
Natuurmonitoring		25		3	-	28
Impuls afronden NNN			500		500	-
subtotaal natuurherstel en -beheer	500	25	3.500	203	4.000	228
Agrarisch Natuurbeheer						
Agrarisch natuurbeheermaatregelen		475		25	-	500
subtotaal agrarisch natuurherstel		475	-	25	-	500
TOTAAL	5.600	500	17.400	228	23.000	728

Totale impuls over hele periode 2025-2035 betreft € 17,4 miljard incidenteel + € 2,3 miljard structureel = € 19,7 miljard

Resultaat: structureel natuurherstel en juridisch houdbare vergunningverlening

Nederland verkeert al jaren in een natuurscrisis en stikstofimpasse. Voor veel projecten is het praktisch onmogelijk geworden om een natuurvergunning te krijgen. Wanneer een vergunning wel wordt verleend, gaat dat gepaard met zeer hoge administratieve lasten en capaciteitsinzet voor initiatiefnemers en het bevoegd gezag. Het huidige systeem maakt geen onderscheid tussen projecten met veel en geringe stikstofuitstoot, tussen structurele en tijdelijke stikstofuitstoot, of tussen projecten die bijdragen aan verduurzaming en projecten die dat niet doen. Dat is niet proportioneel en werkt verlamdend.

Het gevolg is dat juist projecten die noodzakelijk zijn voor bijvoorbeeld de energietransitie, woningbouw en de verduurzaming van de industrie stilvallen. Dit is onwenselijk omdat het leidt tot economische schade en stilstand. Hiervoor moet een duurzame oplossing komen die lange termijn juridische zekerheid geeft. Geen nieuwe PAS situatie, maar een robuuste aanpak voor een houdbare vergunningverlening.

Andere landen laten zien dat een hogere drempelwaarde werkbaar en effectief kan zijn. In Nederland vraagt dit om stevige randvoorwaarden en een geloofwaardige uitvoering door het kabinet. Wanneer door de genomen maatregelen uit de drie pijlers uit deze robuuste aanpak een geborgde, onomkeerbare en betekenisvolle dalende trend van de stikstofuitstoot ingezet is dan ontstaat er ruimte voor het verhogen van de drempelwaarde op een juridisch houdbare wijze, met name voor tijdelijke emissies en emissies gericht op verduurzaming. Op dat moment kan ook worden bepaald op welk niveau een juridisch houdbare drempelwaarde kan komen te liggen. De volgende maatregelen zijn randvoorwaardelijk voor het juridisch verantwoord verhogen van de drempelwaarde:

1. **Een geborgd maatregelenpakket om stikstofbelasting te reduceren in Nederland.** Het pakket moet geborgd, geloofwaardig, dekkend en tijdig zijn, zodat er structureel en voldoende reductie van stikstofuitstoot is. Wij hebben voor dit pakket via de drie pijlers een concreet voorstel gedaan.
2. **Compensatie voor optelsom van kleine beetjes stikstofuitstoot van kleine en tijdelijke projecten/activiteiten.** Hoewel de uitstoot per project beperkt kan zijn, kan de optelsom toch te groot worden. Dit moet worden ondervangen met het geborgde maatregelenpakket, dat leidt tot voldoende daadwerkelijke structurele stikstofemissiereductie.
3. **Monitoring en bijsturing.** Verhogen van gebiedsspecifieke drempelwaarden vereist voortdurende monitoring van de daadwerkelijk dalende stikstofemissies, depositie en staat van de natuur. Waar nodig moet tijdig worden bijgestuurd, bijvoorbeeld door een drempelwaarde te verlagen of extra emissiereducerende maatregelen te nemen. Zeker in gebieden waar blijkt dat de natuurkwaliteit na invoering van een drempelwaarde alsnog aantoonbaar achteruitgaat.
4. **Onderbouwing van de hoogte van de drempelwaarde.** De hoogte is afhankelijk van de staat van de natuur in de betrokken Natura 2000-gebieden en het tempo waarmee het geborgde maatregelenpakket in dat natuurgebied zorgt voor een fors dalende lijn van stikstofneerslag. Het is om die reden ook nodig om een passende beoordeling uit te voeren, die rekening houdt met de drempelwaarden van alle betrokken N2000 gebieden.

Een drempelwaarde moet het in ieder geval mogelijk maken dat projecten met geringe en tijdelijke stikstofuitstoot, in het bijzonder projecten die bijdragen aan verduurzaming en de energietransitie doorgang vinden, mits structurele emissiereductie en natuurherstel daadwerkelijk zijn geborgd. Daarmee komt Nederland uit de stilstand en worden de administratieve lasten voor bedrijven en overheden in de vergunningverlening verminderd.

Doen wat nodig is

De vraag welk maatregelenpakket Nederland van het stikstofprobleem kan bevrijden, is niet in algemene zin te beantwoorden maar uitsluitend gebiedsspecifiek. Het hangt af van de staat van de natuur, of verslechtering is vastgesteld en of dit samenhangt met een te hoge stikstofdepositie in dat gebied. Alleen per Natura 2000-gebied kan worden beoordeeld of de combinatie van natuurmaatregelen en bronmaatregelen tot voldoende en tijdig effect leidt.

Absolute ecologische zekerheid bestaat daarbij niet, maar er moet wél een wetenschappelijk onderbouwde en redelijke verwachting zijn dat de natuur zich kan en zal herstellen. De Natuurdoelanalyses vormen hiervoor een belangrijke basis, al zijn deze vaak nog onvoldoende precies en uitgewerkt.

In sommige gebieden zijn de herstelmogelijkheden beperkt, bijvoorbeeld door versnippering van natuur, gemaakte keuzes bij aanwijzing of doelstelling, of doordat een groot deel van de stikstofdepositie uit het buitenland afkomstig is. Ook dan is een op maat gesneden aanpak nodig: beperkingen mogen geen reden zijn om af te zien van handelen, maar vragen juist om realistische keuzes en creatieve oplossingen.

Additionaliteitsvereiste

Het additionaliteitsvereiste houdt in dat bronmaatregelen die noodzakelijk zijn voor behoud, herstel of verbetering van de natuur, en voor het voorkomen van verslechtering, niet als mitigerende maatregel mogen worden ingezet bij vergunningverlening (intern en extern salderen). Er moet dus een duidelijke scheidslijn worden getrokken tussen:

- maatregelen die onmisbaar zijn om de instandhoudingsdoelen te halen en verslechtering te voorkomen, en
- maatregelen die daarbovenop komen en (dus) als mitigerende maatregel kunnen dienen.

Om dit onderscheid verantwoord te maken is een datagedreven ecologische analyse onmisbaar.

Salderen en stikstofbank

Indien het maatregelenpakket voldoende is voor natuurherstel en het halen van de doelen, dan is extern en intern salderen weer mogelijk omdat hiermee voldaan wordt aan het additionaliteitsvereiste. Daarnaast kunnen de stikstofbanken met spoed gevuld worden om projecten met kleine of tijdelijke uitstoot sneller te vergunnen. Voorwaarde hiervoor is dat een substantieel gedeelte van de stikstofruimte wordt afgeroomd naar de natuur, zodat gegarandeerd is dat natuurherstel plaats gaat vinden.

Alternatief Kritische Depositiewaarde (KDW)

Voor natuurherstel is niet alleen stikstofreductie nodig maar zijn ook andere herstelmaatregelen, bijvoorbeeld maatregelen voor de waterkwaliteit en waterkwantiteit nodig. De KDW kan daarom op termijn vervangen worden door een brede omgevingsindicator, die de vereiste natuurkwaliteit borgt. Een werkgroep bestaande uit experts heeft in 2023 geconcludeerd dat vervanging mogelijk is als voldaan wordt aan een aantal heldere randvoorwaarden. Hierbij horen Natura 2000-beheerplannen met concrete en meetbare formuleringen, sturing op drukfactoren en een specifiek programma voor een alternatieve omgevingswaarde. Er dient gewerkt te worden aan het voldoen aan deze voorwaarden zodat er richting 2035 een juridisch geborgd alternatief is voor de KDW in de vorm van een brede omgevingsindicator. Het [advies van de werkgroep alternatief voor de KDW](#) is hierbij leidend.

4. Tot slot

Het stikstofdossier schaadt de natuur, economie en vergunningverlening, maar met deze robuuste aanpak is een oplossing om het duurzaam evenwicht tussen economie en natuur herstellen in zicht. Wij hebben ons bij het opstellen gebaseerd op de meest recente juridische, ecologische en wetenschappelijke inzichten.

Pim van der Feltz

Natuurmonumenten

Marjolein Demmers

Natuur & Milieu

Arno Visser

Koninklijke Bouwend Nederland

Ingrid Thijssen

VNO-NCW