Verdiepingsbijlage Hoofdlijn 1 – Emissiereductie in de landbouw, industrie en mobiliteit

Inhoudsopgave

A. Verdieping generieke landbouwmaatregelen
1. Bedrijfsspecifieke emissienormen
2. Veldemissies
3. Grondgebondenheid
4. Vrijwillige beëindiging
5. Uitbreiding van het rechtenstelsel

B. Een slimme koppeling tussen stikstof, natuur en andere opgaven
6. Klimaat
7. Dierwaardigheid

A. Verdieping generieke landbouwmaatregelen

1. Bedrijfsspecifieke emissienormen

Het kabinet zet zoals vastgelegd in het regeerprogramma in op bedrijfsspecifieke emissienormen voor stikstof en broeikasgasemissies voor de veehouderij. Door het stellen van bedrijfsspecifieke emissienormen geeft het kabinet duidelijkheid aan ondernemers waar zij aan moeten gaan voldoen en worden emissies geborgd gereduceerd omdat de normen in 2035 afrekenbaar worden. Hiermee wordt een belangrijke bijdrage aan de noodzakelijke emissiereductie geleverd die nodig is om ruimte voor vergunningverlening te realiseren. Tevens geeft doelsturing op deze manier ook ruimte aan het vakmanschap van agrarische ondernemers.

Onder sturing van bedrijfsspecifieke emissienormen wordt van agrarische ondernemers gevraagd om keuzes te maken over de toekomst van hun bedrijven. Het is daarbij cruciaal om ondernemers te ondersteunen met het maken van deze keuzes. Tevens vraagt het om een uitvoerige systeemwijziging die niet van vandaag op morgen gerealiseerd is. Hieronder kondigt het kabinet aan hoe zij de emissienormen willen gaan inrichten, welke stappen hiervoor nog gezet moeten worden en hoe ondernemers ondersteund worden bij het behalen van de normen.

Uitgangspunten bedrijfsspecifieke emissienormen

In de ontwikkeling van de bedrijfsspecifieke emissienormen heeft het kabinet een aantal uitgangspunten vastgesteld waarlangs het stelsel zal worden vormgegeven. Deze uitgangspunten komen grotendeels overeen met de uitgangspunten die eerder zijn gecommuniceerd[1]):

- De hoogte van de emissienormen zullen gebaseerd worden op het technisch reductiepotentieel van stal- en managementmaatregelen (BBT). Dit betekent dat de hoogte van de norm niet wordt afgeleid van landelijke of gebiedsdoelen, maar van wat technisch mogelijk is. Voor het kabinet is het van groot belang dat de norm uitvoerbaar is op het boerenerf.
- De normen zullen generiek voor alle agrarische bedrijven gelden, conform het coalitieakkoord. Deze uniformiteit in de regels zorgt voor een gelijk speelveld, meer duidelijkheid en ook voor een betere uitvoerbaarheid. Bovendien sluit dit ook aan bij het uitgangspunt om de norm te baseren op het technisch reductiepotentieel en bij de noodzaak om overal in Nederland een geborgde reductie van stikstofemissies en broeikasgassen te bewerkstelligen.
- De normen bestaan uit een emissiegetal en dus niet uit een reductiepercentage ten opzichte van een referentiejaar. Koplopers die al stappen hebben gezet in het reduceren van hun emissies hebben hierbij een voordeel. Zo wordt voorkomen dat bedrijven die al stappen hebben gezet in het terugdringen van stikstof- en broeikasgasemissies extra worden benadeeld.
- De normen worden in 2035 afrekenbaar. De komende jaren zullen veehouders maatregelen nemen waardoor emissiereductie plaatsvindt en uiteindelijk zal in 2035 iedereen aan de norm voldoen.

Keuzes in de uitwerking worden ten behoeve van de uitvoerbaarheid, het voorkomen van complexiteit in de regelgeving en extra regeldruk voor de veehouder bezien in samenhang met de bestaande stelsels, zoals de systematiek van milieuregelgeving onder de Omgevingswet, waaronder de bestaande emissiegrenswaarden van ammoniak uit een dierenverblijf in het Besluit activiteiten leefomgeving.

[1] Kamerstuk 35 334, nr. 331

Onderstaand worden de keuzes voor de inrichting van de normen voor de melkveehouderij (KPI-keuze en hoogte) en intensieve veehouderij (alleen KPI-keuze) beschreven. De hoogte van de normen voor de intensieve veehouderij zullen later volgen.

Bedrijfsspecifieke emissienormen melkvee

Keuze voor een KPI

Een KPI (*Kritische Prestatie Indicator*) geeft de eenheid aan waarin een norm wordt uitgedrukt. Het kabinet kiest in de melkveehouderij voor een emissienorm per fosfaatrecht. De KPI waarmee de norm wordt uitgedrukt geeft daarmee geen directe prikkel op de hoogte van de melkproductie van een bedrijf en/of de hoeveelheid grond onder een bedrijf. Hiermee beoogt het kabinet dat de specifieke kenmerken van een bedrijf, bijvoorbeeld de mate van intensiteit in melkproductie, grondsoort of hoeveelheid grond, geen nadrukkelijk voor- of nadeel is voor bedrijven om aan de norm te voldoen en het voor de diversiteit aan bedrijven in de melkveehouderij mogelijk is om aan de norm te voldoen. Het fosfaatrecht geeft daarnaast een zogeheten 'cap' op de stalemissies, omdat er een maximaal aantal fosfaatrechten in Nederland bestaat. Dit aantal – en daarmee de emissies – neemt niet toe. Een voordeel van de koppeling aan fosfaatrechten is tevens dat er verhandelbaarheid ontstaat en daarmee extra handelingsperspectief voor melkveehouders, omdat ondernemers zo emissieruimte kunnen verwerven en uitruilen. In de uitwerking moet worden bezien of en zo ja hoe voorkomen moet worden dat rechten zich verplaatsen naar gebieden waar dit niet gewenst is.

Naast de voorgenoemde uitwerking vraagt het vastleggen van de emissienormen per fosfaatrecht om aanpassing van wet- en regelgeving. De betreffende ontwerpregelgeving zal het kabinet voorbereiden en voorleggen aan de Tweede Kamer. Het fosfaatrechtenstelsel is daarnaast een door de Europese Commissie goedgekeurde staatsteunmaatregel. Ik ben in gesprek met de Europese Commissie over deze maatregel in verband met het te volgen staatssteuntraject over de benodigde aanpassing van het bestaande productierechtenstelsel.

De bedrijfsspecifieke emissienorm richt zich op de stal- en opslagemissies voor ammoniak en de stal-, opslag- en dieremissies voor broeikasgassen. Ik zal daarnaast blijven sturen op emissies van het veld, bijvoorbeeld door emissiearme aanwendtechnieken (zie verderop in deze verdieping).

Hoogte van de norm

Er zijn in de praktijk grote verschillen in hoe melkveehouders nu scoren op de emissie per fosfaatrecht. Er zijn bedrijven die al goed scoren, maar op veel bedrijven is er nog een groot potentieel om zowel via stal- als managementmaatregelen emissies op het bedrijf te reduceren. Afhankelijk van de bedrijfssituatie kunnen boeren een keuzes maken in de variatie tussen bijvoorbeeld weidegang, optimalisatie van voerrantsoen en inzet van emissiearme technieken. Niet elke boer zal hierin dezelfde keuzes maken. Reeds gedane inspanningen, vakmanschap en specifieke bedrijfskenmerken zijn medebepalend. Om dit goed in kaart te krijgen is in beeld gebracht wat op basis van bekende maatregelen het technisch reductiepotentieel is. Hiervoor is door de WUR het rapport 'Technisch reductiepotentieel voor ammoniak, methaan en lachgas in de melkveehouderij' opgesteld waarover de Tweede Kamer al eerder is geïnformeerd.[2]

Het kabinet ziet een ambitieuze norm als noodzakelijk om bij te dragen aan de beoogde emissiereductie die nodig is in de landbouw. Het kabinet kiest daarom voor een norm waarmee van de meeste melkveehouders wordt verwacht dat zij zowel managementmaatregelen nemen als hun stal vergaand aanpassen. Bij het bepalen van de norm is echter niet enkel uitgegaan van alles wat theoretisch mogelijk zou moeten zijn. Het theoretisch technische reductiepotentieel zal in de praktijk niet altijd haalbaar zijn vanwege onder andere het feit dat meerdere opgaven zoals dierwaardigheid samenkomen op het boerenerf en de variatie in uitvoerbaarheid en implementatiebeperkingen van maatregelen op individuele bedrijven en in de keten.

Een te hoge norm, waarbij alle bedrijven elke denkbare maatregel zouden moeten toepassen, zou geen ruimte over laten voor diversiteit in de sector. Dat acht het kabinet onwenselijk. Daarbij is het vanzelfsprekend ook belangrijk om te kijken naar economische impact. Om boeren te helpen bij de emissienormen heeft het kabinet ook tot een ondersteunend pakket besloten en daar middelen voor vrijgemaakt. Die ondersteuning is nodig om ervoor te zorgen dat boeren aan een ambitieuze norm kunnen voldoen (zie verder ook kopje ondersteuning).

[2] Technisch reductiepotentieel voor ammoniak, methaan en lachgas in de melkveehouderij - Research Portal - Wageningen University & Research

Op basis hiervan stelt het kabinet voor om de bedrijfsspecifieke emissienormen vast te leggen op 0,164 NH_3 per fosfaatrecht per jaar en 92 kg CO_2-eq. per fosfaatrecht per jaar voor stal- en opslagemissies. De norm voor broeikasgassen is daarmee *relatief* wat minder strikt dan de stikstofnorm. Dit heeft als voornaamste reden dat er meer drempels gezien worden om de broeikasgasemissies te reduceren: het handelingsperspectief is minder ontwikkeld dan voor de reductie van ammoniakemissies (beperktere beschikbaarheid huidige technieken).

Met dit voorstel geeft het kabinet inzicht aan melkveehouders wat er van hen verwacht wordt. Dat is een belangrijke stap, omdat het kabinet verwacht dat deze normen voor agrarische ondernemers aanleiding zijn om naar hun bedrijfsvoering te kijken en in beeld te brengen wat deze normen voor hun bedrijf betekenen, en wat er op hun bedrijf voor nodig is om aan de normen te voldoen. Dat levert waardevolle inzichten op over de consequenties, haalbaarheid en uitvoerbaarheid van de normen. Het kabinet vindt het belangrijk om de komende periode het gesprek te blijven voeren over de vraag wat deze normen betekenen voor de praktijk van de ondernemer en de benodigde ondersteuning van de overheid. Hierover zal het kabinet actief het gesprek faciliteren met bijeenkomsten en gesprekken. Dat is input voor het vastleggen van de normen in wet- en regelgeving en geeft ook uitvoering aan de motie Wiersma/Vermeer (Kamerstuk 30252, nr. 218) om inzichtelijk te maken of de normen technisch haalbaar, betaalbaar en uitvoerbaar zijn. Daarbij blijven we ook in gesprek met wetenschappelijke instellingen.

Potentiële handelingsopties
Gangbaar & intensieve melkveebedrijven: er is weinig verschil in de uitgangsituatie tussen intensief en gangbaar. Hoe intensiever het bedrijf, des te meer de focus ligt op stal- en opslagemissies. Intensieve bedrijven kunnen daarnaast goed sturen via rantsoen. Bij deze bedrijven hebben stalmaatregelen veel potentie, zeker als deze gecombineerd worden met het verwerken van de mest. Dat geeft ook economische kansen, zeker als het aansluit aan bij de ontwikkelingen rondom Renure, waarbij het vanaf 12 juni 2026 mogelijk om onder voorwaarden enkele Renure-meststoffen tot maximaal 80 kg N/ha/jaar aan te wenden bovenop de in de Meststoffenwet opgenomen stikstofgebruiksnorm van 170 kg N/ha/jaar voor dierlijke mest.
De combinatie van emissiereducerende maatregelen in de stal door bijvoorbeeld dagontmesting, met monomestvergisting en vervolgens verdere verwerking van het digestaat tot Renure-meststoffen draagt verder bij aan de ketenreductie van ammoniakemissies. Mestvergisting levert daarnaast een bijdrage aan de reductie van methaanemissies en een onafhankelijke energievoorziening, die minder gevoelig is voor geopolitieke ontwikkelingen.

Biologisch & extensieve melkveebedrijven: voor biologische en extensieve melkveebedrijven ligt het handelingsperspectief met name op het toepassen van meer weidegang (afhankelijke van de huiskavel) en het verlagen van het ruw-eiwit gehalte. Als biologische bedrijven veel weiden, dan zouden ze hiermee al dicht bij de norm kunnen komen. Daarnaast is er de mogelijkheid om te sturen via ruweiwit-gehalte van rantsoen door bemesting aan te passen en andere keuzes te maken bij het rantsoen. Het effect hiervan is wel beperkt. Ten slotte liggen de mogelijkheden in de reductie via managementmaatregelen, zoals spoelen met water en ventilatie in de stal beperken.

Hoe maatregelen daadwerkelijk uitpakken zal per bedrijf verschillen omdat de specifieke kenmerken van een individueel bedrijf bepalend zijn voor hoe maatregelen toegepast kunnen worden en welke interactie tussen maatregelen plaatsvindt.

Het kabinet kijkt ook nadrukkelijk naar de gevolgen voor biologische, biodynamische, natuurinclusieve en/of productie-extensieve melkveehouderijen. Juist omdat deze bedrijven met hun bedrijfsvoering al een integrale positieve bijdrage leveren aan natuur en waterkwaliteit. Mogelijk dat de systematiek van KPI en stikstofnorm voor deze bedrijven onvoldoende aansluit bij hun bedrijfsvoering, omdat maatregelen zoals mestvergisting en mestverwerking of het gebruik van additieven in veevoer binnen extensieve en biologische systemen minder voor de hand liggen, of niet mogelijk zijn vanuit de Europese biologische verordening. Het kabinet beziet of dit moet leiden tot een aanpassing van de emissienormen voor deze categorie bedrijven, of in de gehanteerde rekenmethoden ook voldoende rekening wordt gehouden met de bedrijfsvoering van extensieve veehouderij en of extra (financiële) ondersteuning noodzakelijk is. Als het gaat om de norm voor broeikasgasemissies is het voornemen van het kabinet om een uitzondering te maken voor biologische bedrijven omdat juist maatregelen die zorgen voor reductie van broeikasgassen (zoals additieven) niet passen in de biologische bedrijfsvoering. De komende periode werkt het kabinet dit verder uit in

gesprek met de biologische sector en de wetenschap, om te komen tot handelingsperspectief voor dergelijke bedrijven om emissies te reduceren en de al grote bijdrage aan maatschappelijke opgaven verder te versterken.

Inzet tot 2030 en ondersteuning
Vanwege de urgentie van de opgaven wil het kabinet boeren en de sector zo veel mogelijk in beweging brengen om al richting 2030 emissies zo ver als mogelijk te reduceren. Vanuit natuurherstel, economische ontwikkeling en handelingsperspectief voor bedrijven hebben sector en overheid daarin een gezamenlijk belang.

Daarvoor is het belangrijk dat ondernemers op korte termijn inzicht hebben in wat de normen in de praktijk voor hun bedrijf betekenen, en hoe zij stappen kunnen zetten in het behalen van de normen. Melkveehouders kunnen voor een eerste indicatie waar zij staan ten opzichte van de normen vrijblijvend de Kringloopwijzer raadplegen. Daarnaast wordt er een gebruiksvriendelijke tool ontwikkeld waarmee ondernemers kunnen simuleren wat het effect zou zijn van het nemen van bepaalde maatregelen op hun bedrijf. Ook praktijkvoorbeelden kunnen ondernemers helpen in het maken van plannen om invulling te geven aan de benodigde emissiereductie. Bovendien leveren ervaringen zoals in bestaande praktijknetwerken ook relevante kennis op die ook voor andere ondernemers relevant zijn.

In het coalitieakkoord is vastgesteld dat er voor de landbouw op sectorniveau een streefwaarde van 23–25% ammoniakemissiereductie komt voor 2030 ten opzichte van 2019. Net zoals voor 2035 stelt het kabinet op basis hiervan voor 2030 een nationaal emissieplafond voor ammoniak vast en emissieplafonds per dierlijke sector. Een geborgde afrekenbare doelsturingssystematiek op bedrijfsniveau acht het kabinet in 2030 nog niet mogelijk. Op basis van de emissieplafonds zal het kabinet daarom voor de melkveehouderij een richt- of streefwaarde voor de bedrijfsemissie van ammoniak in 2030 publiceren. Die kan ook als basis dienen voor publiek-privaat stimulerings- en beloningsbeleid.

Vervolgstap is dat het kabinet samenwerking zal zoeken met het zuivelbedrijfsleven en andere relevante partijen een plan van aanpak opstelt. Dit plan heeft als doel om het voor melkveehouders interessant te maken om al ruim voor 2035, namelijk zo veel mogelijk richting 2030, maatregelen te nemen, hen daarbij te ondersteunen en onzekerheden zo veel mogelijk weg te nemen. Hierbij is een belangrijk uitgangspunt dat wie aan de slag gaat (of reeds is gegaan) beloond wordt en dat wachten met aanpassingen tot het allerlaatste moment onaantrekkelijk is.

Dit plan is uiterlijk in Q4 van 2026 gereed. Elementen in het plan van aanpak zijn onder andere:
- Het opstellen van bedrijfsplannen die gericht zijn op het ten minste realiseren van de richtwaarde voor de bedrijfsemissie van ammoniak in 2030 en met een doorkijk naar de maatregelen die nodig zijn voor het realiseren van de afrekenbare bedrijfsemissienorm in 2035. Deze bedrijfsplannen moeten worden gemaakt door boeren die – afgezet tegen de sector benchmark – nog niet op schema liggen om de doelen te halen. Een bedrijfsplan geeft de boer inzicht in welke stappen gezet moeten worden. Het kabinet wil de ervaring en het netwerk van de zuivelketen benutten voor het opzetten van heldere benchmarks op stikstof en klimaat. Dit kan bijvoorbeeld op basis van de Kringloopwijzer en de bestaande infrastructuur en dashboard van de zuivelketen, waar melkveehouders al geruime tijd ervaring mee hebben. Het kabinet wil in gesprek met de sector over hun rol om melkveehouders te ondersteunen en begeleiden bij effectieve invulling van de bedrijfsplannen.
- Het uitwerken van structurele private en publieke stimuleringsmaatregelen en instrumenten voor kennisontwikkeling en -verspreiding voor melkveehouders door onafhankelijke bedrijfsadviseurs en praktijkleernetwerken. Het kabinet faciliteert de zuivelsector door het beschikbaar stellen van een breed ondersteuningspakket voor managementmaatregelen, innovatie en kennisinstrumenten. Hiervoor is tot 2035 € 2 miljard in totaal gereserveerd voor de melkveehouderij en intensieve veehouderij. Om tot 2030 geborgde emissiereductie te bereiken wordt vanuit het ministerie van LVVN vooral ingezet op het stimuleren van managementmaatregelen, bijvoorbeeld via een keuzelijst met maatregelen of het belonen van een richtwaarde (KPI) voor emissiereductie per bedrijf. Dergelijke maatregelen zijn over het algemeen eenvoudiger en zonder grote investeringen toe te passen in de bedrijfsvoering. Hiervoor wordt de Stimuleringsregeling Managementmaatregelen Veehouderij ontwikkeld. De verwachting is dat ketenpartijen dit ook de komende jaren een onderdeel van hun beloningssystematiek (blijven) maken. Daarbij zal ook de koppeling tussen ammoniakemissiereductie en klimaatmaatregelen worden gezocht. Voor grotere investeringen, bijvoorbeeld toepassing van stalsystemen, wordt een pakket aan investeringssubsidies uitgewerkt, gericht op integraal duurzame stalsystemen.

- De uitwerking van de wijze waarop (management)maatregelen worden geborgd, ondersteund met publiek-private afspraken.

Jaarlijks wordt de emissiereductie van ammoniak en broeikasgassen via NEMA en Emissieregistratie.nl gemonitord. Jaarlijks bespreekt het kabinet met het zuivelbedrijfsleven en andere relevante partijen de voortgang en stuurt het kabinet bij indien dat nodig wordt geacht. Daar wordt vanaf 2027 mee gestart. Hierbij geldt ten minste dat als uit de voortgangsmonitoring blijkt dat het streefdoel van ammoniakemissiereductie 2030 niet gehaald is, er volgens het coalitieakkoord in overleg met relevante partijen aanvullende maatregelen getroffen worden. Ten aanzien van het 2035 doel wordt in het coalitieakkoord als ultieme remedie het korten op dier- of fosfaatrechten genoemd. Vanwege de grote impact van zo'n dergelijke maatregel, zie ik juist het belang om stevig in te zetten op stal- en managementmaatregelen. Bovenstaand plan kan daar een aanjagende rol in spelen, juist door dit samen met de sector en keten op te pakken.

Emissienormen intensieve sectoren

Voor de intensieve sectoren (varkens-, pluimvee- en kalverhouderij) worden er ook bedrijfsspecifieke emissienormen geïntroduceerd. Voor deze sectoren zijn er ten opzichte van de KPI-keuze melkvee een aantal overeenkomsten, maar ook verschillen met betrekking tot welke overwegingen relevant zijn. Het grootste verschil is dat in de intensieve sectoren vooral maatregelen in en aan de stal bijdragen aan emissiereductie. Managementmaatregelen hebben hier minder effect dan bij de melkveehouderij.

In de intensieve sectoren kiest het kabinet daarom om te sturen op een KPI per dierplaats (kilogram ammoniak/CO2-eq per dierplaats per jaar). Hierbij wordt zoveel mogelijk aangesloten op de reeds bestaande systematiek van de milieuregelgeving in het stelsel van de Omgevingswet, waaronder de bestaande emissiegrenswaarden van ammoniak uit een stal in het Besluit activiteiten leefomgeving. Daarbij is het belangrijk om ook zo veel mogelijk handelingsperspectief te hebben. Momenteel worden managementmaatregelen niet als separate emissiereducerende maatregel meegenomen in het stelsel van de Omgevingswet. Het integreren van managementmaatregelen in de stalbeoordelingssystematiek voor milieubelastende activiteiten wordt gezamenlijk door de ministeries IenW en LVVN uitgewerkt in het Programma Vernieuwing Stalbeoordeling.

Om de hoogte van de normen voor stikstof en klimaat vast te stellen voor de intensieve sectoren is het nodig om inzicht te krijgen in het technisch reductiepotentieel in deze sectoren. Onderzoek hiernaar wordt op dit moment door de WUR uitgevoerd. Het kabinet vindt het belangrijk om de resultaten van dit onderzoek af te wachten alvorens de normen vast te stellen. Zeker ook in deze sectoren is het daarbij relevant te leren van ervaringen van provincies zoals rondom de Veluwe en het recent gestarte netwerk praktijk bedrijven varkenshouderij. Met de pluimveehouderijsector loopt ook een gesprek over het opstellen van emissiereductieplannen om de beweging naar emissiereductie op gang te brengen en daarmee ook meer zicht te krijgen op de praktische mogelijkheden. Het streven is de normen op basis van technisch reductiepotentieel (BBT) in Q1 2027 aan te kondigen.

Verouderde stallen

In het coalitieakkoord is vastgelegd dat een aparte regeling wordt opgesteld voor het versneld uitfaseren van verouderde bedrijven. Het kabinet geeft hier invulling aan door de bestaande milieuregelgeving in de Omgevingswet te benutten om verouderde stallen te verduurzamen. Hiermee wordt rekening gehouden met het advies van het PBL[3] om deze systematiek van stalnormering te benutten en daarmee de druk op de nog te ontwikkelen systematiek van doelsturing te verminderen. De realisatie wordt hiermee ondersteund.

Het is staatssteun-technisch niet mogelijk gebleken om met een beëindigingsregeling gericht te sturen op het uitfaseren van verouderde bedrijven. Er kan namelijk geen objectief selectiecriterium worden vastgesteld dat past bij het doel van de beëindiging (stikstofreductie) en dat onderscheid maakt tussen verouderde en niet-verouderde bedrijven. Het uitfaseren van verouderde stallen kan zoals hiervoor aangegeven wel geïnstrumenteerd worden door de bestaande milieuregelgeving in de Omgevingswet te benutten om verouderde stallen te verduurzamen. Het kabinet werkt dit voornemen de komende tijd verder uit en beziet dit in samenhang met de uitwerking van bedrijfsspecifieke emissienormen.

[3] https://www.pbl.nl/system/files/document/2025-08/pbl-2025-Reflectie-op-MCEN-maatregelenpakket-spoor-2-PBL-WUR-Deltares-RIVM-5923.pdf

Borging van de bedrijfsspecifieke emissienormen
Om in 2035 te kunnen bepalen of een ondernemer aan de emissienorm voldoet en daarop ook te kunnen afrekenen, moet er een juridisch houdbaar systeem worden ontwikkeld, inclusief een methodiek voor het vaststellen van emissies. Daarvoor is het cruciaal dat de emissies per bedrijf betrouwbaar en transparant kunnen worden vastgesteld. Zolang dat niet het geval is, blijven middelvoorschriften en andere vormen van normering noodzakelijk. Voor afrekenbare bedrijfsspecifieke emissienormen moet de data beschikbaar en van voldoende kwaliteit zijn. Het kabinet bekijkt daarom met partijen hoe het systeem daartoe in te richten. Daarnaast wordt gewerkt aan de herziening van de systematiek van stalbeoordeling door de staatssecretaris van IenW en de minister van LVVN.

Voor het berekenen van emissies op bedrijfsniveau zijn in de Integrale KPI-kernset Duurzame Landbouw voor melkveehouderij en akkerbouw verschillende detailniveaus beschreven voor het bepalen van KPI's, variërend van eenvoudigere, betrouwbare rekenmethodes tot een uitgebreidere, betrouwbare rekenmethode (bijvoorbeeld een systeem zoals de Kringloopwijzer), meten of een combinatie. De komende tijd worden meerdere methodes voor het vaststellen van emissies op bedrijfsniveau uitgewerkt. Daarbij wordt gekeken in de tijd wat voldoende zekerheid en betrouwbaarheid geeft voor afrekenbare emissiecijfers en wat er voor elke sector haalbaar, wenselijk en logisch is en voor de bevoegde instanties uitvoerbaar is en bijdraagt aan de handhaafbaarheid. Daarnaast zal verder met de sector worden gesproken om ook publiek-privaat een gedetailleerde methode gezamenlijk (door) te ontwikkelen.

Er leven zorgen over de openbaarmaking van gegevens die in het kader van doelsturing zullen worden verwerkt. Zoals aangegeven in de beantwoording van de Kamervragen van het lid Van der Plas (BBB)4 heeft het kabinet hier aandacht voor in de vormgeving van doelsturing.

Vervolgstappen
Met bovengenoemde wordt een belangrijke stap gezet in de ontwikkeling van de bedrijfsspecifieke emissienormen. Tegelijk realiseert het kabinet zich dat er op verschillende aspecten nog verdere uitwerking nodig is voordat de normen definitief in wet- en regelgeving vastgelegd kunnen worden. Het gaat hierbij onder andere om:

- Het doorlopen van een staatssteuntraject met de Europese Commissie ten behoeve van de koppeling van de melkveenorm aan fosfaatrechten;
- Uitwerken van stimuleringsregelingen voor ondernemers;
- Bepalen streefwaarde melkveehouderij 2030 met plan van aanpak, streven is Q4 2026;
- Een nadere wetenschappelijke validatie van de normen en het verder inzichtelijk maken van de impact op verschillende bedrijfstypen (zoals biologische bedrijven) en eventuele afwentelingseffecten, streven is Q1 2027;
- Het bepalen van de hoogte van de norm voor de intensieve sectoren, streven is Q1 2027;
- Verder toewerken naar borging van de normen;
- Uitwerken van ontwerpregelgeving en deze in consultatie brengen, streven is Q3 2027.

Hier gaat het kabinet de komende periode intensief mee aan de slag met betrokken maatschappelijke partijen en medeoverheden.

2. Veldemissies

Sinds de jaren negentig van de vorige eeuw zijn er verplichtingen doorgevoerd die ervoor hebben gezorgd dat ammoniakemissies zijn gedaald. De veldemissie van ammoniak (weidegang en het uitrijden van mest) bedraagt echter nog circa 40 procent van de totale ammoniakemissie in de landbouw. Het kabinet kiest ervoor om voor het terugdringen van de veldemissies van ammoniak geen systeem van doelsturing in te voeren omdat de keuzemogelijkheden ten opzichte van de bestaande middelvoorschriften beperkt zijn. Ten opzichte van het referentiejaar 2019 zijn de uitrijemissies van dierlijke mest verminderd door het vervallen van de derogatie, waardoor minder dierlijke mest per hectare mag worden uitgereden. Met een systeem van dagontmesting, mestvergisting en strippen van melkveemest kan daarnaast verdergaande emissiereductie worden bereikt bij het uitrijden van deze dierlijke mest (binnen de dierlijke mestgebruiksnorm). Het kabinet zet in op het verder aanscherpen van de voorschriften voor emissiearm aanwenden van meststoffen. Onlangs is de internetconsultatie gestart (openstelling 15 juni tot en met 12 juli) met emissiearme voorschriften voor meststoffen, waaronder ureumhoudende minerale meststoffen. Daarnaast

[4] Kamerstuk 2026Z06401

wordt ten aanzien van emissiearm aanwenden van dierlijke mest ingezet op innovatieve aanwendingstechnieken en het vergroten van kennis en bewustzijn. Ook wordt onderzocht hoe op termijn met voorschriften voor mestaanwending de ammoniakemissies bij aanwending verder kunnen worden beperkt.

3. Grondgebondenheid

Voor een toekomstbestendige melkveehouderij die in balans met de leefomgeving en een bijdrage levert aan de verbetering van de waterkwaliteit, klimaatmitigatie, weidegang en biodiversiteit kiest het kabinet voor de invoering van een eenvoudige grondgebondenheidsnorm. Het kabinet zal een grondgebondenheidsnorm in de melkveehouderij invoeren en een wetvoorstel daarvoor in uw Kamer voorleggen. Voor wat betreft de invoeringstermijn wordt een ingroeipad met tussenstappen (in 2030 een eerste stap en een tweede stap in 2032) en een eindnorm in 2035 gehanteerd. Een eerste stap in 2030 zal voor de zeer intensieve melkveebedrijven al een forse inspanning vragen.

Het kabinet kiest voor een grondgebondenheidsnorm van 2,6 gve per hectare. Om aan die norm te voldoen, kunnen melkveehouders gebruik maken van samenwerkingsovereenkomsten met akkerbouwers binnen een straal van 25 kilometer. Voor melkveehouders in uitspoelingsgevoelige gebieden, te weten zand- en lössgronden, geldt een grasland/rustgewassenverplichting van 85% van het areaal waarmee wordt voldaan aan de gve per hectare norm. In de nadere uitwerking zal het kabinet rekening houden met de bijzondere eisen die in de biologische landbouw gelden ten aanzien van het gebruik van mest van biologische oorsprong, bijvoorbeeld door voor de biologische sector een ruimer afstandscriterium voor samenwerkingsovereenkomsten vast te leggen.

Het kabinet heeft in de verdere uitwerking oog voor de impact van deze maatregel, waaronder ruimtelijke en sociaal-maatschappelijke effecten, en zal daarbij ook een pakket flankerende maatregelen onderzoeken en uitwerken. Het kabinet is voornemens hiervoor €215 miljoen in te zetten. De grondgebondenheidsnorm heeft het meest impact in veedichte gebieden. Hier zal bij de besteding van de middelen rekening mee worden gehouden. Het komende halfjaar werkt het kabinet het voorstel verder uit en wordt een wetsvoorstel voorbereid. Het streven is het wetsvoorstel eind 2026 ter internetconsultatie voor te leggen, zodat het in 2027 kan worden ingediend bij de Tweede Kamer. Met de introductie van een grondgebondenheidsnorm doet het kabinet de verplichting die Nederland (in februari 2022) in het kader van het addendum 7e actieprogramma Nitraatrichtlijn is aangegaan, gestand. Deze maatregel zal, conform toezegging aan de Europese Commissie, worden opgenomen in het 8e actieprogramma Nitraatrichtlijn.

4. Vrijwillige beëindiging

Het kabinet ziet ondersteuning bij vrijwillige beëindiging van veehouderijlocaties als onderdeel van het totale pakket. Met dit pakket krijgen ondernemers meer duidelijkheid over de maatregelen die op hen afkomen en kunnen zij zich hierop voorbereiden. Het kabinet vindt het belangrijk dat ondernemers die gegeven de aangekondigde maatregelen en in combinatie met bijvoorbeeld marktomstandigheden of het ontbreken van een opvolger willen stoppen, de mogelijkheid krijgen om dit op een financieel verantwoorde wijze te doen. Om die reden zet het kabinet in op voortzetting van vrijwillige beëindigingsregelingen. Met de deelname aan dergelijke regelingen leveren deze veehouders op vrijwillige basis een belangrijke bijdrage aan de noodzakelijk stikstofreductie. Voor vrijwillige beëindiging van veehouderijlocaties heeft het kabinet € 2,75 miljard beschikbaar.

Bij de uitwerking van de toekomstige vrijwillige beëindigingsregelingen zal in de vormgeving rekening worden gehouden met de effecten van het totaalpakket. Zo zal vrijwillige beëindiging onderdeel zijn van het flankerend beleid ten aanzien van de grondgebondenheidsnorm in de melkveehouderij en het versneld uitfaseren van verouderde stallen.

Beëindigingsregelingen kennen ook mogelijke onbedoelde neveneffecten, één daarvan is veranderend grondgebruik na beëindiging van veehouderijlocaties. Met name de mogelijke omzetting van grasland in bouwland voor teelten met grotere risico’s op uitspoeling van nutriënten en waarbij relatief veel gewasbeschermingsmiddelen worden gebruikt. Binnen de regeling is dit lastig te ondervangen. In de eerste plaats vanwege de steunkaders voor sluiting van productiecapaciteit die bij opname van grond in de regeling vereisen dat deze voor tenminste 20 jaar worden omgezet in bos of natuur. In de tweede plaats vanwege het grote budgettaire beslag van het uit productie nemen van grond. En in de laatste plaats vanwege het verwachte negatieve effect op de deelnamebereidheid. Het opleggen van gebruiksvoorwaarden (bijvoorbeeld middels een kwalitatieve verplichting) valt onder andere steunkaders en kan daarom niet worden gekoppeld aan een beëindigingsregeling. Omzetting van grasland naar bouwland kan ook andere oorzaken kennen, zoals het verlies

van de derogatie en (veranderende) marktomstandigheden. Dit maakt dat het van belang is om in te zetten op instrumenten die in den brede toezien op het beperken van onwenselijke ontwikkelingen in grondgebruik. Rijk, provincies en gemeenten hebben hier ieder hun eigen rol en taak in.

De eerste vrijwillige beëindigingsregeling die het kabinet zal openstellen is de Vrijwillige beëindigingsregeling veehouderijlocaties (Vbr). Deze regeling kent een subsidieplafond van € 715 miljoen. Bij volledige benutting van dit budget wordt de opbrengst ingeschat op 1,2 tot 1,5 kiloton ammoniakemissiereductie. De regeling is zo opgesteld dat locaties binnen een strook van 1000 meter rondom overbelaste en voor stikstof gevoelige Natura 2000-gebieden met voorrang in aanmerking komen voor subsidie. Toekenning van de subsidie zal voor deze groep volgens het principe van 'first come, first serve' plaatsvinden. Als het subsidieplafond na de eerste ronde nog niet is bereikt, dan komen veehouders met een veehouderijlocatie buiten de strook van 1.000 meter rondom overbelaste en voor stikstof gevoelige Natura 2000-gebieden in aanmerking voor een subsidie. Voor deze groep geldt dat de toekenning van de subsidie plaatsvindt op basis van een rangschikking op doelmatigheid (tender). Hiermee geeft het kabinet tevens invulling aan de motie Koorevaar (Kamerstuk 28 973 nr. 295) die het kabinet oproept de regeling zodanig vorm te geven dat bij de toekenning van middelen nadrukkelijk wordt gestuurd op maximale stikstofreductie en natuurwinst door prioriteit te geven aan bedrijven die een relatief grote bijdrage leveren aan stikstofdepositie op overbelaste Natura 2000-gebieden.

De Vbr ligt momenteel ter notificatie bij De Europese Commissie. Na goedkeuring zal het kabinet zo snel mogelijk besluiten over de publicatie en openstelling in samenhang met de overige onderdelen van het pakket.

5. Verbreden van het productierechtenstelsel

Het huidige stelsel van productierechten is gericht op het reguleren van de mestproductie met het oog op de waterkwaliteit en gekoppeld aan de mestproductieplafonds in de Meststoffenwet. Op dit moment is ingrijpen op het totaal aantal rechten in de varkens-, pluimvee- of melkveesector alleen mogelijk als het mestproductieplafond voor de betreffende sector overschreden wordt. Dit gebeurt door een deel van de rechten bij verhandeling af te romen om (verdere) overschrijding te voorkomen of, wanneer dat onvoldoende effect heeft en andere maatregelen onvoldoende effect hebben, door te korten op rechten. Op basis van de 2e kwartaalcijfers 2026 van het CBS in augustus over de mestproductie zal het kabinet besluiten over het opnieuw introduceren van afroming van varkensrechten die buiten familieverband worden verhandeld. Afroming is aan de orde als uit die cijfers naar voren komt dat het sectorale mestproductieplafond voor de varkenshouderij in 2026 naar verwachting wordt overschreden. Afgaande op de 1e kwartaalcijfers van het CBS lijkt herintroductie van afroming in de pluimveesector niet aan de orde.

De Meststoffenwet biedt op dit moment geen mogelijkheid om via de productierechten ook te sturen op de ammoniakemissies in de veehouderij. Om het stikstofdoel voor de landbouw in 2035 te kunnen borgen wordt het bestaande stelsel van productierechten aangepast en de juridische basis verbreed.

Het kabinet wil met het verbreden van het stelsel zo dicht mogelijk bij het bestaande stelsel van productierechten blijven. De in het coalitieakkoord aangekondigde "verbreding van een al bestaande juridische grondslag die is gekoppeld aan de mestproductieplafonds" bestaat uit het instellen van nieuwe nationale en sectorale emissieplafonds voor ammoniak, naast de al bestaande nationale en sectorale mestproductieplafonds. Hierbij wordt het stikstofreductiedoel voor de landbouw in 2035 (42-46% reductie ten opzichte van 2019) vertaald naar een nationaal ammoniakemissieplafond in 2035. Dit nationale ammoniakemissieplafond wordt vervolgens vertaald naar emissieplafonds per dierlijke sector, zodat het voor deze sectoren duidelijk is wat de opgave is. Het kabinet verkent een sectorale verdeling evenredig aan de sectorale bijdrage aan de totale ammoniakemissie in 2019. Daarbij wordt afgewogen of technisch reductiepotentieel, dat verschilt per sector, meeweegt. Over dat technisch reductiepotentieel in de verschillende veehouderijsectoren verwacht het kabinet in het eerste kwartaal van 2027 een robuust beeld te hebben.

Voor het geval dat de emissieopgave voor de landbouw (42-46%) in 2035 niet wordt gehaald, consulteert het kabinet provincies en maatschappelijke partijen met als doel om een borgingsinstrument vast te leggen in het programma bij de spoedwet vervangen omgevingswaarde stikstof. Indien daarbij geen consensus wordt bereikt, kiest het kabinet als ultieme remedie voor een korting op productierechten in 2035. Het is de inzet van het kabinet om – als er aanleiding is om deze ultieme maatregel in te zetten – dat alleen te doen bij bedrijven in sectoren die hun sectorale emis-

sieplafond overschrijden. Het kabinet kijkt bij de uitwerking naar de mogelijkheid om te differentieren, bijvoorbeeld een korting die rekening houdt met koplopers op dat moment met betrekking tot bedrijfsspecifieke emissienormen voor 2035.

Met de nieuwe nationale en sectorale emissieplafonds voor ammoniak voor 2035 kan, wanneer dat nodig mocht zijn, worden gestuurd met behulp van productierechten op vergelijkbare wijze als nu in het stelsel van productierechten mogelijk is voor de mestproductie. Daarmee wordt het mogelijk om ook bij (dreigende) overschrijding van deze plafonds te sturen op de hoeveelheid productierechten (via afroming of als ultieme remedie een korting) en daarmee op het aantal gehouden dieren. Een dergelijk stelsel zal op deze wijze, zodra het ingevoerd is, een extra middel geven om geborgd te kunnen sturen op het stikstofreductiedoel voor de landbouw in 2035.

De juridische houdbaarheid van deze denklijn vergt nader uitzoekwerk, net zoals de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid. Belangrijk aandachtspunt is dat het ingrijpen goed gemotiveerd moet kunnen worden. Overwegingen op het gebied van staatssteun worden hierbij meegenomen. Daarbij speelt onder andere mee of het stelsel meer doet voor het milieu dan al wettelijk vereist is (bovenwettelijk doel), dat rechtenstelsels complex zijn vanuit staatssteunoptiek en dat de schaarste en daarmee waarde die wordt gecreëerd mogelijk ook een knelpunt is. Het kabinet onderzoekt ook hoe de proportionaliteit van het invoeren van productierechten voor de sectoren geiten en kalveren vanuit de doelen voor het stikstofbeleid onderbouwd kan worden.

Gezien het belang van de verbreding van de juridische basis van het bestaande productierechtenstelsel om als borging te kunnen dienen van het totaalpakket, is spoedige uitwerking gewenst. Daar waar het mogelijk is om versnelling te bereiken in de uitwerking van deze (zeer complexe) maatregel zal dat gedaan worden, bijvoorbeeld door de Kamer bij het indienen van de wetswijziging te vragen deze met voorrang te behandelen. Het gaat hier om een maatregel met potentieel ingrijpende gevolgen en vergt een zorgvuldige voorbereiding. Er worden hoge eisen gesteld aan de onderbouwing van de bijdrage van deze maatregel aan het te bereiken doel en aan de rechtvaardigheid en uitvoerbaarheid van de maatregel. Daarnaast zal een traject met de Europese Commissie moeten worden doorlopen om de staatssteunrechtelijke aspecten van deze maatregel te beoordelen.

B. Een slimme koppeling tussen stikstof, natuur en andere opgaven

6. Klimaat

De gevolgen van klimaatverandering wereldwijd en ook in ons eigen land worden steeds zichtbaarder door langdurige periodes van droogte, natuurbranden, extreme neerslag en overstromingen. Het kabinet zet in op een klimaatbestendige landbouw en landgebruik en het behalen van de klimaatdoelen voor 2030 en daarna. Met het versterken van een integrale aanpak wordt een eenduidig perspectief geboden aan de boer op het gebied van zowel de stikstof-, natuur- als klimaatopgave. Hierdoor worden de boeren zo veel mogelijk in samenhang benaderd met een integraal pakket aan maatregelen in plaats van vanuit verschillende perspectieven. De effecten voor klimaat gaat het kabinet vanuit het oogpunt van synergie betrekken bij de afwegingen over de instrumentering en maatvoering van de stikstof- en natuurmaatregelen die nu voorliggen als onderdeel van het totaalpakket. Via diverse voorliggende maatregelen die primair gericht zijn op stikstofreductie en natuurherstel, zoals de bedrijfsnormen, vrijwillige beëindigingsregelingen en zonering, wordt ook een bijdrage geleverd aan de reductie van broeikasgasemissies. Daarnaast wordt gekeken naar de mogelijkheden voor de inzet van methaanremmers binnen de veehouderij.

7. Dierwaardigheid

De stappen naar dierwaardige veehouderij landen op het boerenerf samen met de andere opgaven op het gebied van milieu en klimaat, waar onder de opgave voor gezonde leefomgeving die gericht is op het verbeteren van de luchtkwaliteit, volgens uit de EU-richtlijn luchtkwaliteit en het verminderen van geurhinder van veehouderijen. Dit maakt dat in de verdere uitwerking dan ook steeds naar de integraliteit van de opgaven wordt gekeken zodat boeren weten waar ze aan toe zijn en verantwoorde investeringsbeslissingen kunnen nemen voor integraal duurzame stallen. Zo wordt het risico op lock-in effecten beperkt en wordt voorkomen dat maatregelen die worden getroffen in het kader van de ene opgave worden afgewenteld op andere opgave. Tegelijkertijd met deze brief informeert de staatssecretaris het parlement over de stand van zaken en planning van de aanpak dierwaardige veehouderij in samenhang met de gehele aanpak.