



Onderwerp

Tussenrapportage gebiedsproces stikstof Oostrand Noordoostpolder

Kern mededeling:

Gedeputeerde Staten van Flevoland hebben kennisgenomen van de Tussenrapportage Gebiedsproces stikstof Oostrand Noordoostpolder. In het gebiedsproces zijn de agrariërs in het gebied nauw betrokken en wordt gezamenlijk gewerkt aan gedragen oplossingen die kunnen leiden tot minder uitstoot van stikstof zoals de provincie dat heeft gevraagd. Uit het gebiedsproces blijkt dat 50% stalemissiereductie haalbaar is en een door het gebied gedragen doel is. Dit wordt als vertrekpunt genomen in de vervolgstappen.

De komende periode worden de oplossingen door de agrariërs verder uitgewerkt en concreet gemaakt inclusief financiële gevolgen. Het Gebiedsplan Wet stikstofreductie en natuur (Wsn) wordt als onderdeel van het Provinciale Gebiedsprogramma Landelijk gebied voor 1 juli 2023 ingediend bij het Rijk.

Mededeling:

Mede door de inwerkingtreding van de Wet stikstofreductie en natuur (Wsn) heeft u in februari 2021 de Flevolandse Aanpak Stikstof (FAS) vastgesteld. Daarin heeft u de kaders voor de aanpak van stikstof vastgelegd. Voor de uitvoering van de FAS heeft het college van Gedeputeerde Staten op 15 maart 2022 gekozen voor een strategie waarbij de beoogde stikstofvermindering gehaald wordt met een combinatie van een gebiedsgerichte en een generieke aanpak.

Op 15 maart 2022 is gestart met de gebiedsgerichte aanpak in de vorm van het gebiedsproces in de oostrand van de Noordoostpolder omdat in dit gebied de meeste inzet van de agrarische bedrijven (i.c. de veehouderij) wordt gevraagd. Voor de start van dit proces hebben GS de verschillende scenario's en de stikstofreductiepercentages als inzet voor de gebiedsgerichte en voor de generieke aanpak vastgesteld en met PS gedeeld. U bent daarover op 23 maart 2022 middels een beeldvormende sessie geïnformeerd.

De Tussenrapportage beschrijft de tussentijdse resultaten van het gebiedsproces Oostrand Noordoostpolder. In het gebiedsproces Oostrand Noordoostpolder staat de inzet centraal om op vrijwillige basis vermindering van de ammoniakemissies uit stallen (NH3) te behalen en daarmee bij te dragen aan de FAS-doelstelling. Uit het gebiedsproces blijkt dat 50% stalemissiereductie haalbaar is en een door het gebied gedragen doel is. Dit wordt als vertrekpunt genomen in de vervolgstappen. De verdere uitwerking en het generieke spoor, dat wil zeggen de aanpak van stikstofreductie voor de rest van de provincie, krijgt zijn uitwerking in het definitieve Gebiedsplan Wsn dat op 1 juli 2023 als onderdeel van het Gebiedsprogramma Landelijk Gebied bij het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (LNV) moet zijn ingediend.

In maart 2023 wordt er een stand van zaken gegeven over het gebiedsproces aan de gemeenteraad van de gemeente Noordoostpolder gegeven.

Registratienummer

3079040

Datum

7 maart 2023

Afdeling/Bureau

GE

Openbaarheid

Openbaar

Portefeuillehouder

Hofstra, H.J.

Ter kennisname aan PS en
burgerleden

Mededeling

Bladnummer

2

Registratienummer

3079040

Naam bijlage:	eDocs nummer:	Openbaar in de zin van de Woo (ja/nee aangeven)
Tussenrapportage Gebiedsproces stikstof Oostrand Noordoostpolder	3086448	Ja
PS mededeling versie 0.1 - juni 2022	2976529	Ja
PS mededeling strategie aanpak stikstof – maart 2022	2930292	Ja
Flevolandse aanpak stikstof – 17 februari 2021	2732493	Ja



PROVINCIE FLEVOLAND

Tussenrapportage Gebiedsproces stikstof oostrand Noordoostpolder

7 maart 2023



Inhoud

1. Status en scope van de Tussenrapportage gebiedsproces ooststrand Noordoostpolder	3
1.1 Status en scope tussenrapportage	3
1.2 Leeswijzer	3
2. De stikstofopgave en doelen voor Flevoland	4
2.1 Provinciale opgave en strategie	4
2.2 Doelstelling FAS	4
2.3 Opgave en doelen gebiedsproces	7
3. Gebiedsproces: uitgangspunten, aanpak en stand van zaken	8
3.1 Karakteristiek van het gebied	8
3.2 Randvoorwaarden proces	8
3.3 Aanpak en stand van zaken	9
4. Tussentijdse resultaten gebiedsproces	11
4.1 Indicatief maatregelenpakket	11
4.1.1 Innoveren of stoppen veehouderij	11
4.1.2 Verdere innovatie of verplaatsen	12
4.1.3 Extensiveren en/of omschakelen	12
4.1.4 Maatregelenpakket A en B	12
4.2 Tussentijdse conclusies doelbereik en proces	14
4.2.1 Tussentijdse conclusies doelbereik	14
4.2.2 Tussentijdse conclusies randvoorwaarden proces	16
Bijlagen	17
Bijlage 1: Korte kwalitatieve omschrijving beoogde maatregelen	17
Bijlage 2: Verwacht effect maatregelen per maatregel in gebiedsproces ooststrand Noordoostpolder per januari 2023	19
Bijlage 3: Verwachte bijdrage maatregelen gebiedsproces Noordoostpolder aan de opgave emissiereductie per januari 2023	20
Bijlage 4: Verwachte bijdrage maatregelen gebiedsproces Noordoostpolder aan de afname depositie opgave natuurherstel in mol per hectare per jaar per januari 2023	21

1. Status en scope van de Tussenrapportage gebiedsproces ooststrand Noordoostpolder

1.1 Status en scope tussenrapportage

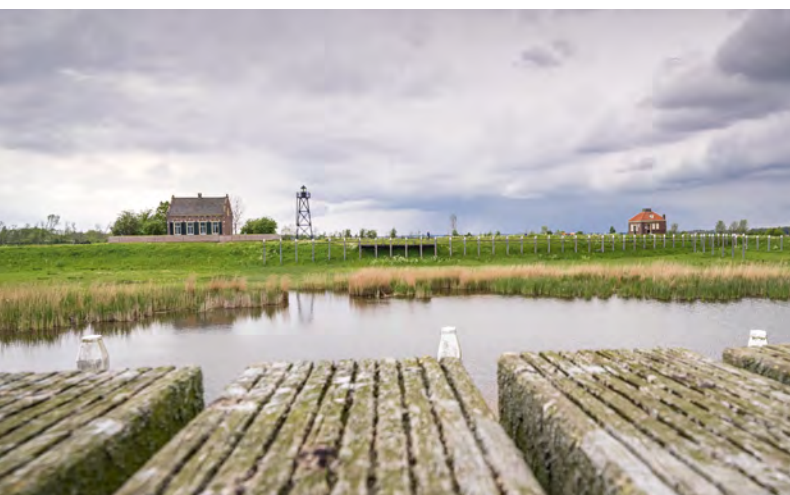
Voorliggende tussenrapportage geeft de tussentijdse resultaten van het gebiedsproces in de ooststrand van de Noordoostpolder weer. Met dit proces geeft Flevoland invulling aan de gebiedsgerichte aanpak volgens de uitgangspunten van de Flevolandse Aanpak Stikstof (FAS). Ook in de Wet stikstofreductie en natuurherstel (Wsn) is verankerd dat provincies met een gebiedsgerichte aanpak aan hun stikstofopgave werken, met name rondom de stikstofgevoelige Natura2000 gebieden.

Voor het gebiedsproces in de ooststrand van de Noordoostpolder is vertrokken vanuit een vrijwillige vermindering van 50% - 70% van de ammoniakemissies (NH₃) uit stallen (tabel hieronder tabel 1.1). De vermindering van de veldemissies is in dit proces nog niet meegenomen.

De kern van deze tussenrapportage is het pakket met indicatieve maatregelen voor de vermindering van stikstofuitstoot in de ooststrand Noordoostpolder (H4). Dit pakket is gebaseerd op de uitkomsten van maatwerkgesprekken die in het gebied met de agrarische bedrijven zijn gevoerd. Het pakket geeft weer welk 'reductiepotentieel' de bedrijven zien en welke maatregelen volgens hen onderdeel kunnen zijn van het verdere gebiedsproces. Ook geeft het een voor-spelling van de mate waarin het gebiedsdoel haalbaar is als het pakket ook daadwerkelijk uitgevoerd gaat worden. Deze rapportage sluit af met een aantal conclusies over de manier waarop het proces is verlopen ten opzichte van de uitgangspunten en over de mate waarin met de tussentijdse resultaten van het gebiedsproces, de stikstofdoelstelling uit de FAS en voor stalemissies in 2030 kan worden bereikt.

Emissiereductie% in 2030 ten opzichte van basisjaar 2018	Gebiedsproces Ooststrand Noordoostpolder	Rest van de provincie
Stalemissies	50 – 70%	20%
Veldemissies	20%	20%

Tabel 1.1: Doelstelling NH₃-emissiereductiepercentages in 2030 ten opzichte van 2018 voor de verschillende gebieden gebaseerd op de FAS-strategie (GS-besluit van 15 maart 2022).



1.2 Leeswijzer

De voorliggende rapportage is als volgt opgebouwd:

- H2:** De stikstofopgave en doelen voor Flevoland en voor het gebiedsproces
- H3:** Het gebiedsproces: uitgangspunten, aanpak en stand van zaken
- H4:** Tussentijdse resultaten en conclusies over doelbereik en uitgangspunten proces



2. De stikstofopgave en doelen voor Flevoland

2.1 Provinciale opgave en strategie

Voor de uitvoering van de Flevolandse Aanpak Stikstof (FAS, 2021) heeft het college van Gedeputeerde Staten (GS) in maart 2022 gekozen voor een strategie waarbij de beoogde stikstofvermindering gehaald wordt met een combinatie van een stevige emissiereductie in een deel van de provincie in een gebiedsgerichte aanpak en een beperktere reductie in een generieke aanpak in de rest van de provincie.

Deze strategie sluit goed aan bij de wens van diverse stakeholders die in 2021 aan de gebiedstafels deelnamen ter voorbereiding op de FAS. Zij hebben de provincie destijds opgeroepen om met een zo doelmatig en efficiënt mogelijke aanpak te komen. Die oproep hebben PS ook overgenomen bij de vaststelling van de FAS.

In maart 2022 zijn GS gestart met een gebiedsgerichte aanpak in de vorm van het gebiedsproces in de oostrand van de Noordoostpolder, omdat in dit gebied de meeste inzet van de agrarische bedrijven (i.c. de veehouderij) wordt gevraagd. Voor de start van dit proces hebben GS de verschillende scenario's en de stikstofreductiepercentages als inzet voor de gebiedsgerichte en voor de generieke aanpak vastgesteld en met PS gedeeld. De bedoelde percentages zijn hiervoor al genoemd in tabel 1.1. Zij gelden als voorlopig gebieds- respectievelijk generiek doel voor stikstofreductie (inzet) en worden in 2.2 verder toegelicht. Bij de vaststelling van het Gebiedsplan Wsn (Wet stikstofreductie en natuurverbetering) zullen GS deze percentages definitief vaststellen.

In oktober 2022 hebben PS bij motie opgeroepen om de eindtermijn van de FAS op 2035 te houden, zolang het kabinet de vervroeging (in het Coalitieakkoord) naar 2030 niet wettelijk heeft geregeld. Inmiddels heeft het kabinet aangekondigd die vervroeging dit jaar bij wet vast te leggen. In deze tussenrapportage is dan ook al van 2030 als eindtermijn uitgegaan. Dit mede omdat die termijn ook gaat gelden voor te ontvangen bijdragen uit het Transitiefonds Landelijk Gebied.

2.2 Doelstelling FAS

Met de FAS wordt maximaal aangesloten op de unieke situatie dat provincie Flevoland geen stikstofgevoelige Natura-2000 gebieden kent, maar wel een bijdrage moet leveren aan het reduceren van stikstofemissies die neerslaan in nabijgelegen Natura2000-gebieden. In de FAS is als doelstelling daarvoor opgenomen:

“We streven naar reductie van de Flevolandse bijdrage in de overschrijding van de kritische depositiewaarde van dichtbijgelegen stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden. Die overschrijding brengen we, synchroon met de landelijke doelen, stapsgewijs terug ten opzichte van de situatie in 2019 met 40% in 2025, 50% in 2030 en 74% in 2035.”

De FAS doelstelling is dan ook een depositie-doelstelling die is gericht op vermindering van de hoeveelheid uit Flevoland afkomstige stikstof die neerdaalt in nabijgelegen stikstofgevoelige natuur. Voor verkeer zal die vermindering richting 2030 via het landelijke klimaatspoor (elektrificatie van de automobiliteit) verlopen. Voor de stikstofdepositie uit de landbouw (ammoniak) is een provinciale aanpak nodig die rekening houdt met het gegeven dat ammoniak al op vrij korte afstand van de emissiebron neerslaat en dat daardoor de afstand tot omliggende Natura 2000-gebieden cruciaal is voor het efficiënt bereiken van de FAS doelstelling.

Uit de scenario-analyse van maart 2022 blijkt dat het in Flevoland in het bijzonder gaat om de oostelijke kant van de Noordoostpolder, die zich in de dichte nabijheid van de Natura 2000-gebieden Weerribben, Wieden en Rottige Meente bevindt. Door de korte afstand levert Flevoland een relevante bijdrage aan de overschrijding van de kritische depositiewaarde (KDW) voor deze overbelaste gebieden.

In onderstaande tabel 2.1 staat het procentuele aandeel (afgerond) vanuit Flevoland in die overschrijding van nabijgelegen Natura2000 gebieden inclusief Weerribben, Wieden en Rottige Meente weergegeven.

Natura 2000-gebied	Gemiddelde overschrijding uit NL (mol/ha/jr)	Aandeel Flevoland (%)	Aandeel Flevoland (mol/ha/jr)
Weerribben	190	15	30,5
Wieden	161	10	15,4
Rottige Meente	167	10	16,9

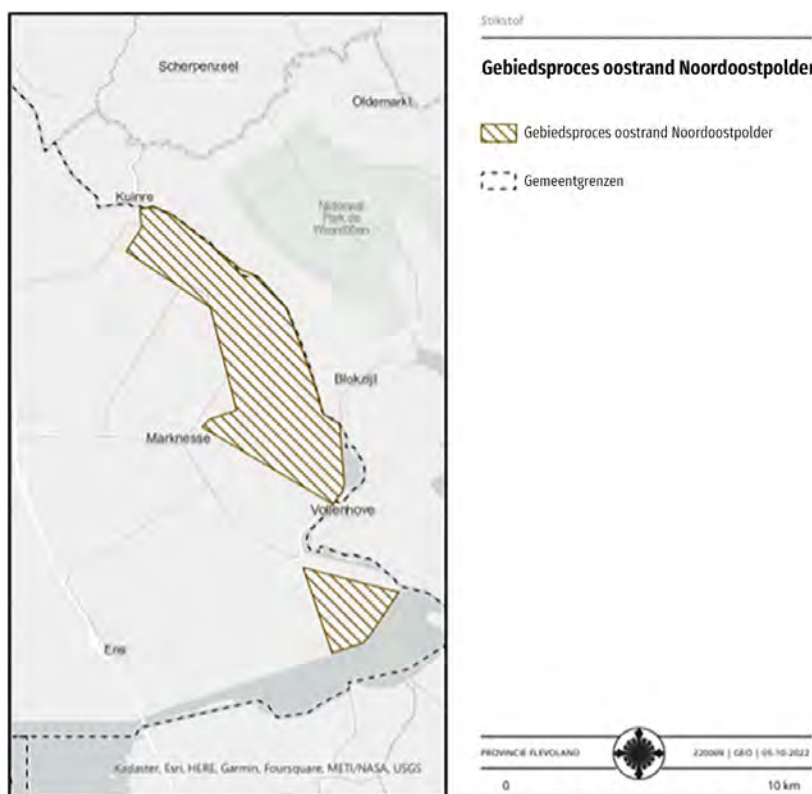
Tabel 2.1: Weergave van Flevolandse aandeel in de overschrijding van de Kritische Depositie Waarden van nabijgelegen stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden.

Een forse stikstofreductie in de oostrand van de Noordoostpolder is verreweg de meest doelmatige en efficiënte manier om de doelstellingen voor de Weerribben, Wieden en Rottige Meente te realiseren, omdat reductie in deze zone een veelvoud aan depositievermindering oplevert ten opzichte van reductie in de rest van Flevoland. Bij het bepalen van de doelstelling voor de oostrand is er wel van uitgegaan dat aanvullend een generieke reductie voor de rest van de provincie nodig is, maar dat die beperkter van omvang kan zijn. Voor het behalen van de Flevolandse stikstofdepositiereductie in andere stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden zoals de Veluwe en de Rijntakken blijkt een beperkte, generieke emissiereductie ook daadwerkelijk toereikend.

GS hebben in maart 2022 besloten om als inzet voor 2035 en op vrijwillige basis een generiek en een gebiedsgericht emissiereductiepercentage te hanteren. Voor het gebied is uitgegaan van een gebied dat:

- past binnen bestaande grenzen (water, provinciale wegen, kassencomplex);
- de grootste depositiepotentie heeft (meeste mol/hectare);
- samenhang heeft (en dus een gebiedsproces kan doorlopen).

Dit heeft geresulteerd in het gebiedsproces in de oostrand van de Noordoostpolder (figuur 2.2.)



Figuur 2.2: Gebieden gebiedsproces Noordoostpolder.

Voor de in de kaart aangegeven gebieden wordt uitgegaan van een reductie van 50 – 70% voor de stalemissies (dus niet de veldemissies) in de oostrand van de Noordoostpolder. De gekozen strategie vraagt minder investeringen en veel minder inspanningen van de agrarische sector dan een uitsluitend generieke inzet of een generieke inzet met aanvullende inzet in een ander gebied dan de Noordoostpolder.

Naar verwachting zullen (komende) rijksbronmaatregelen (voermanagement, beweiden, verdunde mestaanwending) en het autonome dalingspoor in

belangrijke mate bijdragen aan het halen van de generieke reductie.

De combinatie van dit gebiedsgerichte scenario met een beperktere generieke reductie is dan ook een doelmatige en efficiënte strategie voor stikstofvermindering voor Flevoland zoals maatschappelijk en politiek bij de vaststelling van de FAS gevraagd. Deze strategie is vertaald in tabel 2.3. In de volgende paragraaf gaan we in op de gebiedsgerichte aanpak in het gebiedsproces in de oostrand van de Noordoostpolder

Emissiereductie% in 2030 ten opzichte van basisjaar 2018	Gebiedsproces oostrand Noordoostpolder	Rest van de provincie
Stalemissies	50 – 70%	20%
Veldemissies	20%	20%

Tabel 2.3: Doelstelling NH_3 -emissiereductie percentage in 2030 ten opzichte van 2018 voor de verschillende gebieden gebaseerd op de FAS-strategie (GS-besluit van 15 maart 2022).

2.3 Opgave en doelen gebiedsproces

Bij de vaststelling van het voorlopige gebieds- en generieke doel in maart 2022 hebben GS besloten om een gebiedsproces in de oostrand van de Noordoostpolder te starten. Kortweg genoemd: Gebiedsproces Noordoostpolder.

De omvang van het gebied wordt met name bepaald door de afstand vanuit de Weerribben en Wieden waarmee binnen de oostrand een effectieve stikstofreductie op deze Natura 2000-gebieden wordt gehaald. Dat leidt tot een indicatieve begrenzing voor de provinciale inzet, maar vormt geen harde grens. Als deelname van bedrijven in de nabijheid bijdraagt aan een betere samenhang in het gebied en/of aan grotere kansen op het bereiken van de doelen in de FAS, dan is dat zeker mogelijk. In praktijk hebben zich ook bedrijven rondom het gebiedsproces aangemeld (zie ook 3.3). In het proces is echter het meest ingezet op de veehouderij in het gebied rondom Luttelgeest-Marknesse, omdat de opgave voor de Weerribben het grootst is en dit deel van het gebied het meest nabij de Weerribben ligt. Voor het deelgebied rondom Kraggenburg is in het proces gebleken dat hier een inzet van 20% reductie uit de veehouderijen volstaat om de beoogde stikstofvermindering in de Wieden te halen.

De totale stalemissie in het gebiedsproces bedraagt 56 ton stikstof. Bij de inzet die de provincie in het

gebiedsproces minimaal vraagt (50%), wordt een reductie van 28 ton stikstof behaald. Daarmee kan voor de Weerribben, Wieden en Rottige Meente de afname van de depositie volgens de FAS-doelstelling worden bereikt. De doelen voor het Gebiedsproces Noordoostpolder voor de ammoniakemissie uit stallen zijn opgenomen in tabel 2.4. uitgaande van een 50% reductie. Voor de reductie van de stalemissies in het gebiedsproces is een bandbreedte tot 70% aangehouden.

De eerste verwachting is dat een emissiereductie vanuit het gebiedsproces in de oostrand van de Noordoostpolder van 50% voldoende is om de doelstelling van de FAS te bereiken. GS hebben er echter rekening mee willen houden dat het Rijk medio 2022 nog met richtinggevende stikstofdoelen zou komen die wellicht om een extra inspanning boven 50% reductie zouden vragen. De FAS-doelstelling is in tabel 2.5 vertaald naar de bestaande stikstofdepositie en bijbehorende opgave voor de Weerribben, Wieden en Rottige Meente voor het gebiedsproces in de oostrand van de Noordoostpolder. Als deze opgave wordt gerealiseerd, vermindert het Flevolandse aandeel in de overbelasting van deze natuurterreinen uit het gebiedsproces met 74%.

Uitgangspunt doelen	NH ₃ /kg/jaar
Ammoniakemissie stallen gebiedsproces	56.000 NH ₃
Opgave stallen NH ₃ -reductie gebiedsproces	28.000 (50%)

Tabel 2.4: Gebiedsproces oostrand Noordoostpolder opgave in ammoniakemissiereductie (NH₃/Kg/jaar).

Uitgangspunt doelen	Weerribben	Rottige Meente	Wieden
Oppervlakte ha	2.725	553	2.564
Depositie stallen gebiedsproces in mol/ha/jaar	17,2	5,6	3,4
Opgave stallen gebiedsproces in mol/ha/jaar	8,9	2,9	1,8

Tabel 2.5: Gebiedsproces oostrand Noordoostpolder opgave in reductie stikstofdepositie (Mol/ha/jaar).



Foto: Thijs Quispel

3. Gebiedsproces: uitgangspunten, aanpak en stand van zaken

3.1 Karakteristiek van het gebied

Eind maart 2022 is het gebiedsproces gestart in het gebied rondom Marknesse-Luttelgeest tussen het Kuinder- en Voorsterbos. Dit gebied ligt het meest nabij de Weerribben waarvoor de opgave voor stikstofreductie en natuurherstel het grootst is (tabel 3.2). In dit gebied bevinden zich 88 agrarische bedrijven waarvan 58 akkerbouwbedrijven en 30 veehouderijen waar vee (melkvee, jongvee, pluimvee, varkens en geiten) in stallen wordt gehouden. In een aantal gevallen is daarbij sprake van een combinatie veehouderij-akkerbouwbedrijf.

De meeste melkveehouderijen zitten onder dan wel tegen de landelijk gemiddelde veebezetting (ruim 110 melkkoeien) aan. Voor de 4 pluimvee- en varkenshouderijen gelden inmiddels landelijk voorgeschreven stalmaatregelen.

De al decennia lange samenwerking tussen de veehouders en akkerbouwers in grondgebruik (gras- en bouwland) en mestaanwending is nog steeds sterk aanwezig. Daarnaast liggen er direct tegen het gebied een aantal melkveehouderijen met nog jonge bedrijfsopvolgers die PAS-melder zijn. Deze bedrijven maken (door onder meer hun grondpositie) in economisch opzicht, maar vooral in sociaal opzicht, voelbaar deel uit van het gebied.

3.2 Randvoorwaarden proces

Voor het proces zijn een aantal randvoorwaarden gehanteerd die aansluiten bij de uitgangspunten van de FAS.

Bij de start van het proces zijn de volgende randvoorwaarden met het gebied gedeeld:

- Het proces is gebaseerd op vrijwillige deelname, maar is niet vrijblijvend om perspectief en ontwikkelruimte voor de bedrijven in het gebied te vinden.
- Het proces moet uitzicht bieden op legalisatie van bedrijven zonder of met een gedeeltelijke vergunning voor de huidige bedrijfsvoering (PAS-melders, interimers).
- De provincie stelt het doel voor het gebiedsproces voorlopig vast en vraagt de bedrijven om ideeën en ondernemerschap over hoe dit doel te bereiken en sluit daarop aan. Medio 2023 maken GS de balans op en stellen het gebiedsdoel definitief vast.
- Het gebiedsdoel geldt voor het hele gebied en niet voor individuele bedrijven. Het gebiedsdoel is daarmee een optelsom van de bijdragen die individuele bedrijven willen leveren.

- Het proces richt zich bij voorkeur op innovatie en op bedrijven die willen doorgaan en niet op opkoop, behalve als bedrijven dit zelf willen en daarvoor initiatief nemen richting de provincie.
- De provincie vraagt een forse inspanning van het gebied, maar spant zich maximaal in voor ondersteuning van de realisatie van het gebiedsdoel uit rijksmiddelen, eigen financiële middelen en instrumenten.
- De provincie zoekt afstemming over de aangrenzende gebiedsprocessen aan de westzijde van de Weerribben met de provincie Overijssel en verkent of daarin kansen zitten die ook kunnen bijdragen aan het gebiedsdoel.



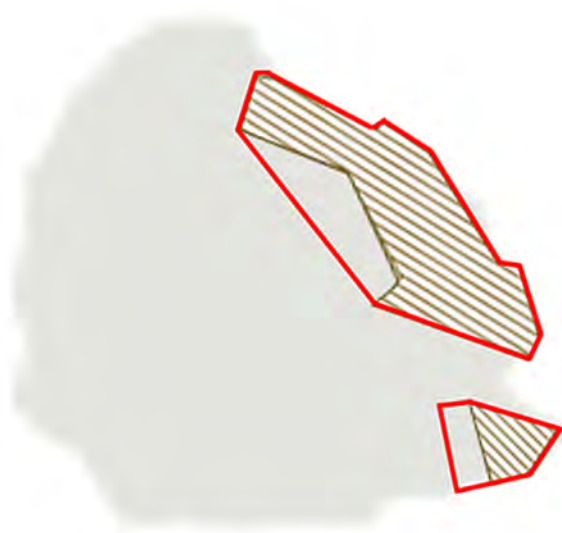
Foto: Canon

3.3 Aanpak en stand van zaken

Er zijn vier gebiedsbijeenkomsten georganiseerd en daarnaast zijn er individuele ('keukentafel') gesprekken met ondernemers gevoerd.

Vanaf de start is het proces vooral gericht op de veehouderijen, omdat de provincie van hen de grootste emissiereductie vraagt. Tot en met januari 2023 is met ruim de helft (17) van de veehouderijen in het gebied op het bedrijf gesproken. In deze constructieve gesprekken zijn de bedrijfssituatie en met name de ideeën, kansen en mogelijkheden voor emissiereductie besproken en opgehaald. Aanvullend is gesproken met een aantal veehouderijen in het gebied rondom Kraggenburg, waar voor de Wieden met het beperkte generieke doel (20% reductie) kan worden volstaan. Ook is gesproken met een aantal jonge ondernemers in de westelijk rand van het gebied en net over de provinciegrens met Overijssel. Daarnaast is met een aantal (grote) akkerbouwbedrijven gesproken en is een eerste verkenning gemaakt van de inspanning die het generieke doel (20%) van de akkerbouw vraagt.

Het oorspronkelijke gebied is door de sociaaleconomische samenhang en verbondenheid in het gebied door het gebiedsproces Noordoostpolder uitgebreid. Dit staat in figuur 3.1.



Figuur 3.1: Gebiedsproces Oostrand Noordoostpolder is uitgebreid doordat mensen op vrijwillige basis gesprekken aanvragen of naar bijeenkomsten komen.

In totaal zijn op 27 bedrijven in en tegen het gebied aan tot nu toe 37 gesprekken volgens onderstaande tabel 3.2 gevoerd:

Type bedrijf	Gesproken	Nog niet gesproken
Gebied Marknesse-Luttelgeest		
Melkvee/jongvee	13	12
Varkens	2	0
Pluimvee	1	1
Geiten	1	0
Subtotaal	17	13

Type bedrijf	Gesproken	Nog niet gesproken
Gebied Kraggenburg		
Melkvee/jongvee	2	0
Varkens	1	0
Subtotaal	3	0
Gebiedsranden		
Melkvee/jongvee	3	0
Akkerbouw	4	0
Subtotaal	7	0
Totaal	27 (gevoerde gesprekken 37)	13

Tabel 3.2: Aantal gesprekken Gebiedsproces oostrand Noordoostpolder t/m januari 2023

Bedrijven beslissen zelf of zij zich willen aanmelden voor een vrijwillig gesprek. Dat is nog niet door alle bedrijven gedaan.

4. Tussentijdse resultaten gebiedsproces

4.1 Indicatief maatregelenpakket

De ideeën die de ondernemers in de gesprekken ingebracht hebben, zijn in vijf categorieën onder te brengen: Innoveren, Stoppen, Verplaatsen, Extensiveren en Omschakelen (figuur 5.1). Deze indeling wordt inmiddels ook door het Rijk en andere provincies gebruikt en sluit goed aan op de FAS en andere provinciale beleidstrajecten zoals Landbouw Meerdere Smaken, Natuurinclusieve Landbouw en de Bossenstrategie.

De ingebrachte ideeën zijn (binnen deze categorieën) omgezet in indicatieve maatregelen, dat wil zeggen maatregelen die een indicatie geven van het doelbereik als ze in de komende jaren worden uitgevoerd. Voor elke maatregel is in de gesprekken als realisatietermijn uitgegaan van 2030 om aan te sluiten bij de looptijd van het Transitiefonds Landelijk Gebied.

Hierna worden de maatregelen kort in paren geduid. Deze indeling berust op het aantal bedrijven dat voor bepaalde maatregelen opteert, op het te verwachten reductie-effect of op randvoorwaarden die meespelen bij het treffen van bepaalde maatregelen. Zo zijn de ideeën over innoveren of stoppen met de veehouderij

het meest ingebracht, heeft innoveren of verplaatsen een groot effect op de gebieds- en FAS-doelstellingen en is voor extensiveren en/of omschakelen meer grond en daarmee medewerking van andere partijen nodig..

4.1.1 Innoveren of stoppen veehouderij

Deze maatregelen hebben een direct en groot effect op de vermindering van stalemissies in het gebied. Ondernemers hebben de realisatie van deze twee maatregellentypen zelf in de hand en hebben daarvoor voor het grootste deel alleen de provincie Flevoland nodig. Een aantal bedrijven heeft het idee om te stoppen met de (overwegend) veehouderij en door te gaan met de akkerbouw of het vee te verplaatsen buiten het gebiedsproces. Volledig stoppen met agrarisch ondernemen (ook met agrarisch grondgebruik op land en erf) voor 2030 komt daarbij in het gebied maar beperkt ter sprake. Ondernemers brengen het idee om te stoppen met de veehouderij in, omdat ze het gebiedsproces niet alleen als een kans zien voor hun eigen toekomst maar ook voor (jongere) collega's in de (nabije) omgeving. Zij zien graag dat de stikstofruimte die uit hun bedrijven vrijkomt, wordt ingezet ten behoeve van de legalisatie van (jonge) ondernemers (PAS-melders) zodat zij weer toekomstperspectief hebben.



Figuur 4.1: categoriseren maatregelen

Bij innovatie gaat het om zogenaamde erkende maatregelen, dat wil zeggen toepassen van innovatieve stalsystemen ('mestsplitters') die op de RAV-lijst (Wet regeling ammoniak en veehouderij) staan. Voor deze innovatieve systemen heeft de provincie in 2022 een versnellingsaanvraag gedaan die inmiddels door het Rijk met een bijdrage is gehonoreerd. Deze rijksbijdrage biedt ruimte voor stalinnovatie inclusief een 2-jarig meet- en monitoringsprogramma op zes melkveebedrijven in het gebied.

4.1.2 Verdere innovatie of verplaatsen

Daarnaast zijn er maatregelen met een innovatief karakter ingebracht die nog beperkt concreet of direct uitvoerbaar zijn, maar wel kunnen bijdragen aan het gebiedsdoel. Deze maatregelen zijn een combinatie van komende Rijksregels, mogelijke oplossingen uit het gebied en financieel (meer) ingrijpende mogelijkheden zoals verplaatsing, die ook om samenwerking met andere partijen zoals de provincie Overijssel vragen. Daarbij gaat het om maatregelen zoals het verlagen van eiwit in het veevoer en het aanleggen en/of herstellen van windsingels direct naast de stallen. Dit laatste idee is door de stikstofgroep Flevoland¹ ingebracht en heeft een gunstig effect op emissieverlaging, landschappelijke kwaliteit en biodiversiteit. Voor uitvoering van deze versnellingsmaatregelen heeft Flevoland inmiddels ook een rijksbijdrage ontvangen waarvan bekeken zal worden hoe deze zo goed mogelijk ingezet kan worden.

4.1.3 Extensiveren en/of omschakelen

Ook is er met een aantal bedrijven gesproken over ideeën om door (verdere) extensivering en omschakeling, de veld- en stalemissies te verlagen. In dit pakket zitten maatregelen die binnen één of twee jaren verplicht worden opgenomen in het Europees en/of Rijksmaatregelenpakket. Dan gaat het bijvoorbeeld om minder bemesten, omdat de ontheffing die Nederland had om meer mest te mogen toepassen (derogatie) vanaf 2024 in stappen wordt afgebouwd.

Ook mest verdund aanwenden, aanhouden van teeltvrije en bufferzones (verplicht in het gemeenschappelijk landbouw beleid GLB) en vergroten van het areaal weidegang en/of het aantal uren weidegang zijn mogelijke maatregelen waarop geanticipeerd zou kunnen worden.

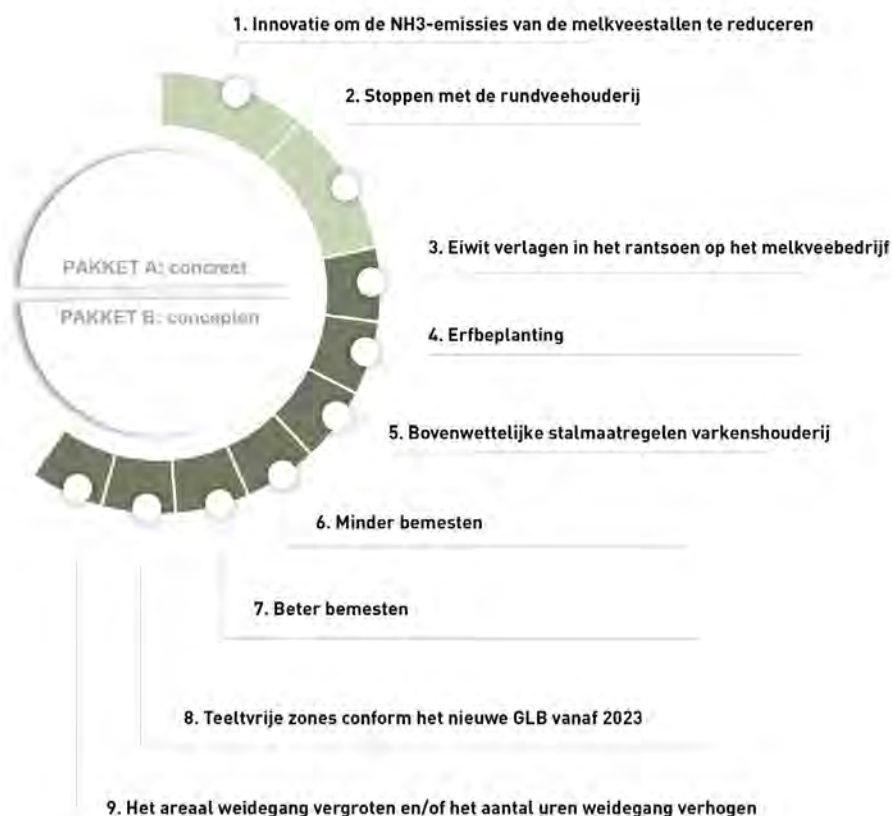
In de gesprekken hebben bedrijven ook ideeën voor een (verdere) extensivering (meer grond per dier) en/of omschakeling (naar biologisch, naar ander type dieren of naar natuurinclusieve landbouw) ingebracht. De beperkte beschikbaarheid van en hoge prijzen voor (pacht)grond speelt bij alle bedrijven in het gebiedsproces. Dit is zeker nu nog (te) groot om dit soort maatregelen grootschalig(er) te realiseren. Het zijn overigens ook maatregelen die tot meer dan stikstofreductie alleen kunnen leiden en ook een positief effect kunnen hebben op bodem- en waterkwaliteit, biodiversiteit, CO₂ en transitie van de landbouw naar bijvoorbeeld een meer grondgebonden veehouderij. Deze thema's kunnen ook een plek krijgen in het Provinciaal Programma Landelijk Gebied (PPLG).

4.1.4 Maatregelenpakket A en B

De ingebrachte ideeën zijn uitgewerkt tot een pakket met 9 maatregelen (figuur 4.2). Een deel van dit pakket kan op korte(re) termijn een direct effect hebben op vermindering van stikstofemissie in het gebied en verlaging van de stikstofdepositie op de Weerribben. Deze maatregelen zijn in bijlage 1 kwalitatief kort toegelicht.

Het stoppen met de veehouderij betekent dat er op individuele locaties op stalniveau 100% emissiereductie plaatsvindt. De meeste bedrijven die hiervoor opteren, zijn of gaan met de provincie in gesprek over aankoop van hun stikstofemissieruimte ten behoeve van de provinciale stikstofdoelenbank voor de PAS-melders. De landelijke aankoopregelingen zijn momenteel overigens nog niet van kracht en ook de aanpak piekbelasters is nog niet bekend. Daarom is nu nog niet precies te zeggen aan welke regeling de melkveehouders die het idee hebben om te stoppen, kunnen en/of gaan meedoen.

¹ In de Stikstofgroep Landbouw Flevoland werken de verschillende agrarische organisaties samen aan hun belangen in het stikstofbeleid in de provincie



Figuur 4.2: ingebrachte ideeën aan maatregelen die effect hebben op de NH₃-emissie

Een aantal bedrijven ziet perspectief in innovaties om daarmee hun stalemissies te reduceren. In het gebiedsproces is (als onderdeel van de hiervoor genoemde versnellingsmaatregel) voorzien in plaatsing van en onderzoek naar innovatieve en RAV-erkende stalsystemen die een relatieve hoge reductie van (>60%) van stalemissies kunnen realiseren. Voor het bepalen van het effect wordt ervan uitgegaan dat met een stalinnovatie op een individuele locatie 70% stikstofreductie kan plaatsvinden. Deze maatregel biedt perspectief aan de melkveehouders die in het gebied willen blijven en op deze manier willen bijdragen aan stikstofreductie in het gebiedsproces. Een bijkomend effect van deze maatregel is dat er door mestsplitsing meerdere organische meststromen kunnen ontstaan in het gebied die ook potentieel kunstmest kunnen vervangen.

Voor het te verwachten effect van de overige acht maatregelen zijn uit wetenschappelijk en praktijkonderzoek aannames afgeleid. Dit effect kan de komende tijd nog verder worden onderzocht.

In bijlage 2 zijn de specifieke maatregelen, de aangehouden en/of aangenomen rekenfactoren en hun (mogelijke) effect weergegeven.

In de hierboven toegelichte maatregelen zitten verschillen in directe toepasbaarheid, effect op emissie- en depositieverlaging en in (financiële) uitvoerbaarheid en of ze wel of niet door de bedrijven zelf zijn ingebracht.

Dit leidt tot een verdeling in 2 pakketten: in het A-pakket zitten de concrete maatregelen die voortkomen uit de ideeën die de individuele ondernemers zelf in de maatwerkgesprekken hebben ingebracht. Dit zijn vooral maatregelen die zijn gericht op innoveren of stoppen met vee houden en waarvan het effect ook goed te bepalen is. Het B-pakket bestaat uit een combinatie van op komst zijnde Rijksmaatregelen en nog te verwachten maatregelen in het gebied die nu minder concreet zijn en waarvan het effect en de kosten in deze rapportage alleen nog zijn ingeschat en nog nader moeten worden onderzocht.

4.2 Tussentijdse conclusies doelbereik en proces

4.2.1 Tussentijdse conclusies doelbereik

De voorlopige resultaten van het gebiedsproces zijn bepaald door de ingebrachte ideeën om te zetten in 2 maatregelenpakketten met een concreter (A) en een meer potentieel (B) karakter. Beiden zijn doorgerekend op de procentuele afname van stikstof die het gebied in de richting van de Weerribben, Wieden en Rottige Meente verlaat (emissie) en die in die gebieden neerslaat (depositie). Die afname is vervolgens vergeleken met het gebiedsdoel (50% emissiereductie) en FAS-depositiedoel (in mol per hectare per jaar) om zo te zien welk zicht de ingebrachte ideeën geven op doelbereik in 2030. Schematisch staan de stappen in figuur 4.3.

De bijlagen 3 en 4 laten de tussentijdse stand van zaken ten aanzien van de verwachte effecten van het A-en B-pakket zien. Dit geeft een eerste beeld van wat de ondernemers die aan het gebiedsproces deelnemen, samen aan stikstofreductie (kg per jaar) en depositieafname (mol per hectare per jaar) kunnen realiseren in de periode tot 2030.

Samengevat kan nu als tussenstand voor het doelbereik in het gebiedsproces geconcludeerd worden dat:

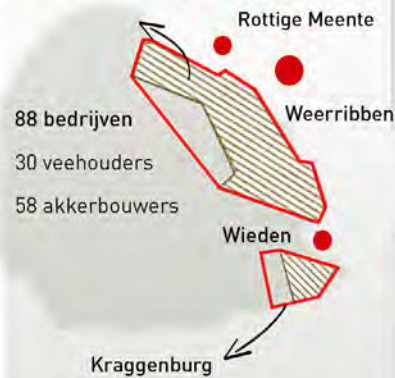
- 1) Het gebiedsdoel met een gewenste NH_3 -reductie van minimaal 50% van de stalemissies, naar verwachting voor in ieder geval de helft (50% van 50% met het indicatieve A-pakket) in 2030 te realiseren is. Wetende dat nog niet met alle bedrijven is gesproken en er nog uit te zoeken innovatieve maatregelen zijn met een mogelijk aanzienlijk effect, mag worden verwacht dat in de komende jaren dit percentage nog kan toenemen naar bijna driekwart van de doelstelling (70%, B-pakket).
- 2) De volgens de FAS gewenste afname van de depositie in de Weerribben, Wieden en Rottige Meente met het A-pakket naar verwachting voor ruim 60% te realiseren valt. Samen met het B-pakket zou zelfs een (meer dan) 100% afname voor 2030 in beeld kunnen komen. Dit gunstige(re) depositie-effect komt doordat een relatief groot deel van de bedrijven waarmee is gesproken, ook relatief dicht bij deze natuurgebieden ligt.



Gebiedsproces Noordoostpolder

GEBIED

Marknesse - Luttelgeest



STAPPEN

4 gebiedsbijeenkomsten
37 Maatwerkgesprekken

Pakket A:
Doorberekend uit daadwerkelijke gesprekken

1. Innoveren om de NH3-emissies v/d melkveestallen te reduceren

Locatie	Rekenfactor	Nh3/Kg/ Jaar
	70%	4.000

2. Stoppen met de veehouderij

	100%	10.000
--	------	--------

27 BEDRIJVEN
GESPROKEN

Rundveehouders 60 %
Intensieve veehouders 45%
Enkele akkerbouwers



IDEEËN

Stoppen

Innoveren

A



B



Extensiveren Verplaatsen Omschakelen

3. Innoveren om de NH3-emissies melkveestallen te reduceren

Locatie	Rekenfactor	Nh3/Kg/ Jaar
	70%	4.000

4. Eiwit verlagen in het rantsoen op het melkveebedrijf

	5 - 10%	1.200
--	---------	-------

5. Erfsingelbeplanting

	2 - 5%	900
--	--------	-----

6. Bovenwettelijke stalmaatregelen pluimvee- en varkenshouderij

	n.t.b.	n.t.b.
--	--------	--------

7. Minder bemesten

	10 - 20%	6.000
--	----------	-------

8. Beter bemesten

	10 - 21%	4.000
--	----------	-------

9. Teeltvrije zones

	5 - 10%	2.000
--	---------	-------

10. Het areaal weidegang vergroten | uren weidegang verhogen

	1,5 - 17%	200
--	-----------	-----

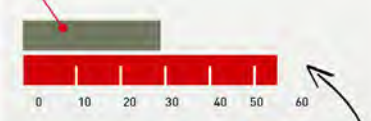
DOELEN EN DOELBEREIK

DOELEN FLEVOLAND

Emmissiereductie in 2030
ten opzichte van
referentiejaar 2018

	Gebiedsproces Noordoost polder	Rest van de provincie
Stalemissies	50 - 70%	20%
Veldemissies	20%	20%

In kg NH3/jaar
56.000 : 2 = 28.000 kg



NH3

DEPOSITIE REDUCTIE

Depositiereductie in 2023 in
Mol/Ha/jaar.



MOL
ha/jaar

RESULTATEN

DOELBEREIK Tussenresultaat januari 2023

	PAKKET A	PAKKET B	Kg/NH3
Emissie	50%	[70%]	14.000
Depositie	61,5%	[100%]	



Figuur 4.3: Schematisch overzicht tussentijdse voortgang en resultaten Gebiedsproces oosttrand Noordoostpolder

4.2.2 Tussentijdse conclusies randvoorwaarden proces

Het gebiedsproces is inmiddels goed op gang gekomen. Dit komt mede doordat de (hiervoor genoemde) randvoorwaarden zo goed mogelijk worden gevolgd. Voor het proces kan nu geconcludeerd worden dat:

- Het proces een bottom-up karakter heeft en steeds meer door het gebied zelf wordt opgepakt: meer bedrijven melden zich aan voor een maatwerkgesprek, ondernemers brengen ideeën in die in de gesprekken centraal staan en waarop de provincie aansluit.
- Het gebied is zich er (steeds meer) van bewust dat men met elkaar aan een gebiedsdoel werkt en zo gezamenlijk ruimte in het gebied kan vinden.
- De provincie zich heeft ingezet om innovatieve versnellingsmiddelen naar het gebied te krijgen en het gebied ziet dat de provincie haar rol ook serieus neemt. Dit maakt dat bedrijven die willen blijven, ook meer kansen krijgen om een stikstofaanpak te combineren met verbeteringen in de bedrijfsvoering en zo kunnen werken aan perspectief.
- Meerdere bedrijven serieus in gesprek zijn of willen om stikstofruimte over te dragen aan de provincie. Als deze ruimte wordt verkregen, dan zal die worden geplaatst in de (vorig jaar ingestelde) stikstofdoelenbank voor PAS-melders. Dit past ook goed bij de wens van de meeste ondernemers om, als zij ruimte afstaan, deze ten goede te laten komen aan de legalisatie van PAS-melders.
- Flevoland en Overijssel inmiddels ambtelijk en bestuurlijk in gesprek zijn om te verkennen tot welke kansen meer samenwerking in de gebiedsprocessen aan beide kanten van de provincie kan leiden.
- Het gebied tenslotte constructief wil werken aan de gevraagde reductie, maar aangeeft dat een grotere reductie dan 50% als niet haalbaar wordt gezien.





Bijlagen

Bijlage 1: Korte kwalitatieve omschrijving beoogde maatregelen

A-pakket:

Relatief concreet waar divers adressen mee aan de slag willen.

- 1) Innovatie om de NH_3 -emissies van de melkveestallen te reduceren: erkende (RAV-lijst) stalsystemen ten opzichte van traditionele stalsystemen met roostervloer ammoniakemissie op stalniveau reduceren.
- 2) Stoppen met de rundveehouderij: aanwezige dieren gaan weg of worden naar buiten het gebied verplaatst. De stal wordt onklaar voor veehouderij gemaakt of gesloopt. Dit zegt niks over het beschikbaar komen van bedrijfslocaties voor andere ondernemers dan de huidige ondernemers.

Deze twee maatregelen zijn het meest concreet omdat ze direct waarneembaar zijn en/of op de RAV-lijst (Wet regeling ammoniak en veehouderij) staan.

B-pakket:

Nog verder te onderzoeken maatregelen

- B1) Verdere verkenning bij meer bedrijven i.v.m. belangstelling voor innovatie als onder A1).
- 3) Eiwit verlagen in het rantsoen op het melkveebedrijf: ammoniak komt voort uit een omzetting van ureum uit de urine als dit in aanraking komt met urease uit de vaste mest. Ureum in de urine is het eiwit dat niet kan worden benut in de pens door een overdaad aan eiwit en/of een tekort aan energie. Het ureumgehalte van de melk is een goede indicatie van het ureumgehalte in de urine. Er is een sterke correlatie tussen het eiwit/VEM gehalte in het rantsoen en het ureumgehalte in de melk en daarmee ook met de ammoniakemissie uit de mest.
- 4) Erfsingelbeplanting: het plaatsen van diverse bomen en struiken in de nabijheid of om een veehouderijlocatie met als effect dat emissies al sneller op grotere hoogte bevinden en daarmee een andere spreiding krijgen over gebieden.
- 5) Bovenwettelijke stalmaatregelen varkenshouderij: stalaanpassingen die worden toegepast bovenop de al vigerende regelgeving en welke niet benut worden voor intern salderen.

Ook is er gesproken over ideeën om veldemissies te verlagen:

- 6) Minder bemesten, mede omdat derogatie wordt afgebouwd vanaf 2023 en stopt vanaf 2026: nieuw regelgeving leidt tot minder beschikbare plaatsingsruimte voor dierlijke/organische mest over percelen per bedrijf.
- 7) Beter bemesten, bijvoorbeeld door mest verdunnen: het doel hiervan is dat de mineralen uit mest, waaronder stikstof, optimaler wordt benut door de bodem en de plant, waardoor minder emissie en uit- en afspoeling ontstaat. Hier kan op ingespeeld worden door keuze in moment van bemesten, optimum zoeken voor bodem en plant en wijze van aanwenden.
- 8) Teeltvrije zones conform het nieuwe GLB vanaf 2023: een teeltvrije zone is een strook land tussen het land waarop gewassen worden geteeld en een oppervlaktewaterlichaam. In de teeltvrije zone mogen wel gewassen aanwezig zijn. Soms hebben deze een functie als vanggewas. De breedte van de teeltvrije zones varieert van 500 tot 50 centimeter. De breedte van de teeltvrije zone wordt gemeten van het midden van het gewas tot de insteek van het oppervlaktewater. Teeltvrije zones dragen ook bij aan verminderen van afspoeling van gewasbeschermingsmiddelen en meststoffen.
- 9) Het areaal weidegang vergroten en/of het aantal uren weidegang verhogen: ammoniakemissie ontstaat als urine en faeces in contact komen met elkaar. Toepassen van meer weidegang, voorkomt dit contact. De emissie hangt af van het aantal weidedagen en het aantal uren per dag beweiden. Dit zijn kengetallen die in de KringloopWijzer van een gangbaar melkveehouderijbedrijf worden vastgelegd. Hieraan gekoppeld moet het met mest besmeurde oppervlakte zo klein en zo kort mogelijk zijn. Weidegang is niet voor elk bedrijf vanzelfsprekend of mogelijk door stalsysteem en huiskavel en vraagt vakmanschap om dit goed te doen.

Bijlage 2: Verwacht effect maatregelen per maatregel in gebiedsproces oostrand Noordoostpolder

Tussenstand per januari 2023

Kolom 1: Maatregelnummer, zoals ook kwalitatief omschreven

Kolom 2: I (Innoveren), S (Stoppen), E (Extensiveren), V (Verplaatsen), O (Omschakelen)

Kolom 3: NH₃ reductie -maatregel, zoals ook kwalitatief omschreven

Kolom 4: Betreft stal- of veldemissies.

Kolom 5: Percentage NH₃-reductie ten opzichte van de vergunde situatie. Stalreductiepercentages worden toegepast op de vergunde stallen incl. jongvee.

Kolom 6: **Pakket A:** Optelsom NH₃ op vergunning X-aantal bedrijven uit gebiedsproces met idee voor betreffende maatregel * reductiefactor = gereduceerde NH₃ uit ideefase.

Pakket B: Optelsom NH₃ van een gemiddeld bedrijf uit het gebiedsproces waar pakket A vooralsnog niet van toepassing is met mogelijkheid voor betreffende maatregel * reductiefactor = gereduceerde NH₃ uit ideefase.

1	2	3	4	5	6
		Maatregel	Locatie NH ₃ -reductie	Rekenfactor NH ₃ -reductie op een bedrijf %	Nh ₃ /kg/jaar
A-pakket / Relatief concreet					
1.	I	Innovatie om de NH ₃ -emissies van de melkveestallen te reduceren	Stal	70%	4.000
2.	S	Stoppen met de veehouderij	Stal	100%	10.000

1	2	3	4	5	6
		Maatregel	Locatie NH ₃ -reductie	Rekenfactor NH ₃ -reductie op een bedrijf %	Nh ₃ /kg/jaar
B-pakket / Nog uit te zoeken maatregelen					
1.	I	Innovatie om de NH ₃ -emissies van de melkveestallen te reduceren	Stal	70%	4.000
3.	E	Eiwit verlagen in het rantsoen op het melkveebedrijf	Stal	5-10%	1.200
4.	I	Erfsingelbeplanting	Stal	2-5%	900
5.	I	Bovenwettelijke stalmaatregelen pluimvee- en varkenshouderij	Stal	n.t.b.	n.t.b.
6.	E	Minder bemesten	Veld	10-20%	6.000
7.	E	Beter bemesten	Veld	10-21%	4.000
8.	E	Teeltvrije zones	Veld	5-10%	2.000
9.	E	Het areaal weidegang vergroten en/of het aantal uren weidegang verhogen	Veld	1,5-17%	200

Bijlage 3: Verwachte bijdrage maatregelen gebiedsproces Noordoostpolder aan de opgave emissiereductie

Tussenstand per januari 2023

Kolom 1: Maatregelnummer, zoals ook kwalitatief omschreven

Kolom 2: I (Innoveren), S (Stoppen), E (Extensiveren), V (Verplaatsen), O (Omschakelen)

Kolom 3: NH₃ reductie -maatregel, zoals ook kwalitatief omschreven

Kolom 4: Betreft stal- of veldemissies.

Kolom 5: Percentage NH₃-reductie ten opzichte van de vergunde situatie. Stalreductiepercentages worden toegepast op de vergunde stallen incl. jongvee.

Kolom 6: **Pakket A:** Optelsom NH₃ op vergunning X-aantal bedrijven uit gebiedsproces met idee voor betreffende maatregel * reductiefactor = gereduceerde NH₃ uit ideefase.

Pakket B: Optelsom NH₃ van een gemiddeld bedrijf uit het gebiedsproces waar pakket A vooralsnog niet van toepassing is met mogelijkheid voor betreffende maatregel * reductiefactor = gereduceerde NH₃ uit ideefase.

Kolom 7: Bijdrage in % aan de opgave die behaald moet worden (<50%)

1	2	3	4	5	6	7
		Maatregel	Locatie NH ₃ -reductie	NH ₃ -reductie op een bedrijf %	NH ₃ /kg/jaar	% bijdrage aan behalen opgave
		Depositie stallen	0	0	56.000 NH ₃	0
		Opgave stallen NH ₃ -reductie	0	0	28.000	(100)
A-pakket / Relatief concreet						
1.	I	Innovatie om de NH ₃ -emissies van de melkveestallen te reduceren	Stal	70%	4.000	15%
2.	S	Stoppen met de veehouderij	Stal	100%	10.000	35%
Totaal						50%

1	2	3	4	5	6	7
		Maatregel	Locatie NH ₃ -reductie	NH ₃ -reductie op een bedrijf %	NH ₃ /kg/jaar	% bijdrage aan behalen opgave
		Depositie stallen	0	0	56.000 NH ₃	0
		Opgave stallen NH ₃ -reductie	0	0	28.000	(100)
B-pakket / Nog uit te zoeken maatregelen						
1.	I	Innovatie om de NH ₃ -emissies van de melkveestallen te reduceren	Stal	70%	4.000	15%
3.	E	Eiwit verlagen in het rantsoen op het melkveebedrijf	Stal	5-10%	1.200	4%
4.	I	Erfsingelbeplanting	Stal	2-5%	900	3%
Totaal						22%

Bijlage 4: Verwachte bijdrage maatregelen gebiedsproces Noordoostpolder aan de afname depositie opgave natuurherstel in mol per hectare per jaar

Tussenstand per januari 2023

Kolom 1: Maatregelnummer, zoals ook kwalitatief omschreven

Kolom 2: I (Innoveren), S (Stoppen), E (Extensiveren), V (Verplaatsen), O (Omschakelen)

Kolom 3: NH₃ reductie -maatregel, zoals ook kwalitatief omschreven

Kolom 4: Betreft stal- of veldemissies.

Kolom 5: Effect in reductie in Mol/ha/jr per maatregel op de Weerribben.

Kolom 6: Effect in reductie in Mol/ha/jr per maatregel op de Rottige Meente.

Kolom 7: Effect in reductie in Mol/ha/jr per maatregel op de Wieden.

Kolom 8: Effect in reductie in Mol/ha/jr per maatregel op de drie nabijgelegen natuurgebieden.

Kolom 9: Bijdrage in % om de opgave te behalen.

1	2	3	4	5	6	7	8	9
				Weerribben	Rottige Meente	Wieden	Totaal	% bijdrage aan behalen opgave
		Oppervlakte		2725	553	2564	5842	0
		Depositie stallen gebiedsproces in mol/ha/jaar		17,116	5,596	3,434	10,02	0
		Opgave mol/ha/jaar		8,5	2,75	1,64	14,5	100
A-pakket								
1.	I	Innovatie om de NH ₃ -emissies van de melkveestallen te reduceren	Stal	2,24	0,576	0,199	1,18	22,77
2.	S	Stoppen met de veehouderij	Stal	3,51	1,33	0,576	2,0159	38,68
Totaal				5,75	1,906	0,775	3,2	61,46

1	2	3	4	5	6	7	8	9
				Weerribben	Rottige Meente	Wieden	Totaal	% bijdrage aan behalen opgave
		Oppervlakte		2725	553	2564	5842	0
		Depositie stallen gebiedsproces in mol/ha/jaar		17,116	5,596	3,434	10,02	0
		Opgave mol/ha/jaar		8,5	2,75	1,64	14,5	100
B-pakket								
1.	I	Innovatie	Stal	1,578	0,497	0,34	0,93	17,9
3.	E	Eiwit verlagen	Stal	0,549	0,158	0,203	0,36	6,9
4.	I	Erfsingels	Stal	0,52	0,172	0,129	0,315	6,05
		Overig		1,688	0,132	0,304	0,812	18,11
Totaal				4,335	0,827	0,976	2,417	48,96

*Onderwerp*

Richtinggevende stikstofdoelen in startnotitie NPLG

Kern mededeling:

Op 10 juni heeft de Minister voor Stikstof en Natuur (MSenN) een kamerbrief gestuurd ter begeleiding van de startnotitie voor het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG). In de startnotitie zijn de richtinggevende doelen voor stikstof opgenomen. De doelen voor natuur, klimaat en water volgen op een later moment en kunnen, evenals wijzigingen in prognoses en beleid, leiden tot wijzigingen van de stikstofdoelen. De richtinggevende stikstofdoelen zijn weergegeven als een kaart met zonering met bijbehorende reductiepercentages voor veldemissies en stalemissies van veehouderijen. De getoonde kaart komt niet overeen met de aanpak zoals voorzien in de Flevolandse Aanpak Stikstof. De richtinggevende stikstofdoelenkaart is qua zonering gericht op natuur, bodem en water. En qua reductiepercentages op het behalen van een totale landelijke emissiereductie van 39 kton. De Flevolandse Aanpak Stikstof is juist gericht op het zo efficiënt mogelijk behalen van een depositiereductie op stikstofgevoelige gebieden, in lijn met de in de Wet stikstofreductie en natuurherstel (Wsn) opgenomen omgevingswaarde.

Vooralsnog houdt Gedeputeerde Staten van Flevoland vast aan de eigen vastgestelde aanpak. Dit is in lijn met de reacties in andere provincies. Dit wordt bevestigd omdat enerzijds de in het NPLG gehanteerde zoneringen niet worden herkend en dus geen aanleiding geven tot het anders inrichten van de lopende gebiedsprocessen. En anderzijds wordt dit bevestigd doordat bij een emissiegericht aanpak in plaats van een depositiegericht aanpak er veel meer reductie van de agrarische sector in Flevoland wordt gevraagd. Daarbij is het Flevolandse uitgangspunt juist om niet meer te reduceren dan echt noodzakelijk is om de vastgestelde natuurdoelen (en de omgevingswaarde uit de Wsn) te halen.

*Mededeling:**Kamerbrief en startnotitie NPLG*

Op 10 juni 2022 heeft de MSenN een kamerbrief gestuurd waarin de startnotitie NPLG wordt gepresenteerd. Het NPLG biedt de kaders voor de integrale aanpak van de internationale afspraken voor natuur, klimaat en water. Het kabinet heeft voor deze integrale aanpak ongeveer €24 miljard gereserveerd, waarbij de toekenning van middelen via een nog in te stellen regieorganisatie (RTLG) zal plaats vinden. In de startnotitie NPLG zijn vooralsnog alleen richtinggevende stikstofdoelen voor de veehouderij (stalemissies en veldemissies) opgenomen. Aanvullende doelen voor natuur, klimaat en water volgen in oktober van dit jaar en kunnen reden zijn om de stikstofdoelen bij te stellen. Bijstelling is tevens mogelijk bij nieuwe prognoses van de aanpak van andere sectoren (volgend uit bijvoorbeeld de nieuwste Klimaat en Energie Verkenning, KEV) of bij doorrekening van de nieuwste voorspellingen van het beleid in het buitenland (zo is de recent in België vastgestelde aanpak van piekbelasters nog niet meegenomen in het vaststellen van de doelen). Hoewel er alleen doelen zijn vastgesteld voor de veehouderij, richt de stikstofaanpak zich op alle stikstofbronnen. De MSenN heeft aangekondigd later dit jaar meer duidelijkheid te geven over de aanpak van de overige bronnen, zoals industrie en vervoer.

Perspectief voor de agrarische sector

Gelijktijdig met de brief van de MSenN is ook een kamerbrief verzonden door de minister van LNV. Het betreft een kamerbrief dat perspectief moet schetsen voor

Registratienummer

2976529

Datum

27 juni 2022

Afdeling/Bureau

SENB

*Openbaarheid***Openbaar***Portefeuillehouder***Hofstra, H.J.**

Ter kennisname aan PS en
burgerleden

Mededeling

Bladnummer

2

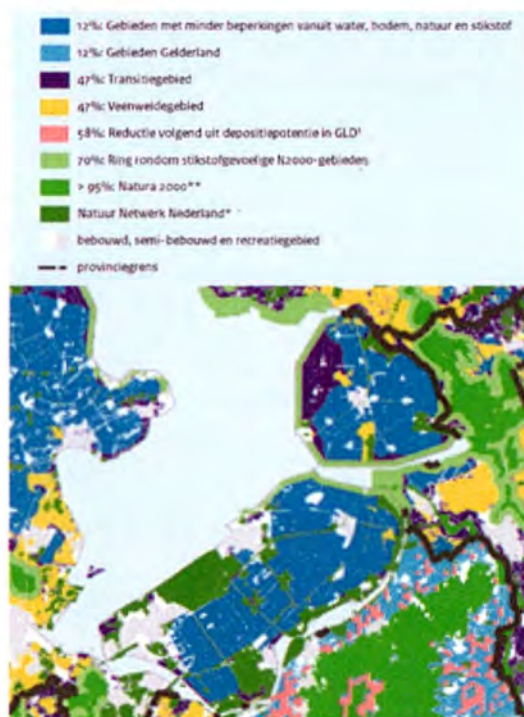
Registratienummer

2976529

de agrarische sector. Gezien de grote reductie die van de agrarische sector wordt gevraagd – en de gevolgen daarvan voor de sector en de individuele bedrijven – is de noodzaak van een financieel robuust toekomstperspectief voor de sector van groot belang. Beide kamerbrieven zijn op 23 juni in het Tweede Kamerdebat over de stikstofdoelen uitgebreid aan bod gekomen. Hoewel de Kamer zeer kritisch was over de richtinggevende doelen uit de startnotitie NPLG, blijven deze voorsnog overeind (de natuurdoelen en de in de Wsn vastgelegde omgevingswaarde blijven leidend). Wel is duidelijk dat deze doelen verdere regionale uitwerking door de provincies behoeven en zeker niet in beton gegoten zijn. Het oordeel van de Kamer was daarnaast dat het door de Minister van LNV geschetste perspectief voor de landbouw onvoldoende is. De gestuurde kamerbrief betreft met name een opsomming van bestaande regelingen en niet zozeer een feitelijk perspectief. De Minister heeft toegezegd op korte termijn met een nieuw perspectief te komen.

De stikstofdoelen voor Flevoland nader beschouwd

De richtinggevende stikstofdoelen zoals opgenomen in de startnotitie NPLG betreffen voor Flevoland de volgende:



	percentage	ton NH3
Flevoland	24%	442
Blauw	12%	166
Paars	47%	109
Geel	47%	8
Lichtgroen	70%	94
Groen (Natura 2000)	>95%	n/a
Donkergroen (NNN)	>95%	65

Uit de doelenkaart valt op te maken:

- Een relatief groot transitiegebied (reductie 47%) is ingetekend aan de westzijde van de Noordoostpolder;
- Enige kleine transitiegebieden en veenweidegebieden (reductie 47%) liggen verspreid over de Flevopolder en de Noordoostpolder;
- In alle Natura 2000-gebieden en Natuur Netwerk Nederland (NNN)-gebieden wordt een reductie van minimaal 95% voorzien;
- Rondom de noordelijke randmeren en het IJsselmeer is een bufferzone (reductie 70%) ingetekend;
- De rest van de provincie is ingedeeld als niet relevant voor een gebiedsgerichte aanpak en heeft daarmee een reductiepercentage gelijk aan het generieke beleid (12%).

Op basis van bekende lokale informatie volgen echter deze bijzonderheden/conclusies:

- Het grote ingetekende transitiegebied heeft weliswaar kenmerkende bodemeigenschappen, maar deze omstandigheden alleen geven op voorhand geen aanleiding tot een verre gaande lokale transitie omdat ze de mogelijkheid om lokaal te ondernemen niet inperken;
- De overige transitiegebieden (en veenweidegebieden) zijn van beperkte omvang;
- De bufferzones zijn gelegen om niet-stikstofgevoelige gebieden;
- De reductiepercentages in het NNN moeten leiden tot een reductie van 65 ton ammoniak, echter is de natuuropgave in deze gebieden al gerealiseerd.

De richtinggevende stikstofdoelen uit het NPLG versus de Flevolandse Aanpak Stikstof

Uitgangspunt van het Rijk bij het bepalen van de richtinggevende doelen is het verdelen van in totaal 39 kton ammoniakreductie, waarmee gegarandeerd de in de Wsn opgenomen omgevingswaarde (in 2035 74% van het stikstofgevoelig areaal onder de Kritische Depositie Waarde/KDW, door kabinet versneld naar 2030) wordt behaald. De reductiepercentages voor natuur en de natuurbuffer zijn gerichte percentages met gewenste reductie die gebaseerd zijn op de toekomstbeelden van het Rijk voor die gebieden (95%, respectievelijk 70%). De 47% voor de transitiegebieden en veenweidegebieden zijn niet gericht en slechts op basis van de resterende reductiebehoefte om de 39 kton ambitie waar te maken (vandaar 47% en geen afgerond percentage). Het 12% generieke percentage komt landelijk overeen met 12 kton reductie door generiek beleid, wat betekent dat er in totaal 27 kton reductie gebiedsgericht (dus door provincies) behaald moet worden. Daarmee legt het Rijk de hoofdmoot van de opgave bij de provincies neer.

In de Flevolandse Aanpak Stikstof (FAS) is niet gerekend vanuit een emissiereductie ambitie, maar vanuit de ambitie om 74% van het Flevolandse aandeel in de overschrijding van omliggende stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden te reduceren. De Flevolandse aanpak is daarmee gericht op het efficiënt reduceren van stikstofneerslag met daarbij een zo beperkte mogelijke impact op de agrarische sector. Daarom dat een gebiedsproces is gestart aan de oostrand van de Noordoostpolder. Dit gebied is het meest nabij stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden (Weerribben – Wieden) gelegen en heeft daarmee de grootste relatieve neerslag.

De volgende constatering is van belang:

- De richtinggevende Rijksdoelen zijn grotendeels emissiegericht, terwijl de Flevolandse aanpak depositiegericht is;
- De Rijksdoelen gaan uit van een 12% generieke reductie door Rijksbeleid, terwijl in de Flevolandse aanpak was uitgegaan van een 20% generieke reductie;
- De Rijksdoelen zijn gericht op het op voorhand meekoppelen van klimaat- en waterdoelen, terwijl in de Flevolandse aanpak alleen is uitgegaan van een stikstofopgave omdat op voorhand slechts beperkt meekoppelmogelijkheden werden voorzien.

Deze drie verschillen leiden ertoe dat de Rijksdoelen uitgaan van een grotere totale reductie van de veehouderij sector in Flevoland (een kleine 700 ton in de Rijksaanpak vs een ruime 500 ton in de Flevolandse aanpak) en dat in deze reductie het aandeel dat provinciaal gebiedsgericht moet worden bereikt een vertienvoudiging betreft (ruim 200 ton in de Rijksaanpak vs ruim 20 ton in de Flevolandse aanpak). Er wordt dus meer impact op de sector voorzien en een veel grotere rol voor de provincie.

Van belang is dat met de richtinggevende Rijksdoelen de doelen uit het FAS niet gehaald worden. De depositiereductie op de omliggende Natura 2000-gebieden is veel kleiner, ondanks de grotere reductie van emissies.

Voorlopige conclusie

Vooralsnog wordt door Gedeputeerde Staten vastgehouden aan de eigen Flevolandse aanpak en wordt het ingezette gebiedsproces aan de oostrand van de Noordoostpolder gecontinueerd. Dit

Mededeling

Bladnummer

4

Registratienummer

2976529

omdat de zonering uit de richtinggevende doelen veel vragen oproept, de Rijksaanpak niet doelgericht is (emissiegericht i.p.v. depositiegericht) én de door PS vastgestelde doelen uit het FAS met de Rijksaanpak niet gehaald worden. En dat terwijl er een veel grotere impact op de agrarische sector wordt voorgesteld, met een veel grotere rol van de provincie.

De provincie heeft nog tot 1 juli 2023 om het tegenvoorstel richting het Rijk verder uit te werken en waar nodig bij te stellen. We gaan daarbij vooralsnog uit van onze eigen Flevolandse Aanpak Stikstof. In onze aanpak richten wij ons op vermindering van depositie omdat dit het meest effectief is voor de natuurgebieden waarvoor stikstofreductie urgent is. De doelen voor natuur, water en klimaat en de bijgestelde prognoses kunnen leiden tot verdere bijstelling.

Daarbij gaat GS met het Rijk de discussie aan over het opleggen van een reductieopgave op emissieniveau, terwijl de doelen in de Stikstofwet zich richten op effectieve natuurverbetering en dus op depositie op natuurgebieden.

Bijlagen

Naam bijlage:	eDocs nummer:	Openbaar in de zin van de Woo (ja/nee aangeven)
Kamerbrief bij aanbidding startnotitie Nationaal Programma Landelijk Gebied	2976554	ja
Startnotitie Nationaal Programma Landelijk Gebied	2976556	ja
Kamerbrief over perspectief voor agrarische ondernemers	2976555	ja

Ministerie van Landbouw,
Natuur en Voedselkwaliteit

> Retouradres Postbus 20401 2500 EC Den Haag

De Voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Prinses Irenestraat 6
2595 BD Den Haag

Programma DG Stikstof

Bezoekadres
Bezuidenhoutseweg 73
2594 AC Den Haag

Postadres
Postbus 20401
2500 EK Den Haag

Overheidsidentificatienr
00000001858272854000

T 070 379 8911 (algemeen)
F 070 378 6100 (algemeen)

Ons kenmerk
DGS / 22229344

Datum 10 juni 2022
Betreft Startnotitie Nationaal Programma Landelijk Gebied

Bijlage(n)
1

Geachte Voorzitter,

Hierbij bied ik de Tweede Kamer, mede namens de minister van Infrastructuur en Waterstaat en de minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, de startnotitie van het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG) aan. Het NPLG wordt een belangrijke drager voor de integrale gebiedsgerichte aanpak waarover ik de Tweede Kamer in mijn hoofdlijnenbrief van 1 april 2022 heb geïnformeerd (Kamerstuk 33 576, nr. 265).

Verschillende urgente opgaven maken dat het landelijk gebied de komende jaren flink zal moeten veranderen. Zo wordt de draagkracht van onze natuur en ons bodem- en watersysteem op veel plekken overschreden. Bovendien vraagt de klimaatopgave om een sterke daling van de broeikasgasemissies van landbouw en landgebruik.

Met een integrale, gebiedsgerichte aanpak van deze problematiek kunnen we een betere balans bereiken tussen wat de natuur kan dragen en wat we als samenleving van haar vragen: Een vitaal landelijk gebied, met een gezonde natuur, een robuust watersysteem, lage impact op het klimaat en met perspectief voor de landbouw. Dit levert ook perspectief op het verder op gang brengen van vergunningverlening voor maatschappelijke en economische ontwikkeling, zoals de bouw van huizen, vergunningen in de agrarische sector en verduurzaming van de industrie. De noodzakelijke omslag zal in de tussenliggende periode een grote impact hebben op alle betrokkenen, en niet in de laatste plaats op (agrarisch) ondernemers.

Perspectief agrarisch ondernemers

We mogen trots zijn op wat de Nederlandse landbouw samen met toeleverende en verwerkende industrieën en de kennisinstellingen hebben gepresteerd om Nederland als toonaangevend agro-kennisland op de kaart te zetten, en zo een belangrijke bijdrage te leveren aan de mondiale voedselvoorziening. Tegelijk is het landbouw- en voedselsysteem, gericht op het vergroten van de productie tegen zo laag mogelijke (kost)prijs, niet houdbaar gegeven alle genoemde problemen. Vanwege de samenhang met een toekomstbestendige ontwikkeling van de landbouw en het belang van voedselzekerheid wordt gelijktijdig met deze

startnotitie de Kamerbrief 'perspectieven voor agrarische ondernemers' gepubliceerd.

Ons kenmerk
DGS / 22229344

Een belangrijke boodschap uit de perspectiefbrief is dat de landbouw toekomst heeft in ons land, maar dat die landbouw er fundamenteel anders uit zal zien dan nu. Toekomst is er niet als geen rekening wordt gehouden met de impact van klimaatverandering en als de productie leidt tot uitputting van de bodem en het grond- en oppervlaktewater, of degradatie van ecosystemen. Omgekeerd is het zo dat een krachtige landbouwsector, die economisch sterk genoeg is om de omslag naar de kringlooplandbouw te maken, een voorwaarde en een deel van de oplossing is voor het realiseren van de natuur- en milieudoelen. Want de landbouw is niet alleen onmisbaar door voedselproductie, maar voorziet de samenleving ook van manieren om biodiversiteit te versterken, koolstof vast te leggen, het water vast te houden, de landschappelijke kwaliteit, de culturele identiteit en ons erfgoed recht te doen, en een gezonde leefomgeving voor mens en dier te bieden. Het is daarom ook van belang dat agrariërs de gelegenheid wordt geboden om de benodigde transitie zelf mede vorm te geven.

De verantwoordelijkheid om de wettelijke opgave om de PAS-meldingen te legaliseren voelt het kabinet zwaar. Het legaliseren gebeurt zo snel als mogelijk, waarvoor noodzakelijk is dat de bronmaatregelen effect hebben.

De rol van het NPLG

Het Rijk legt in het NPLG de structurerende, richtinggevende keuzes en (regionale) doelen vast, ten behoeve van het onontkoombaar maken dat de landelijke doelen gehaald worden. Dit vormt de basis voor de uitwerking van integrale gebiedsprogramma's¹ onder regie van de provincies. De startnotitie vormt de aftrap van een langjarig partnerschap, waarbij het Rijk de medeoverheden uitnodigt om samen met maatschappelijke partners aan de benodigde transitie in het landelijk gebied invulling te geven. Daarbij wordt uiteraard voortgebouwd op de samenwerking die al plaatsvindt op de afzonderlijke dossiers.

De gebiedsgerichte uitwerking vraagt een enorme inspanning van de decentrale overheden, die ook maatschappelijke partners, grondeigenaren en grondgebruikers in het gebiedsproces zullen betrekken. Het Rijk is daarbij een samenwerkingspartner en pakt ook haar verantwoordelijkheid, onder meer door het beschikbaar stellen van middelen, het (samen) oprichten van een regieorganisatie en het vaststellen van landelijke maatregelen. Bij de uitwerking van het ontwerpprogramma NPLG worden naast het Rijk de provincies, waterschappen, gemeenten en de maatschappelijke partners betrokken, onder andere via het maatschappelijk platform landelijk gebied en stikstof.

Wat staat er in de startnotitie?

Zowel met het oog op de staat van de natuur als de noodzaak om richting en duidelijkheid te geven aan de vele betrokken partijen, is het van belang dat de gebiedsprogramma's zo snel mogelijk verder kunnen worden ontwikkeld. Daarom kies ik ervoor om in deze startnotitie waar mogelijk al keuzes en doelen

¹ Het opstellen van gebiedsplannen onder het Programma Stikstofreductie en Natuurverbetering wordt onder het NPLG verbreed naar brede, integrale gebiedsprogramma's.

richtinggevend vast te leggen. De opgave is immers complex en de urgentie groot. Op 1 juli 2023 dienen de gebiedsprogramma's te worden vastgesteld.

Ons kenmerk
DGS / 22229344

Ten behoeve van de gebiedsprocessen is ook een kaart van Nederland opgenomen met een globale ruimtelijke weergave van de condities van water, bodem, natuur en stikstof in relatie tot landbouw. Deze kaart is bedoeld als hulpmiddel om de structurerende keuzes scherp te stellen, en om bewoners, ondernemers en overheden in gebieden handelingsperspectief te bieden. De doelen die zijn opgenomen betreffen onder meer nieuwe richtinggevende regionale emissiereductiedoelen voor stikstof en de doelen voor de Kaderrichtlijn Water. Uiterlijk in oktober 2022 volgen nadere structurerende keuzes en de (nadere) regionalisering van de doelstellingen voor water, klimaat en natuur. Dit volgt later omdat hier nog nadere uitwerking voor nodig is. Zodra deze doelen bekend zijn worden deze toegevoegd. Het streven is om de regionale doelen voor klimaat vóór de zomer 2022 te communiceren met de provincies.

De stappen waarlangs de aanpak de komende tijd verder vorm wordt gegeven zijn, in lijn met de mijlpalen zoals geschetst in de Ruimtelijke Ordeningsbrief van 17 mei 2022 (Kamerstuk 34682-92) de volgende:

Juni 2022: Startnotitie met ten behoeve van de gebiedsprogramma's al zoveel mogelijk keuzes en doelen (natuur, water en klimaat) vanuit het Rijk
 Oktober 2022: Aangevulde keuzes en doelen (natuur, water en klimaat)
 Januari 2023: ijkmoment voortgang provinciale gebiedsprogramma's
 Voorjaar 2023: Uitgewerkt ontwerpprogramma NPLG inclusief plan-MER, Tevens natuurdoelanalyses en richtinggevende stikstofdoelen voor mobiliteit en industrie, zie onder.
 1 juli 2023: Oplevering integrale gebiedsprogramma's door provincies.
 Medio 2023: Definitieve vaststelling NPLG

Duiding richtinggevende stikstofdoelen

De nieuwe, richtinggevende stikstofdoelen staan weergegeven in de hieronder opgenomen kaart met globale emissiereductiegebieden. Het kabinet is gekomen tot deze verdeling na een proces waarbij de provincies zijn geconsulteerd. Het betreft een doorvertaling van de landelijke doelstelling van 74% van het areaal onder de Kritische Depositie Waarde (KDW) in 2030, waarbij in de maatvoering van de richtinggevende stikstofdoelen al zoveel mogelijk is geanticipeerd op de verwachte opgave voor het halen van de klimaat- en waterdoelstellingen.

Het hoofddoel voor wat betreft de natuur- en stikstofaanpak is een gunstige staat van instandhouding op landelijk niveau en het bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen van de Natura 2000-gebieden in het bijzonder. Op verschillende manieren kunnen (economische) activiteiten effect hebben op deze staat van instandhouding. Dat gaat om stikstof, maar kan ook gaan om bijvoorbeeld wateronttrekking. Daarom moeten we maatregelen treffen om de gunstige staat van instandhouding te bereiken. Als een individuele activiteit kan zorgen voor verslechtering van natuurgebieden dan moeten hiervoor mitigerende maatregelen worden genomen. Als teveel stikstof neerslaat in natuurgebieden zorgt dit door verzuring en/of vermesting voor veranderingen van deze natuur, en

daarmee over het algemeen voor verslechtering van de biodiversiteit. Bovendien stapelt stikstofneerslag op. De mate waarin een gebied stikstofdepositie goed kan opvangen wordt door ecologen uitgedrukt met de Kritische Depositie Waarde: boven die waarde is verslechtering vanwege stikstof niet uit te sluiten. Het is de enige indicator om deze drukfactor te kwantificeren. Op dit moment wordt de KDW in veel gebieden overschreden en wel in zulke mate dat het extra depositie van nieuwe activiteiten niet aankan, waardoor de activiteiten veelal niet of niet eenvoudig gerealiseerd kunnen worden. De rechter toetst namelijk of de nieuwe activiteit mogelijk zorgt voor significante verslechtering. En een significante verslechtering is in een reeds overbelaste situatie veel eerder aan de orde dan wanneer hier geen sprake van is. De ambitie is om ten behoeve van de instandhoudingsdoelen in driekwart (74%) van het areaal van de stikstofgevoelige habitats in Natura 2000-gebieden te zorgen dat de stikstofbelasting in 2030 niet hoger is dan het natuurgebied aan kan. Dit biedt ruimte voor nieuwe activiteiten in balans met de natuur. En in gebieden waar het nog niet of niet goed mogelijk is de stikstofconcentratie die neerslaat al onder de KDW te brengen passen we maatwerk toe. In gebieden waarvan we weten dat er verschil zit tussen de waargenomen natuurkwaliteit en de KDW laten we de Ecologische Autoriteit extra goed kijken welke stikstofdepositie het gebied aan kan. Met de natuurdoelanalyses, die worden getoetst door een onafhankelijke Ecologische Autoriteit, wordt breed gekeken naar wat er nodig is voor een goede staat van instandhouding.

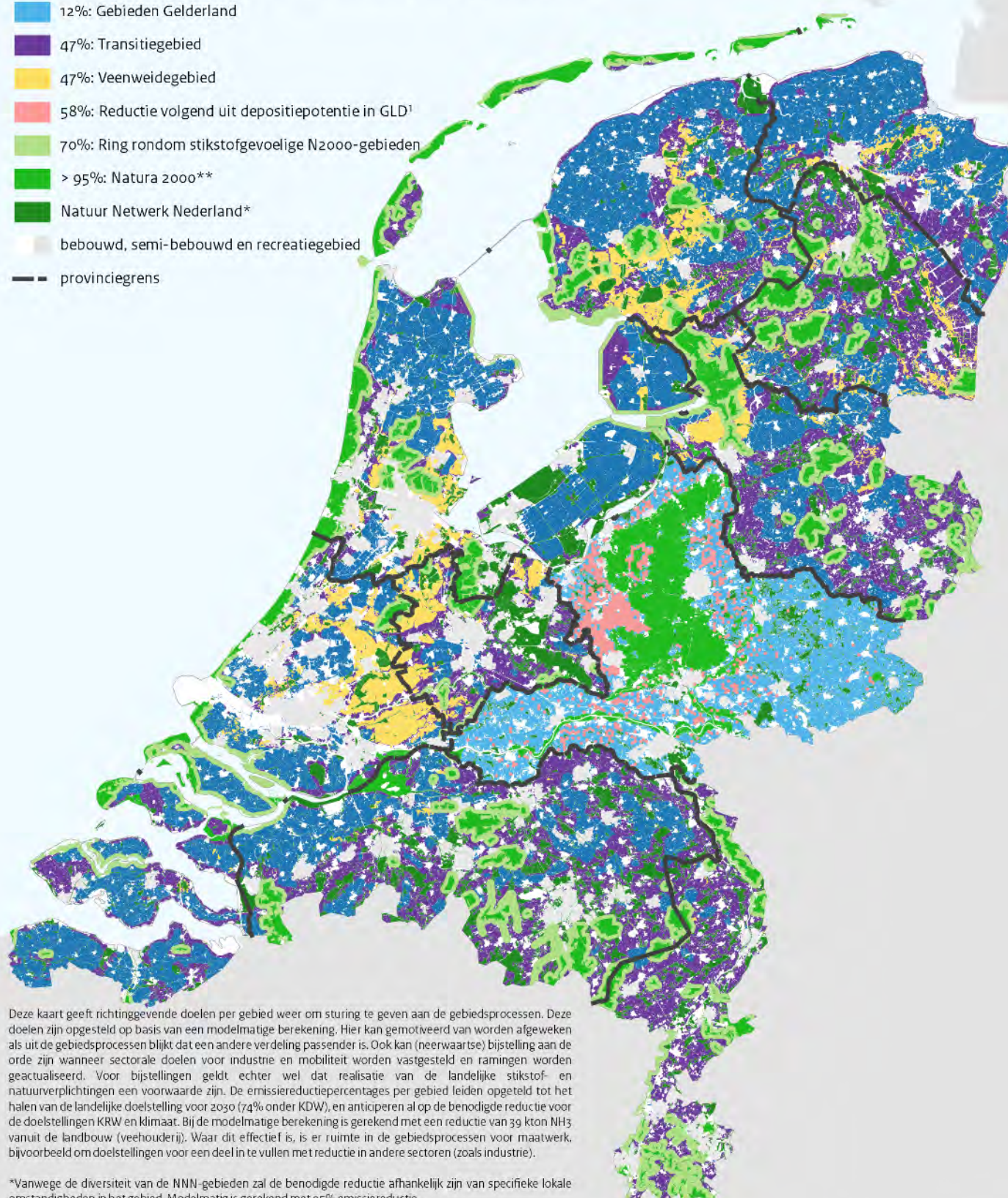
Ons kenmerk
DGS / 22229344

Voor de regionale doelen heeft het RIVM inzichtelijk gemaakt wat het effect van verschillende ruimtelijke verdelingen van emissiereductie is, met als doel deze onderling te kunnen vergelijken op het effect in de Natura 2000-gebieden. Op aanpakstikstof.nl worden ook de kaarten per provincie gepubliceerd. In de startnotitie en in een briefrapport van het RIVM² worden de uitgangspunten en totstandkoming nader toegelicht.

² RIVM, Toelichting bij richtinggevende emissiereductiedoelstellingen per gebied, 10 juni 2022

Richtinggevende emissiereductiedoelstellingen per gebied

- 12%: Gebieden met minder beperkingen vanuit water, bodem, natuur en stikstof
- 12%: Gebieden Gelderland
- 47%: Transitiegebied
- 47%: Veenweidegebied
- 58%: Reductie volgens uit depositiepotentie in GLD¹
- 70%: Ring rondom stikstofgevoelige N2000-gebieden
- > 95%: Natura 2000**
- Natuur Netwerk Nederland*
- bebouwd, semi-bebouwd en recreatiegebied
- provinciegrens



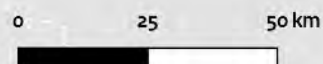
Deze kaart geeft richtinggevende doelen per gebied weer om sturing te geven aan de gebiedsprocessen. Deze doelen zijn opgesteld op basis van een modelmatige berekening. Hier kan gemotiveerd van worden afgeweken als uit de gebiedsprocessen blijkt dat een andere verdeling passender is. Ook kan (neerwaartse) bijstelling aan de orde zijn wanneer sectorale doelen voor industrie en mobiliteit worden vastgesteld en ramingen worden geactualiseerd. Voor bijstellingen geldt echter wel dat realisatie van de landelijke stikstof- en natuurverplichtingen een voorwaarde zijn. De emissiereductiepercentages per gebied leiden opgeteld tot het halen van de landelijke doelstelling voor 2030 (74% onder KDW), en anticiperen al op de benodigde reductie voor de doelstellingen KRW en klimaat. Bij de modelmatige berekening is gerekend met een reductie van 39 kton NH₃ vanuit de landbouw (veehouderij). Waar dit effectief is, is er ruimte in de gebiedsprocessen voor maatwerk, bijvoorbeeld om doelstellingen voor een deel in te vullen met reductie in andere sectoren (zoals industrie).

*Vanwege de diversiteit van de NNN-gebieden zal de benodigde reductie afhankelijk zijn van specifieke lokale omstandigheden in het gebied. Modelmatig is gerekend met 95% emissiereductie.

**N2000-gebieden die zich kenmerken als (grote) wateren, zoals Waddenzee en IJsselmeer, zijn niet gevisualiseerd op de kaart. De richtinggevende doelen zien in hoofdzaak namelijk toe op reductie van emissie afkomstig van activiteiten op land. In deze gebieden is modelmatig gerekend met 95% reductie.

In NNN en Natura 2000-gebieden kunnen (agrarische) activiteiten bewust onderdeel zijn van bijvoorbeeld (agrarisch) natuurbeheer. Waar dat het geval is en ook in de toekomst passend is, is ruimte om hier in de gebiedsplannen rekening mee te houden.

[1] Betreft een combinatie van emissiereductie van 80% voor stallen en 18% voor veld.



Het gaat om voorlopige, richtinggevende doelen voor de reductie van de NH₃-uitstoot. Deze keuze is mede ingegeven door het verschil in verspreidingspatroon en karakter tussen NH₃ en NO_x. Eerdere analyses³ hebben aangetoond dat voor reductie van NH₃ een gebiedsgerichte aanpak effectief is ten opzichte van een generieke aanpak. Dat wil zeggen: hoe dichter een NH₃-bron bij een natuurgebied ligt, hoe groter het effect op de depositie in dat gebied is. Omdat het grootste deel van de NH₃-emissie vanuit landbouwbronnen komt, zal de bijdrage aan de gebiedsdoelen voor NH₃-emissiereductie hoofdzakelijk uit deze sector moeten komen. NO_x verspreidt zich verder dan NH₃ en een groot deel van de NO_x-emissies gaat dan ook op in de 'stikstofdeken' over Nederland. De depositie op Natura 2000-gebieden uit industriële NO_x-emissies is daarom in Nederland beperkt (ca. 2%). Dat betekent niet dat er geen aanpak geldt voor NO_x. Complementair wordt gewerkt aan de reductie van de NO_x-uitstoot, waarvoor de sectoren mobiliteit, industrie en bouw met name verantwoordelijk zijn, en waarvoor (inter)nationaal generiek beleid wordt ingezet (zie onder). Deze inzet is niet alleen betrokken bij de uitgangspunten van de aanpak, in het zogeheten 'basispad'⁴, maar aanvullend werkt het kabinet (sectorale) doelen voor NO_x uit. Dit is hieronder uitgebreider toegelicht (p.8).

Een belangrijke notie is dat de regionale stikstofdoelen en kaarten helpen om richting te geven aan de gebiedsprocessen en daarvoor gebaseerd zijn op modelberekeningen. Er is gekozen de richtinggevende stikstofdoelen nu mee te geven vanwege de urgentie en complexiteit van de stikstofopgave. Het is immers van belang om tijdig in het gebiedsproces zo veel mogelijk informatie en richting te bieden. Het gebiedsproces van provincies is ingericht om maatwerk te leveren dat recht doet aan de kenmerken en specifieke omstandigheden in het gebied.

De doelen kunnen in aanloop naar de gebiedsprogramma's daarom nog worden aangepast aan de hand van nieuwe inzichten, bijvoorbeeld vanuit de natuurdoelanalyses of vanwege de interactie met de overige natuur-, klimaat- en waterdoelstellingen. En ook de extra effecten (ten opzichte van het basispad) van internationaal en landelijk beleid voor de reductie van de NO_x-uitstoot van industrie en mobiliteit gaan naar verwachting leiden tot een neerwaartse bijstelling van de regionale doelstellingen (NH₃). Het bovenstaande tekstkader op pagina 3 geeft een aantal van de belangrijkste ijkmomenten weer. Deze worden in de startnotitie nader toegelicht.

De gekozen gebiedsindeling kan eveneens nog worden gewijzigd: provincies bepalen in overleg met de gebiedspartijen welke (bestuurlijke) indeling naar gebieden zij het meest passend vinden om tot gebiedsprogramma's met

³ Waaronder [RIVM Briefrapport ruimtelijke effecten zonering emissiereducties landbouw 2021 | Rapport | Rijksoverheid.nl](#) en [RIVM Briefrapport bijdrage aan de stikstofdepositie in de natuur vanuit de industrie, het verkeer en de consumenten 2021 | Rapport | Rijksoverheid.nl](#) en Langetermijnverkenning stikstofproblematiek: doel, integraliteit en regie 2020.

⁴ In de KEV 2020 zijn voor het laatste stikstofeffecten doorgerekend. De actualisatie van KEV emissieramingen voor luchtverontreinigende stoffen (waaronder ammoniak en stikstofoxiden) is tweejaarlijks. De KEV2020 liet een reductielijn zien voor mobiliteit en industrie: tussen 2018 en 2030 een daling in de NO_x-uitstoot van mobiliteitssector van 41 procent, en in de industrie en de energiesector van respectievelijk 8 en 53 procent. Het PBL werkt nu aan de KEV 2022 luchtramingen, die in december 2022 wordt verwacht, en waarin nieuw voorgenomen en vastgesteld beleid zal zijn meegenomen. Zie voor de KEV 2020 https://www.pbl.nl/sites/default/files/downloads/pbl-2020-emissieramingen-luchtverontreinigende-stoffen-rapportage-bij-de-klimaat-en-energieverkenning-2020_4211.pdf

maatregelen voor doelrealisatie te komen. De definitieve stikstofreductiedoelen en het maatregelpakket daarbij worden in juli 2023 vastgesteld via de gebiedsprogramma's.

Ons kenmerk
DGS / 22229344

De doelen laten zien dat de opgave in sommige gebieden heel erg groot is, en daarmee ook de opgave om in de gebiedsprocessen tot passende oplossingen te komen. Ik ben mij ervan bewust dat de regionale doorvertaling van de doelen, hoewel nog richtinggevend, voor met name agrarisch ondernemers hard aan kan komen. De pijnlijke constatering is dat niet alle agrariërs door kunnen met hun agrarische onderneming. Zeker niet in alle gebieden. En niet elke boer kan door op de manier waarop hij of zij al jaren gewend is om te werken. Niet alles kan overal en het kan niet meer zoals het altijd ging.

Verdere proces

Door nu vast vooruitlopend op andere doelen op het vlak van klimaat, water en natuur de richtinggevende stikstofdoelen te publiceren beoog ik de vaart in het proces te houden en zo spoedig mogelijk tot oplossingen te komen, waaronder voor natuurherstel en ontwikkelruimte. Voor ontwikkelruimte zijn stikstofdepositiesbanken ingericht: zowel het stikstofregistratiesysteem (SSRS) als de provinciale doelenbanken. Naast de systematiek van monitoring, die nu ontwikkeld wordt, waarbij periodiek gerapporteerd wordt over de effecten van maatregelen, zal ik onderzoeken op welke wijze aan de voorkant inzicht verschaft kan worden in de depositie-effecten van maatregelen ten behoeve van de natuur zodra die zich voordoen. Hierbij houd ik oog voor de uitvoerbaarheid.

Voor het proces om te komen tot gebiedsprogramma's is het belangrijk dat de kaders en procedures helder zijn en betrokken partijen gelijkwaardig aan tafel zitten. Rijk en provincies dragen samen ook verantwoordelijkheid dat het perspectief van boeren voldoende wordt meegewogen. Hierom vraagt de motie-Boswijk (Kamerstuk 35925 XIV, nr. 105). Een van de manieren om hier invulling aan te geven is het verzoek aan de provincies om bij het opstellen van de gebiedsprogramma's naast een toets op ecologische effecten ook een sociaaleconomische impactanalyse voor de landbouw uit te voeren.

In de gebiedsprogramma's worden de maatregelen ingevuld om de doelen te behalen. Daarvoor zijn verschillende mogelijkheden, die in de Kamerbrief perspectieven voor agrarische ondernemers als richtingen zijn beschreven. Dat gaat om (hulp bij) innovatie, omschakeling, ruimhartige opkoopregelingen, verplaatsen en extensiveren. Ook de introductie van landschapsgrond, een tussenvorm van natuur- en landbouwgrond, kan een bijdrage leveren, bijvoorbeeld aan extensiveren. Conform de motie-Boswijk (Kamerstuk 35830, nr. 17) wordt dit momenteel uitgewerkt. Een goede balans en synergie zal worden gezocht tussen landelijke en gebiedsgerichte maatregelen. Het Rijk zet naast het ondersteunend beleid ook in op landelijke normering in de landbouw, wat ook bijdraagt aan een oplossing in de gebieden. De inzet op normeren en het bijbehorende implementatietraject zal spoedig, voor eind 2022, worden geconcretiseerd. Uiterlijk in het eerste kwartaal van 2023 ontvangt u een update over de verschillende bestaande en aanvullende landelijke maatregelen. Zoals geschetst in de perspectiefbrief zal de minister van LNV vooruitlopend daarop de Tweede Kamer in september informeren over de wijze waarop grondgebondenheid

in de rundveehouderij zal worden gedefinieerd, en in november over de verdere uitwerking van kringlooplandbouw.

Ons kenmerk
DGS / 22229344

Na de eerste versie van de gebiedsprogramma's zijn de jaren erna nog wijzigingen van het maatregelenpakket mogelijk, op voorwaarde dat de doelstellingen volledig en op tijd gerealiseerd worden. Dit geeft invulling aan het uitdaagrecht waartoe is verzocht in de motie-Van Campen (35 925 XIV nr. 118).

Doelen voor reductie NOx-uitstoot door onder andere industrie en mobiliteit
Parallel aan het terugdringen van NH3 door voornamelijk de landbouw werkt het kabinet aan het terugdringen van de uitstoot van NOx, waarvoor met name industrie en mobiliteit verantwoordelijk zijn. Het kabinet treft voor het terugdringen van deze uitstoot met name generiek landelijk beleid (onder andere beleidsprogramma Klimaat en Energie, Schone Lucht Akkoord, structurele aanpak stikstof) en Europese regelgeving, dus buiten het NPLG. Voor de uitstoot van NOx is het namelijk doorgaans effectiever om de stikstofbelasting via generiek beleid te verlagen⁵. Waar dit effectief is en passend bij de bevoegdheid van provincies, kan ook in de gebiedsprocessen worden gekeken naar mogelijkheden om lokale piekbelasting afkomstig van NOx-uitstoot terug te dringen.

Zeker zal moeten worden gesteld dat de inzet in alle sectoren bij elkaar leidt tot het onontkoombaar halen van de doelen op klimaat, natuur (stikstof) en water. Een evenredige bijdrage van alle sectoren is conform het coalitieakkoord het uitgangspunt. Het kabinet zal begin 2023 hiertoe ook richtinggevende doelen vaststellen voor de NOx-uitstoot van onder andere mobiliteit en industrie, waarmee ook invulling wordt gegeven aan de motie-Thijssen (35 925 XIV nr. 121). In de Klimaat- en Energieverkenning die eind 2022 verschijnt, wordt het effect van vastgesteld en voorgenomen landelijk en internationaal beleid op de NOx-uitstoot doorgerekend⁶. De inzichten hieruit zijn nodig voor het vaststellen van de sectordoelen en zullen zoals aangegeven naar verwachting gaan leiden tot een neerwaartse bijstelling van de regionale doelstellingen voor NH3-emissiereductie.

Wat wordt tussen nu en oktober nog uitgewerkt?

Als bijlage bij de startnotitie is een overzicht opgenomen van de richtinggevende doelen. Daarbij is inzichtelijk gemaakt welke doelen nu reeds bekend zijn en welke in oktober 2022 aangevuld zullen worden. Ondertussen worden andere elementen van de aanpak ook uitgewerkt, zoals de besteding van de middelen uit het Transitiefonds landelijk gebied en natuur, de spelregels voor de beoordeling en realisatie van de gebiedsprogramma's (zoals eisen aan het detailniveau), en de

⁵ Maas et al, Bijdrage aan de stikstofdepositie in de natuur vanuit de industrie, het verkeer en de consumenten, RIVM, 2021

⁶ In de KEV 2020 zijn voor het laatste stikstofeffecten doorgerekend. De actualisatie van KEV emissieramingen voor luchtverontreinigende stoffen (waaronder ammoniak en stikstofoxiden) is tweejaarlijks. De KEV2020 liet een reductielijn zien voor mobiliteit en industrie: tussen 2018 en 2030 een daling in de NOx-uitstoot van mobiliteitssector van 41 procent, en in de industrie en de energiesector van respectievelijk 8 en 53 procent. Het PBL werkt nu aan de KEV 2022 luchtramingen, die eind 2022 wordt verwacht, en waarin nieuw voorgenomen en vastgesteld beleid zal zijn meegenomen. Zie voor de KEV 2020 https://www.pbl.nl/sites/default/files/downloads/pbl-2020-emissieramingen-luchtverontreinigende-stoffen-rapportage-bij-de-klimaat-en-energieverkenning-2020_4211.pdf

waarborgen voor het onontkoombaar maken dat de doelen gehaald worden, zoals indien nodig eerder ingrijpen in de gebieden die er het slechtste voor staan.

Ons kenmerk
DGS / 22229344

Ook wordt gewerkt aan versnellingsmaatregelen voor de korte termijn. In de hoofdlijnenbrief van 1 april 2022 is aangekondigd dat ik provincies zou vragen om vooruitlopend op de gebiedsplannen al stappen te zetten in de integrale gebiedsgerichte aanpak. Ik heb hiertoe een brief aan gedeputeerden gestuurd, waarna in een werkconferentie met provincies, terreinbeheerders en waterschappen voorstellen zijn gepresenteerd en besproken die in 2022 of 2023 uitgevoerd kunnen worden. Vooraf zijn drie criteria gesteld waaraan de voorstellen moesten voldoen: *“doelmatig, duurzaam bijdragen aan een of meer van de doelen van de aanpak, zo min mogelijk lock-in effecten, en draagvlak in de regio”*. Naar aanleiding van de uitvraag zijn 89 voorstellen binnengekomen voor uitvoering in 2022 en deels in 2023. Deze voorstellen worden momenteel beoordeeld met oog op besluitvorming in het kabinet in juli. Ik zal de provincies en betrokken partijen zo snel mogelijk informeren over de besluiten en de gewenste aanwending van de opbrengst en zal uiteraard ook uw Kamer informeren.

Tot slot

Ik besef dat de benodigde veranderingen zeer ingrijpend zijn en dat deze veel zullen vragen van alle betrokken partijen. Voor veel ondernemers en hun gezinnen wordt met deze brief duidelijk hoe groot de opgave in het gebied is waar zij wonen en werken, dit valt niet te overschatten. Tegelijkertijd blijft de toekomst mede afhankelijk van de keuzes die ook medebewoners in het gebied willen maken en de mogelijkheden die innovaties bieden om daarbij te helpen. Dat betekent dat ook dit jaar nog veel onzeker blijft. Met de startnotitie NPLG in combinatie met onder meer de Kamerbrief met perspectieven voor agrarische ondernemers, hopen wij eerste duidelijkheid en perspectief te bieden, alsook een pad om met alle betrokkenen de transities in het landelijk gebied samen vorm te geven en te zorgen dat iedereen hier op een rechtvaardige manier uitkomt.

Desgewenst ben ik en is met mij het RIVM graag bereid in een technische briefing een nadere toelichting op de regionale doelen te geven.

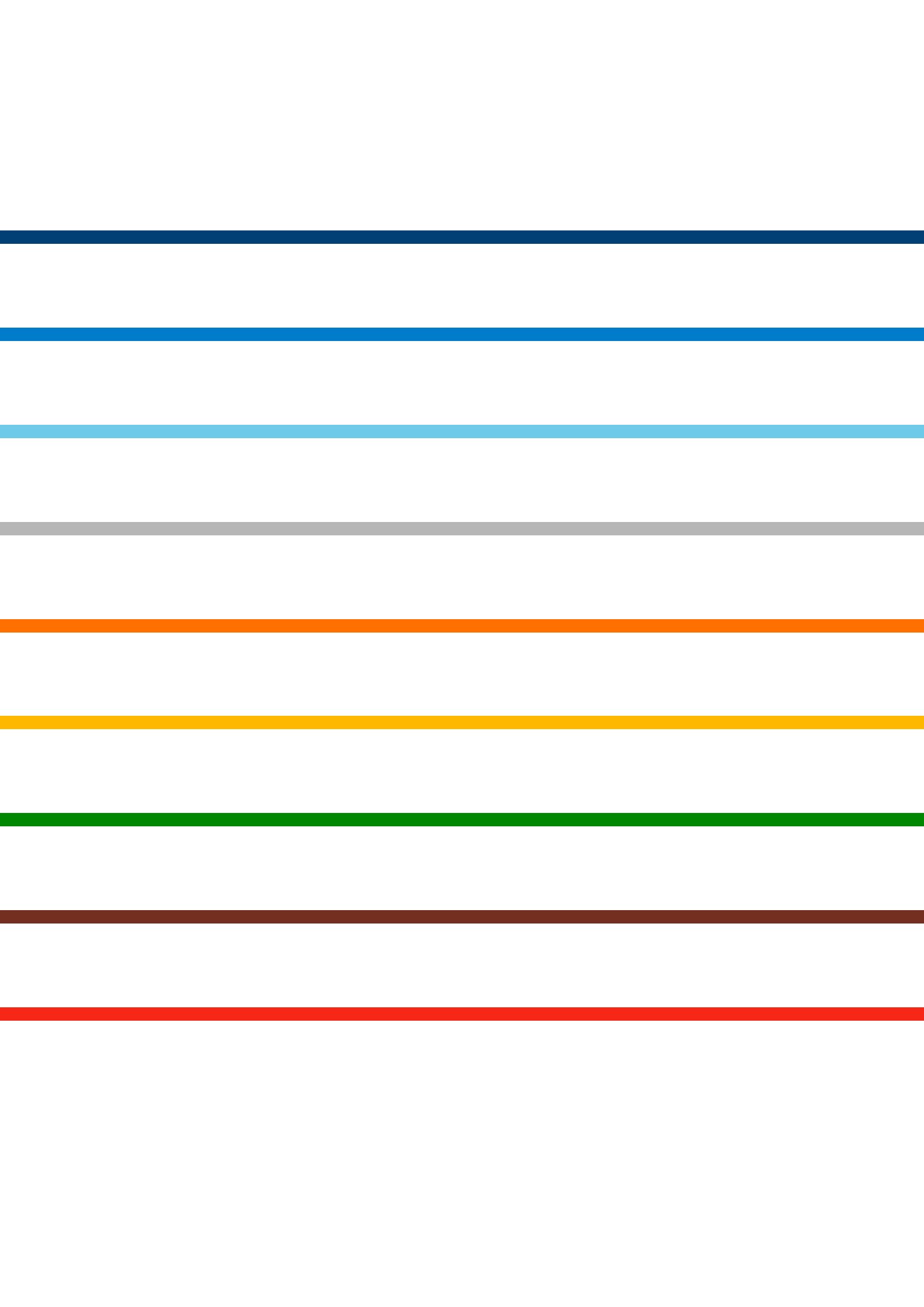
Christianne van der Wal-Zeggelink
Minister voor Natuur en Stikstof



Rijksoverheid

Startnotitie Nationaal Programma Landelijk Gebied

10 juni 2022



Inhoud

1	Nationaal programma voor transitie landelijk gebied	7
2	Inhoudelijke reikwijdte en vraagstukken	11
3	Structurerende keuzes, (regionale) doelen en uitgebreide toelichting stikstof	17
4	Status: Programma als uitwerking Nationale Omgevingsvisie	35
5	Rijksbrede, interbestuurlijke en maatschappelijke samenwerking	39
6	Samenhang NPLG en andere trajecten in het landelijk gebied	43
7	Gebiedsprogramma's, transitiefonds en onontkoombaarheid	49
8	Vervolgproces en planning	57
9	Ter afsluiting	61
	Bijlage structurerende keuzes en doelen	65

Samenvatting

Het landelijk gebied zal flink moeten veranderen. We willen de kwaliteit van onze natuur verbeteren, ons watersysteem robuuster en gezonder maken en op weg naar een klimaatneutraal landelijk gebied. De natuur kan niet langer meer wachten en op meerdere vlakken zullen grote stappen moeten worden gezet, niet in de laatste plaats op het terrein van de overbelasting aan stikstofdepositie. Een forse inzet op natuurherstel en -behoud is ook nodig om zo ruimte te creëren voor duurzame economische en maatschappelijke ontwikkelingen. Daarnaast geldt dat Nederland zich op meerdere terreinen Europees en internationaal verplicht heeft aan diverse natuur-, water- en klimaatdoelstellingen. Vanwege de samenhang met een toekomstbestendige ontwikkeling van de landbouw en het belang van voedselzekerheid wordt het de Kamerbrief perspectieven voor agrarische ondernemers gelijktijdig met deze startnotitie gepubliceerd.

Het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG) is een beleidsprogramma onder de Nationale Omgevingsvisie met het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat en het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties als opdrachtgevers. Het Rijk neemt in (de gebiedsprogramma's van) het NPLG de gebiedsgerichte opgaven en maatregelen op voor natuur, stikstof, landbouw, water, bodem en klimaat. In het NPLG zijn de EU-verplichtingen leidend: Vogel- en Habitatrichtlijn, Kaderrichtlijn Water (KRW) en (onder meer) de Europese Klimaatwet voor broeikasgassen. In het coalitieakkoord is het hoofddoel van het NPLG vastgelegd; het toekomstbestendig ontwikkelen van het landelijk gebied. Naast reeds beschikbare budgetten komt er een transitiefonds landelijk gebied en natuur met daarin 24,3 miljard euro om tot en met 2035 financieel bij te dragen aan de genoemde internationale verplichtingen. De middelen zijn specifiek bedoeld om invulling te geven aan de nationaal wettelijk verplichte doelstellingen op het gebied van stikstof, klimaat en water.

De scope van het NPLG is in deze startnotitie vastgelegd, ook in relatie tot nauw verbonden trajecten en trajecten met meekoppelkansen op nationaal, regionaal en lokaal niveau, zoals luchtkwaliteit en zoönosen. Het NPLG legt structurerende, richtinggevende keuzes en (regionale) doelen vast, als basis voor integrale provinciale programma's landelijk gebied – kortheidshalve 'brede gebiedsprogramma's' genoemd. Het Rijk geeft deze voor nu richtinggevend mee aan de regionale overheden, onder regie van de provincies. De keuzes en doelen zijn in deze startnotitie deels al vastgelegd en moeten komende maanden deels nog verder uitgewerkt worden. Met deze startnotitie NPLG worden de al bekende keuzes en doelen meegegeven, zoals richtinggevende emissiereductiedoelen voor stikstof per gebied, de doelen voor de Kaderrichtlijn Water en eerste beelden wat de keuze voor water en bodem sturend uit het coalitieakkoord betekent. Daarmee is de startnotitie de aftrap van een langjarig transitieproces en partnerschap, waarbij het Rijk de medeoverheden uitnodigt om het NPLG samen verder uit te werken. In oktober volgen de aanvullende doelen vanuit NPLG (zoals de uitwerking voor waterberging en definitieve provinciale klimaatdoelen) tegelijk met de andere ruimtelijke keuzes voor bijvoorbeeld woningbouw. Zo ontstaat een gebiedsgericht integraal kader voor de uitwerking van het NPLG waarbinnen doelstellingen in samenhang worden gezien en als zodanig bijdragen aan het noodzakelijk natuurherstel en -behoud evenals de klimaat- en waterverplichtingen.

Volgend uit de afspraken in het Programma Stikstofreductie en Natuurverbetering (PSN) worden de stikstof- en natuurdoelen uiterlijk in juli 2023 verplicht en onontkoombaar ruimtelijk uitgewerkt en vastgelegd in een gebiedsplan. Vanuit de NPLG-ambitie wordt dit samen met de andere uitgewerkte doelen voor natuur, water en klimaat, en de wisselwerking met de verduurzaming van de landbouw en de sociaaleconomische ontwikkelingen, opgenomen in de eerste versie van de brede gebiedsprogramma's.

De uitwerking van deze gebiedsprogramma's vraagt een enorme inspanning van de decentrale overheden met het Rijk als samenwerkingspartner. Maatschappelijke partners, zoals ondernemers, worden hier ook bij betrokken, en ook de betrokkenheid van grondeigenaren en grondgebruikers is cruciaal. Bottom-up initiatieven kunnen hierbij goed benut worden. Ook bij de uitwerking van het ontwerpprogramma NPLG worden naast het Rijk de provincies, waterschappen, gemeenten en de maatschappelijke partners betrokken.

Voor de uitwerking van de richtinggevende stikstofdoelen per gebied zijn afgelopen tijd flinke stappen gezet, de resultaten zijn opgenomen in deze startnotitie. In het toekomstperspectief landbouw (Kamerbrief perspectieven voor agrarische ondernemers van 10 juni 2022) worden beleidsmatige keuzes gemaakt. Randvoorwaarde is dat duidelijkheid wordt geboden over hoe het perspectief voor de agrarische ondernemers er uit ziet, gebiedsgericht in aanpak en beleid. De concrete uitwerking van water en bodem als sturend principe zal in september gereed zijn. Komende maanden wordt de wijze waarop de verschillende doelen en maatregelen in de gebiedsprogramma's geïntegreerd en onontkoombaar vastgelegd gaan worden verder uitgewerkt. Andere belangrijke bouwstenen die op dit moment verder uitgewerkt worden zijn de besteding van de middelen uit het Transitiefonds landelijk gebied en natuur, de spelregels voor de beoordeling en realisatie van de gebiedsprogramma's (denk aan eisen aan het detailniveau) en de wijze waarop onontkoombaarheid steviger invulling krijgt.

De belangrijkste mijlpalen voor het NPLG zijn: de al bekende keuzes en doelen beschikbaar voor de regionale overheden (met deze startnotitie), aangevulde keuzes en doelen beschikbaar voor de regionale overheden (oktober), hoofdlijnen NPLG naar de Tweede Kamer (oktober), uitgewerkt ontwerpprogramma NPLG inclusief planMER (voorjaar 2023), integrale provinciale gebiedsprogramma's (1 juli 2023). Dit sluit aan bij de lijn uit de Ruimtelijke Ordeningsbrief van 17 mei, met dezelfde mijlpalen op weg naar wederkerige afspraken in oktober 2023 die het ruimtelijk arrangement per provincie vormen.

Tot de primaire doelgroep van deze startnotitie behoren alle betrokken overheden, maatschappelijke partners zoals ondernemers, en het parlement.

Startnotitie samengevat in 1 alinea:

De startnotitie NPLG geeft een aanzet voor de uitwerking van de kerndoelen natuur (waaronder de stikstof-aanpak), water en klimaat tot regionale doelen en structurerende keuzes, met onder andere de relatie met de landbouw. Die vormen de basis voor de uitwerking van de brede provinciale gebiedsprogramma's. Ook geeft de startnotitie de eerste (ruimtelijke) consequenties van deze doelen en structurerende keuzes. In de periode tot oktober worden de doelen en keuzes verder uitgewerkt en aangevuld en vormen zo een tweede ronde input voor de gebiedsprogramma's. Daarbij geeft de startnotitie NPLG aan hoe de samenhang is met andere (Rijks)programma's in het landelijk gebied. De startnotitie NPLG beschrijft tevens de wijze waarop de overheden en maatschappelijke partijen de komende tijd samen vorm geven aan de uitwerking, dat dit onontkoombaar tot resultaten moet leiden en hoe dit samenhangt met het transitiefonds landelijk gebied en natuur.

Dark Blue

Blue

Light Blue

Gray

Orange

Yellow

Green

Brown

Red

1 Nationaal programma voor transitie landelijk gebied

Het landelijk gebied staat aan de vooravond van grote veranderingen. De natuur en waterkwaliteit staan onder druk en het klimaat verandert. We moeten de biodiversiteit herstellen en een balans bereiken tussen wat de natuur kan dragen en wat we als samenleving van haar vragen. Ook de draagkracht van ons het bodem- en watersysteem wordt op veel plekken overschreden.

Alle benodigde veranderingen om het tij te keren hebben een zichtbare weerslag op de fysieke ruimte, de regionale en lokale economie en de sociale cohesie van het landelijk gebied. Om de transitie van het landelijk gebied in goede banen te leiden is een brede aanpak nodig met scherpe keuzes en maatregelen. Ook in samenhang met de andere veranderingen in het landelijk gebied, zoals de aanpassingen in de energievoorziening en de bouw van nieuwe en bereikbare woningen. Het kabinet heeft al richting gegeven op hoofdlijnen en proces, met name in de *Hoofdlijnen van de gecombineerde aanpak van natuur, water en klimaat in het landelijk gebied, en van het brede stikstofbeleid* (1 april 2022) én in de *Ruimtelijke Ordeningsbrief* (17 mei 2022). Het kabinet heeft in het coalitieakkoord een Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG) en extra middelen in een transitiefonds opgenomen, met als hoofddoel de toekomstbestendige ontwikkeling van het landelijk gebied met toekomstperspectief voor de landbouw. In deze startnotitie schetsen we uitgangspunten, ambities en context van het NPLG.

Water- en bodemsysteem leidend

In het coalitieakkoord is ook vastgelegd dat de draagkracht van het water- en bodemsysteem sturend wordt bij het landgebruik in het landelijk gebied. Dat draagt bij aan het voldoen aan internationale verplichtingen op het gebied van natuur, klimaat en water én aan een klimaatbestendige inrichting en beheer van het landelijk gebied. Het kabinet heeft daarbij in het coalitieakkoord gekozen voor een brede aanpak, waarin de natuuraanpak, waar de stikstofaanpak een belangrijk onderdeel van uitmaakt, samengaat met de aanpak van andere opgaven zoals klimaat- en waterkwaliteit. Dit betekent dat de keuzes voor een gebied ook in het licht van andere doelstellingen dan die voor stikstofgevoelige Natura 2000-habitats houdbaar moeten zijn.

Keuzes nodig

Een passende inrichting van het landelijk gebied biedt ook kansen voor bijvoorbeeld nieuwe economische perspectieven, functiecombinaties, verduurzaming, versterken van gebiedsidentiteit en kenmerken, en daarmee verhoging van de kwaliteit van de leefomgeving. Maar de transitie zal in de schaarse ruimte die we in Nederland hebben ook leiden tot spanning met andere belangen, zoals verstedelijking en de energietransitie. Bepaalde gebieden ontzien van opgaven betekent intensiever gebruik van een gebied elders. Er zijn keuzes nodig. Deels zijn die vastgelegd in deze startnotitie, deels worden die komende maanden uitgewerkt en op 1 oktober vastgelegd.

Het NPLG bevat in de kern:

1. De kaderstellende doelen voor onder andere emissiereductie van stikstof, broeikasgassen en waterkwaliteit: dat is het 'wat'.
2. De structurerende keuzes, zoals het bodem- en watersysteem leidend maken bij ruimtelijke planvorming: dat is het 'hoe'.

Dit werken we verder uit in een ruimtelijke strategie tot een richtinggevend kader voor de gebiedsprogramma's in nauwe samenhang met de Kamerbrief perspectieven voor agrarische ondernemers met beleidsmatige keuzes, dat tegelijk met deze startnotitie verschijnt.

Dark Blue

Blue

Light Blue

Gray

Orange

Yellow

Green

Brown

Red

2 Inhoudelijke reikwijdte en vraagstukken

Het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG) richt zich op drie kerndoelen: het in een samenhangende aanpak realiseren van de Europese internationale verplichtingen op het terrein van (1) natuur (met als onderliggend doel de stikstofopgave), (2) water en (3) klimaat. Deze doelen hangen sterk samen en zijn sterk normerend. Nederland is als EU-lidstaat juridisch verplicht eraan te voldoen. Maar het halen van de doelen is uiteindelijk vooral gericht op het waarmaken van een gedragen perspectief voor mensen, bedrijven en natuur. Deze doelen hebben ook een sterke relatie met andere opgaven en belangen in het landelijk gebied (zie paragraaf 6).

De samenhang van de drie kerndoelen en de maatregelen die nodig zijn om de doelen te realiseren is de reden ze samen te brengen in het NPLG. Zo creëren we synergie en voorkomen we situaties waarbij maatregelen voor de verschillende doelen strijdig zijn met elkaar (als bijvoorbeeld urgente stikstofmaatregelen ten koste gaan van maatregelen voor KRW of het klimaatprobleem). In het NPLG moeten de kortere en lange termijn goed met elkaar verbonden worden. Het tempo van de uitwerking van de stikstofmaatregelen om het wettelijke stikstofdoel voor 2030 te realiseren, is leidend voor het algemene tempo van de stappen in de lange termijntransitie in het NPLG. Ook voor de opgaven van de Europese Kaderrichtlijn Water (KRW) is de druk hoog: in 2027 moeten de benodigde maatregelen genomen zijn. Voor klimaat moeten in 2030 tussendoelen behaald zijn op weg naar een klimaatneutrale samenleving in 2050.

Het NPLG gaat sturen op de ruimtelijke consequenties van de drie doelstellingen. Via structurerende keuzes helpt het NPLG alle benodigde veranderingen in het landelijk gebied zoveel mogelijk in samenhang vorm te geven. Het NPLG werkt het benodigde ruimtegebruik uit in relatie tot de transitie van de landbouw, van de beoogde nieuwe natuur en van de natuurinclusieve landbouw, met zoals gezegd het bodem- en watersysteem als vertrekpunt. Daarnaast maken de leefbaarheid en vitaliteit van het landelijk gebied en het realiseren van een goede omgevingskwaliteit integraal onderdeel uit van de afwegingen.

De drie kerndoelen toegelicht

1. Natuur

Voor de Vogel- en Habitatrichtlijn (VHR) hebben de verplichtingen betrekking op de instandhouding van Europees beschermde soorten en habitats binnen Natura 2000-gebieden, maar ook daarbuiten. Het NPLG draagt bij aan de realisatie van die internationale verplichting. Op dit moment vormt de overbelasting van stikstofdepositie in N2000-gebieden een grote belemmering om te voldoen aan de verplichtingen van de VHR, met alle gevolgen van dien. Het is in dit kader dat het realiseren van de wettelijke stikstofdoelstellingen, ofwel het terugbrengen van deze overmatige depositie, van groot belang is. In het coalitieakkoord heeft het kabinet aangekondigd de huidige wettelijke omgevingswaarde voor stikstofdepositie voor 2035 uit de Wet stikstofreductie en natuurverbetering naar voren te halen. Dit betekent dat in 2030 74% van het stikstofgevoelig Natura 2000-areaal onder de kritische depositiewaarde moet zijn gebracht. In 2025 is dit conform de wettelijke verplichting 40% van dat areaal.

2. Water

Vanuit de KRW, de Nitraatrichtlijn en de EU Grondwaterrichtlijn wordt in het NPLG de kwaliteit van oppervlakte- en grondwater meegenomen, voor zover beïnvloed door landbouw (nutriënten en gewasbeschermingsmiddelen). Ook de grondwaterkwantiteit is onderdeel van de KRW en wordt dus meegenomen. Waterkwantiteit (droogte en wateroverlast) is onderdeel van het NPLG voor zover noodzakelijk voor natuur en landbouw, immers zonder water geen natuur en geen landbouw.

Grondwateronttrekkingen en vasthouden van water zijn daarmee dus ook onderdeel van het NPLG. In 2027 moeten de benodigde KRW-maatregelen genomen zijn.

Uitvoering Kaderrichtlijn Water

Op 18 maart 2022 zijn de Stroomgebiedbeheerplannen 2022-2027 voor de KRW vastgesteld. Hierin staan de waterkwaliteitsdoelen, de opgaven en de maatregelen van alle waterbeheerders voor de komende 6 jaar. Gezien de grote opgave vanuit de landbouw wordt aangesloten bij de transitie van het landelijk gebied. Daarbij wordt specifiek ingezet op grootschalig herstel van beekdalen op zandgrond. Door het zoeken van meekoppelkansen, zullen de overige maatregelen voor stikstof en klimaat ook positief kunnen bijdragen aan verbetering van de doelen van de KRW. In 2024 zal een tussenevaluatie plaatsvinden van de uitvoering van maatregelen in de Stroomgebiedbeheerplannen. Dit gebeurt onder meer in samenhang met de maatregelen in het 7^e Actieprogramma Nitraatrichtlijn en de provinciale gebiedsprogramma's. Indien nodig zal aan de hand van uitkomsten van de evaluatie worden bijgestuurd.

3. Klimaat

De internationale klimaatafspraken, de Europese klimaatwetgeving, de nationale Klimaatwet en het Klimaatakkoord landbouw en landgebruik (terugdringen broeikasgassen door landbouw en landgebruik) bepalen de opgave voor landbouw en landgebruik: veeteelt, glastuinbouw, veenweide, landbouwbodems en bomen, bossen en natuur. Met het coalitieakkoord is het nationale reductiedoel in de Klimaatwet aangescherpt. Hier zijn indicatieve emissiedoelen voor 2030 van afgeleid voor de sectoren. Op basis van de ramingen in de Klimaat- en Energieverkenning 2022 worden definitieve restemissiedoelen 2030 voor alle sectoren, en dus ook voor de landbouw en voor het landgebruik, vastgesteld. De hiervoor benodigde broeikasgasreductie zal voor een belangrijk deel gerealiseerd moeten worden met de integrale aanpak in het landelijk gebied. In het coalitieakkoord is een indicatieve broeikasgasreductie van 5 megaton gekoppeld aan deze aanpak. De klimaatopgave voor de glastuinbouw maakt overigens geen onderdeel uit van de integrale aanpak in het landelijk gebied.

Uitgangspunt van de integrale gebiedsprogramma's moet zijn dat er in elk geval geen (lokale) verslechtering optreedt in luchtkwaliteit en leefbaarheid (inclusief geur) en waar mogelijk een verbetering, zeker met het oog op de verwachte Europese aanscherpingen van de eisen aan de luchtkwaliteit.

Emissie en depositie van stikstof

NPLG gaat niet over de aanwending van stikstofruimte die ontstaat. Voor de doelen in het NPLG die samenhangen met emissie en depositie van stikstof, andere nutriënten, gewasbeschermingsmiddelen en broeikasgassen ligt de focus op de landbouw als belangrijkste ruimtegebruiker en emissiebron in het landelijk gebied, en binnen de landbouw op de relevante sectoren in het bijzonder de veehouderij, de akkerbouw en de (glas-)tuinbouw. Stikstofbronnen uit andere sectoren dragen op een evenredige manier bij aan stikstofreductie. Dit loopt via het spoor van het structurele stikstofpakket en via het klimaatbeleid. In de gebiedsprogramma's kunnen lokale stikstofbronnen buiten de scope van het NPLG meegenomen worden als daarmee op een even zo effectieve, of effectievere wijze de doelstellingen van het NPLG kunnen worden bereikt. Dit is analoog aan het 'omwisselbesluit' uit Ruimte voor de Rivier, zie ook de toelichting bij het wetsvoorstel voor het transitiefonds. Met de buitenlandse aanpak uit het stikstofspoor wordt bovendien ingezet op reductie van buitenlandse emissies en depositie in Nederland.

Toekomstperspectief landbouw (Kamerbrief perspectieven voor agrarische ondernemers van 10 juni 2022)

Mede afhankelijk van de toekomstvisie op de landbouw van de provincies en de gebieds-partners en de vaak gebiedspecifieke omstandigheden moet regionaal de ontwikkelrichting en ruimte voor de landbouw worden bepaald. Een langjarig economisch perspectief voor de landbouw- en tuinbouw is van belang bij het opstellen van de brede gebiedsprogramma's. Het aantal boeren en tuinders zal de komende jaren verder afnemen in Nederland.

De redenen om te stoppen kunnen heel divers zijn: er zijn bedrijven zonder bedrijfsopvolger, bedrijven die economisch onvoldoende presteren waardoor het onmogelijk wordt investeringen te financieren of bedrijven kunnen of willen hun bedrijfsvoering niet zodanig aanpassen dat die past bij scherpe ecologische opgaven in het gebied, bijvoorbeeld door de nabijheid van een Natura-2000 gebied. Streven is dat de land- en tuinbouwers die hun bedrijf wel willen voortzetten een langjarig renderend perspectief hebben na het uitvoeren van het gebiedsprogramma. Deze bedrijven moeten zicht hebben op een toereikende en houdbare Natuurbeschermingsvergunning. Zonder een succesvolle transitie van de landbouw en het landelijk gebied is het behalen van de verplichte milieu- en natuurdoelstellingen niet mogelijk.

De ontwikkeling van landbouwbedrijven kan gericht zijn op innovatie, extensivering, omschakelen naar nieuwe vormen van landbouw, verbreding van de bedrijfsvoering of combinaties hiervan en verplaatsing of beëindiging van bedrijven. Op basis van het toekomstperspectief landbouw wordt in overleg met provincies en betrokken agrarische partijen uitgewerkt welke bedrijfsvormen voor landbouwbedrijven binnen de gebiedsdoelen mogelijk zijn met inachtneming van het beperken van zoönosenrisico's in bijvoorbeeld veedichte en waterrijke gebieden. En daarnaast welke voorwaarden en ondersteuning vanuit de overheid, banken en tussenhandel nodig zijn voor toekomstbestendige bedrijven met economisch perspectief. Hiervoor zal instrumentarium worden uitgewerkt en aangeboden. Bovendien wordt gebruik gemaakt van de mogelijkheden voor gebiedsgerichte samenwerking en investeringen uit het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid via het Nationaal Strategisch Plan (GLB-NSP), zoals voor groenblauwe diensten.

Keuzes rond de woningbouwopgave, bedrijventerreinen, infrastructuur, datacenters en de energietransitie worden niet vanuit het NPLG voorbereid, maar vanuit andere programma's van het Rijk. In paragraaf 6 beschrijven we hoe de koppeling wordt gelegd.



Dark Blue

Blue

Light Blue

Gray

Orange

Yellow

Green

Brown

Red

3 Structurerende keuzes, (regionale) doelen en uitgebreide toelichting stikstof

Het NPLG werkt de kerndoelen verder uit tot (regionale) doelen (het ‘wat’) en structurerende keuzes (het ‘hoe’). Die geven richting aan de brede gebiedsprogramma’s van de provincies. Alle betrokken overheden geven aan dat zij behoefte hebben aan scherpe keuzes vanuit het Rijk, anders worden er geen knopen doorgemaakt bij tegenstrijdige belangen en is de benodigde transitie niet haalbaar. Als eerste worden de richtinggevende stikstofdoelen per gebied uitvoerig toegelicht, omdat daar afgelopen tijd flinke stappen zijn gezet. Vervolgens wordt ook de stand van zaken voor de andere doelen beschreven, die komende maanden gedeeltelijk nog verder worden uitgewerkt.

Wat zijn structurerende keuzes?

De term ‘structurerende keuzes’ is na het verschijnen van het interdepartementaal beleidsonderzoek ruimtelijke ordening door het NPLG omarmd. Het NPLG omschrijft dit als beleidsuitspraken over de (on-)wenselijkheid van (nieuwe) activiteiten in het landelijk gebied ten opzichte van andere activiteiten/funcies in het ruimtegebruik, of ten opzichte van het functioneren van het water- en bodemsysteem, resulterend in een ruimtelijke strategie op hoofdlijnen. Daarmee stuurt het Rijk globaal op randvoorwaarden voor locatie- en inrichtingskeuzes, waarbij onder meer geanticipeerd wordt op de klimaatveranderingen.

Het NPLG brengt in deze startnotitie alle bestaande doelen en gemaakte structurerende keuzes bijeen, is waar nodig aanjager voor het formuleren van andere doelen en keuzes en (regionale) uitwerking door de beleidsverantwoordelijke rijksonderdelen én stuurt via de uitwerking daarvan in brede gebiedsprogramma’s NPLG op de realisatie van de doelen. Met deze startnotitie worden de keuzes en doelen - voor zover al bekend - vanuit het Rijk aan de provincies meegegeven. In deze paragraaf zijn de resultaten opgenomen, in bijlage 1 staat de meer gedetailleerde uitwerking. Als eerste een uitgebreide toelichting op de nieuwe uitwerking voor stikstof.

Richtinggevende Stikstofdoelen per Gebied

Van nationale omgevingswaarde naar richtinggevende doelen voor gebiedsprocessen

In de Wet stikstofreductie en natuurverbetering (WSN) is vastgelegd dat 74% van het stikstofgevoelige areaal van Natura 2000-gebieden (N2000) in 2035 onder de Kritische Depositiewaarde (KDW) moet zijn gebracht. De wettelijke verplichting ziet op het ambitieus verlagen van de overbelasting van stikstof op stikstofgevoelige gebieden, in de wetenschap dat dit ten dienste staat aan de realisatie van de instandhoudingsdoelstellingen die voortkomen uit de VHR. Met het coalitieakkoord heeft het kabinet besloten deze omgevingswaarde naar voren te halen naar 2030. Voor 2025 blijft de omgevingswaarde van 40% onder de KDW gelden. Invulling van de omgevingswaarden is van belang omdat sterke overbelasting door stikstof een van de belangrijkste drukfactoren op de natuur is, naast bijvoorbeeld hydrologiecondities of de inrichting van (leef)gebieden. De KDW is daarbij een belangrijke indicator: een overschrijding betekent dat niet langer op voorhand kan worden uitgesloten dat er een risico bestaat dat de kwaliteit van habitattypen wordt aangetast. Met de realisatie van de doelstelling voor 2030 wordt een grote bijdrage geleverd aan het uiteindelijke doel, voldoen aan de verplichtingen omtrent natuurherstel en -behoud in de Natura 2000-gebieden.

Omdat de landelijke omgevingswaarden geen sturing bieden op de vraag wáár stikstofreductie ruimtelijk gezien tot stand moet komen, maar dit vanuit het perspectief van de natuur wel van belang is, is er afgesproken om de benodigde stikstofreductie ruimtelijk te vertalen op een manier die recht doet aan de verscheidenheid van gebieden én de

omgevingswaarden uit de WSN. Deze ruimtelijke vertaling sluit aan bij het locatie-specifieke karakter van de instandhoudingsdoelen die gelden voor dier- en plantensoorten en habitattypen.

Proces

De landelijke omgevingswaarde voor stikstof (74% van het areaal onder de KDW in 2030) is naar *richtinggevende* gebiedsdoelen vertaald als input voor provinciale gebiedsprocessen en de concept gebiedsprogramma's van provincies. Vanwege het tempo en de complexiteit van de stikstofopgave is het immers van belang om tijdig in het (gebieds)proces zo veel mogelijk informatie en richting te hebben. Vervolgens volgt in juli 2023 de vaststelling van definitieve gebiedsdoelen in de gebiedsprogramma's. In het gebiedsproces kijken provincies samen met de gebiedspartners en betrokken stakeholders hoe deze doelen samen met de klimaat-, water- en natuurdoelen het beste behaald kunnen worden. Door naar meerdere doelstellingen tegelijk te kijken, kan de samenhang op maatregelniveau zo goed mogelijk worden geborgd en kunnen bijvoorbeeld lock-ins zoveel mogelijk worden voorkomen.

De depositiereducties als gevolg van de maatregelen die in de gebiedsprogramma's worden opgenomen, moeten bij elkaar opgeteld de landelijke omgevingswaarde voor 2030 behalen. Met de provincies is afgesproken dat het Rijk een besluit neemt over de richtinggevende doelen, waarbij het de inbreng van de provincies zo veel mogelijk heeft verwerkt. Het afgelopen jaar is daarvoor een zorgvuldig proces doorlopen waarbij Rijk en provincies met hulp van het RIVM verschillende benaderingen voor het ruimtelijk vertalen van de stikstofopgave hebben bekeken en afgewogen.

Relatie natuurdoelen, ecologische autoriteit en KDW

Nederland heeft zich via de Vogel- en Habitatrichtlijn (VHR) gecommitteerd aan belangrijke verplichtingen ten aanzien van de staat van de natuur. Stikstof is een van de belangrijkste drukfactoren waardoor de kwaliteit van de natuur onder druk staat. Inzet op stikstofreductie is daarom een onmisbare pijler om te komen tot de realisatie van het bovenliggende doel: de realisatie van de instandhoudingsdoelstellingen volgens uit de VHR. De KDW is daarbij een belangrijke, gekwantificeerde indicator voor de drukfactor stikstof: een overschrijding betekent dat niet langer op voorhand kan worden uitgesloten dat er een risico bestaat dat de kwaliteit van habitattypen wordt aangetast. Onder meer bij het toetsen van projecten voor vergunningverlening is de toename van stikstof, in relatie tot de KDW, een prominente factor. Bij realisatie van het uiteindelijke doel, voldoen aan de verplichtingen omtrent de instandhoudingsdoelstellingen die voortvloeien uit de VHR, gaat het echter niet om reductie van overmatige stikstofdepositie alleen. Uiteindelijk gaat het om het op orde brengen van de ecologische condities van een gebied in brede zin. Daarom is het ook belangrijk om rekenschap te geven van de andere drukfactoren op de natuur en de maatregelen die daarvoor nodig zijn om de gunstige staat van instandhouding te bereiken, bijvoorbeeld met het Programma Natuur. Met de natuurdoelanalyses, die worden getoetst door een onafhankelijke ecologische autoriteit, wordt breed gekeken naar wat er nodig is voor een goede staat van instandhouding. Stikstofreductie maakt daar een concreet en urgent onderdeel van uit. De ecologische autoriteit toetst de gebiedsprogramma's, gebruikmakend van de natuurdoelanalyses en de analyses van de KRW. Naast een toets op de ecologische effecten worden de provincies gevraagd bij het opstellen van de brede gebiedsprogramma's een sociaaleconomische impactanalyse voor de landbouw uit te voeren. Het kabinet kijkt eveneens naar de mogelijkheden om meet- en rekenmethodes te verbeteren, waarvoor onder andere het Nationaal Kennisprogramma Stikstof (NKS) is ingesteld. Daarnaast wil het kabinet een forse impuls geven aan het meten van emissies op bedrijfsniveau. Door meer en fijnmaziger te meten worden de rekenmethodes verbeterd.

Uitgangspunten

Rijk en provincies hebben gezamenlijk besloten de volgende uitgangspunten te hanteren bij de ruimtelijke vertaling:

- Het **tegengaan van verslechtering** en het verbeteren **van de staat van instandhouding** van de natuur in elk N2000-gebied staat centraal.
- **De kenmerken van het water- en bodemsysteem worden als onderlegger gebruikt voor de ruimtelijke verdeling van stikstofreductie.** Deze kenmerken vormen de ecologische grenzen voor de natuurkwaliteit én mogelijke activiteiten in een gebied. Hiermee wordt stikstofreductie – en de maatregelen die hiervoor nodig zijn – niet als afzonderlijke opgave aangevlogen, maar zo goed mogelijk gekoppeld aan de opgaven voor water, klimaat en de transitie van de landbouw in het gebied. Vertaald naar regionale stikstofreductiedoelen worden zo aan de voorkant de kaders gegeven waarbinnen verschillende ontwikkelrichtingen wel of niet mogelijk zijn, en wordt het risico op toekomstige lock-ins als gevolg van te nemen maatregelen verkleind.
- **De gebiedsdoelen zijn uitgedrukt in emissiereductie (uitstoot) van stikstof**, zodat er door de betrokken partijen gestuurd kan worden op de stikstofbron. Om ervoor te zorgen dat de emissiereductie ook leidt tot de benodigde reductie in stikstofdepositie op de desbetreffende N2000-gebieden, worden er naast deze emissiereductieopgave (in kton ammoniak - NH₃) ook beoogde depositiereducties per Natura-2000 gebied per provincie meegegeven. Hiermee wordt aangegeven wat de emissiedoelen naar verwachting aan depositiereductie zullen moeten opleveren in de N2000-gebieden.
- **De gebiedsdoelen zijn doelen voor de reductie van NH₃ emissies.** Eerdere analyses¹ hebben aangetoond dat voor reductie van NH₃ een gebiedsgerichte aanpak gericht op de locatie van de emissie effectief is ten opzichte van een generieke aanpak van reductie. Oftewel, hoe dichter een NH₃ emitter bij een natuurgebied ligt, hoe groter het effect op de depositie in dat gebied is. Omdat het grootste deel van de NH₃ emissie vanuit landbouwbronnen komt, zal de bijdrage aan de gebiedsdoelen voor NH₃ emissiereductie voornamelijk uit deze sector komen.
- In het model is nu een **generiek aandeel** opgenomen van 12kton NH₃ als vertrekpunt, maar dit kan op basis van extra inzet (zoals normering) naar boven bijgesteld worden.
- **De reductie van NO_x wordt gerealiseerd door generiek landelijk beleid** (onder andere Klimaatakkoord, Schone Lucht Akkoord, structurele aanpak stikstof) en Europese regelgeving. De reductie van NO_x die (landelijke) plaatsvindt, draagt zo bij aan reductie van de ‘stikstofdeken’. Verlaging van de deken is ook van invloed op reductie die daarnaast gebiedsgericht moet plaatsvinden. Omdat NO_x emissies van onder andere industrie en mobiliteit in het algemeen minder tot piekbelastingen in Nederlandse N2000-gebieden leiden, maar wel bijdragen aan deze ‘stikstofdeken’, is het bij deze sectoren effectiever om de stikstofbelasting via generiek beleid te verlagen. Dit is ook geconcludeerd in het rapport van het RIVM.² Waar dit effectief is, is er aanvullend ruimte in de gebiedsprocessen voor maatwerk, bijvoorbeeld ten aanzien van lokale piekbelasting. Dit geldt zowel voor bijvoorbeeld de agrarische als industriële sector.
- Zoals aangegeven in de *Hoofddijnen van de gecombineerde aanpak van natuur, water en klimaat in het landelijk gebied, en van het brede stikstofbeleid* (1 april 2022) zet het kabinet in op een **evenredige bijdrage van alle sectoren** bij het terugdringen van de stikstofbelasting op de Nederlandse natuur - en daarmee het realiseren van de doelen uit de WSN. Komende maanden zal het kabinet hier concreter invulling aan geven door ook doelen en afspraken vast te stellen voor de reductiebijdrage van de sectoren mobiliteit en industrie. De timing

¹ RIVM 2021, Briefrapport ruimtelijke effecten zonering emissiereducties landbouw.

² Maas et al, Bijdrage aan de stikstofdepositie in de natuur vanuit de industrie, het verkeer en de consumenten, RIVM, 2021.

hiervan hangt samen met de doorrekeningen van de Klimaat en Energieverkenning 2022. Uiterlijk begin 2023 zullen deze doelen vastgesteld worden.

- **Bij de ruimtelijke vertaling van de stikstofreductie wordt uitgegaan van richtinggevend 39 kton NH₃ reductie.** Naar verwachting is 39kton emissiereductie van NH₃ nodig om ten minste de wettelijke omgevingswaarde van 74% onder de KDW te behalen.³ Dit komt overeen met een daling van ongeveer 40% van de stikstofemissies uit de landbouw, bovenop de verwachte daling uit het basispad (circa 10 kton NH₃) ten opzichte van ijkjaar 2018.⁴ Bij doorrekeningen van het RIVM leidt een emissiereductie van 39 kton NH₃ naar verwachting tot circa 81% (met enkele procentpunten onzekerheid) onder de KDW in 2030. Dit geeft een zekere marge van enkele procentpunten ten opzichte van de wettelijke omgevingswaarde. Zo kunnen eventuele tegenvallende resultaten ondervangen worden, maar kan ook worden ingespeeld op mogelijke aanpassingen van model naar praktijk. Belangrijk is dat uiteindelijk het wettelijke doel van ten minste 74% onder de KDW en het **tegengaan van verslechtering/verbeteren van de staat van instandhouding** van N2000-gebieden leidend is. Als aan deze voorwaarden wordt voldaan, kan eventueel gemotiveerd afgeweken worden van de 39 kton NH₃ die nu als uitgangspunt is genomen. Bij 'status en proces' wordt aanvullend toegelicht hoe aan de hand van diverse evaluatiemomenten en stappen in het proces kan worden bijgestuurd.
- Het **type maatregelen** dat vervolgens ingezet wordt om deze stikstofdoelen te behalen is naast stikstof ook bepalend voor het effect op de broeikasgasreductie die met deze maatregelen kan worden bereikt.⁵ Met het oog op doelbereik van de klimaatopgave kan het noodzakelijk zijn om aanvullende klimaatmaatregelen in de gebieden te treffen. Het type maatregelen is in zekere mate ook bepalend voor het doelbereik van de waterdoelen.⁶ Het Rijk werkt de mogelijkheden voor (generiek) normeren verder uit om invulling te geven aan de stikstofreductie.

Samenstelling van doelen

Op basis van de hierboven genoemde uitgangspunten zijn door Rijk en provincies verschillende varianten uitgewerkt voor de mogelijke invulling van regionale doelen. Het RIVM heeft daarbij ondersteund met berekeningen.⁷ Uiteindelijk is gekozen voor een maatwerkscenario, mede op verzoek van de provincies, dat de volgende kenmerken heeft.

- Gebiedsgerichte reductiepercentages houden zoveel mogelijk rekening met de **kenmerken van het bodem- en watersysteem** in de gebieden. Door deze centraal te stellen worden activiteiten binnen de ecologische grenzen van het gebied gebracht. Doelen voor stikstofreductie worden daarom verbonden aan de opgaven en omgevingscondities voor water, klimaat en de transitie van de landbouw.
- De aanpak als geheel wordt effectiever als extra reductie wordt bewerkstelligd bij bronnen in midden-Nederland (Gelderland) die relatief veel depositie veroorzaken op alle Natura 2000-gebieden. Deze bronnen zijn niet alleen centraal gelegen, maar bevinden zich ook dichtbij het grootste Natura 2000-gebied op land: de Veluwe. Door hier extra te

³ RIVM, Toelichting bij richtinggevende emissiereductiedoelstellingen per gebied, 10 juni 2022.

⁴ Basispad: Als uitgangspunt voor de berekeningen in de tool wordt een Basispad gehanteerd. Dit Basispad is de depositie voor het prognosejaar 2030 uit AERIUS Monitor 2021. De Nederlandse emissies in deze prognose zijn conform de Klimaat- en Energieverkenning 2020 (KEV2020). Deze prognose bevat het beleid dat was vastgesteld voor 1 mei 2020.

⁵ PBL, Quick Scan van twee beleidspakketten voor het vervolg van de structurele aanpak stikstof Aaldrik Tiktak, Daan Boezeman, Gert Jan van den Born en Arjen van Hinsberg, 26 augustus 2021.

⁶ WUR, Gebiedsgerichte verkenning van de 'verdere aanpak stikstof', Gerard Velthof, Hans Kros, Jan -Cees Voogd, Co Daatselaar, Tia Hermans, Karin Groenestein, Nico Ogink, Jan Peter Lesschen, Edo Gies, Roel Jongeneel, Daan Verstand, Raymond Jongschaap, Jan Huijsmans.

⁷ RIVM, Toelichting bij richtinggevende emissiereductiedoelstellingen per gebied, 10 juni 2022.

reduceren, ontstaat er meer ruimte in heel Nederland. Met deze reductie in **Gelderland wordt gekozen voor een dekenpotentie benadering**.

- Daarnaast is besloten tot een **generiek reductiepercentage**⁸ van 12% voor alle landbouwbronnen, waarvoor landelijke maatregelen zullen worden genomen. Dit percentage komt in het maatwerkscenario overeen met een gehanteerde 12 kton NH₃ reductie. Op deze manier draagt iedereen bij aan de verduurzamingslag die we met elkaar te maken hebben en het verkleinen van de stikstofdeken over Nederland. 12 kton is daarbij als vertrekpunt gehanteerd. Dit kan als gevolg van aanvullend landelijk beleid verder opgehoogd worden. In dit kader werkt het Rijk de mogelijkheden voor normeren verder uit.
- Tot slot is de keuze gemaakt om een **ringenbenadering** te gebruiken, waarbij een ring van een x aantal (kilo)meters om Natura 2000-gebieden gelegd wordt. Daarbinnen wordt vervolgens een steviger reductiepercentage gehanteerd. Dit doen we omdat er Natura 2000-gebieden zijn waarbij het vanuit ecologisch of beleidsmatig perspectief wenselijk dan wel efficiënter is om in de directe omgeving extra in te grijpen op stikstofbronnen. Deze ringenbenadering (waaronder de omvang van de ring) zal nader ingevuld worden in de gebiedsprocessen.

Bij de keuze voor dit maatwerkscenario is met name gekeken naar het doelbereik voor stikstof. Afhankelijk van de keuze voor de maatregelen en het instrumentarium zal een stikstofemissiereductie van 39 kton stikstof ook een grote bijdrage kunnen leveren aan de doelen voor klimaat en bijdragen aan de wateropgave.⁹

Omvang richtinggevende doelen

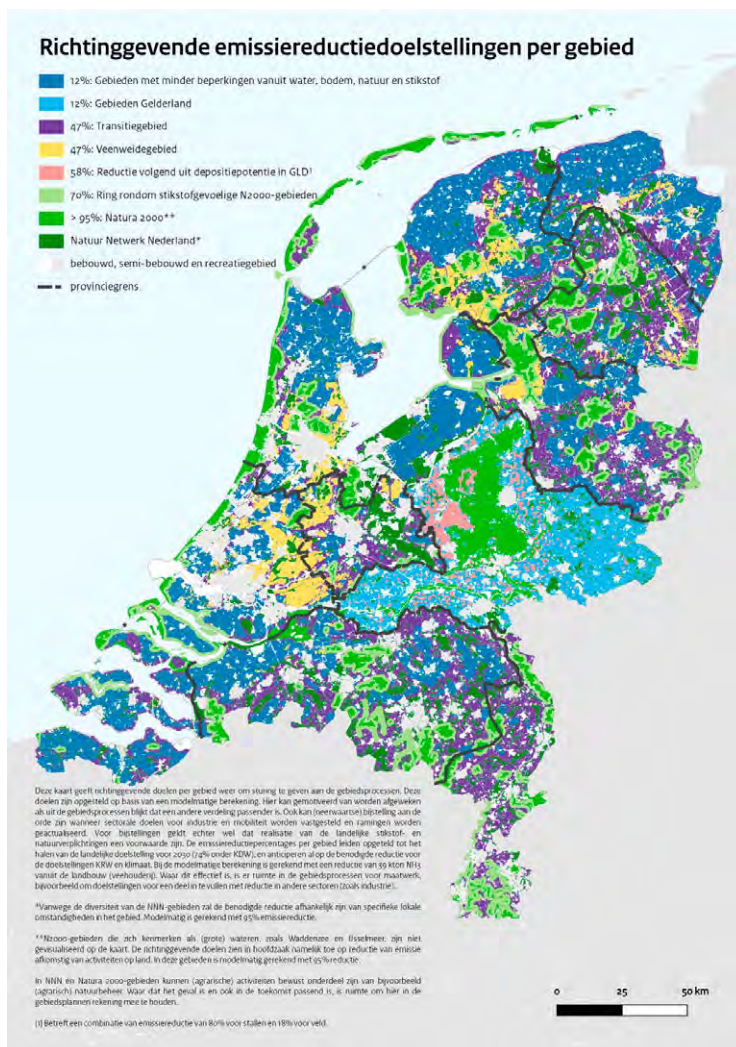
Het maatwerkscenario leidt tot richtinggevende emissiereductiedoelen die als volgt zijn opgebouwd:

- In kton een richtinggevende emissiereductie NH₃ (procentueel en absoluut) **per provincie**;
- Hierbij een richtinggevende onderverdeling **per gebiedstype per provincie**, zowel absoluut in hoeveelheden kton NH₃ en procentueel (emissiereductiepercentages);
- De daarbij horende **ruimtelijke gebiedsindeling** (zoals op de kaart 1);
- De emissiereductiedoelen zijn gekoppeld aan de beoogde depositiereductie **per Nzoo-gebied**.

⁸ Onder generiek wordt het volgende verstaan: het algemeen reduceren van de emissies per kilometervak met een vooraf bepaald percentage, zonder te letten op relatieve effectiviteit, afstand tot de natuur of depositiebijdrage per bronlocatie (kilometer vak). In de werkelijkheid zullen generieke maatregelen zowel de stikstofdeken over Nederland verkleinen als ook gebiedsgericht effect hebben.

⁹ PBL, Quick Scan van twee beleidspakketten voor het vervolg van de structurele aanpak stikstof Aaldrik Tiktak, Daan Boezeman, Gert Jan van den Born en Arjen van Hinsberg, 26 augustus 2021.

Dit ziet er als volgt uit:



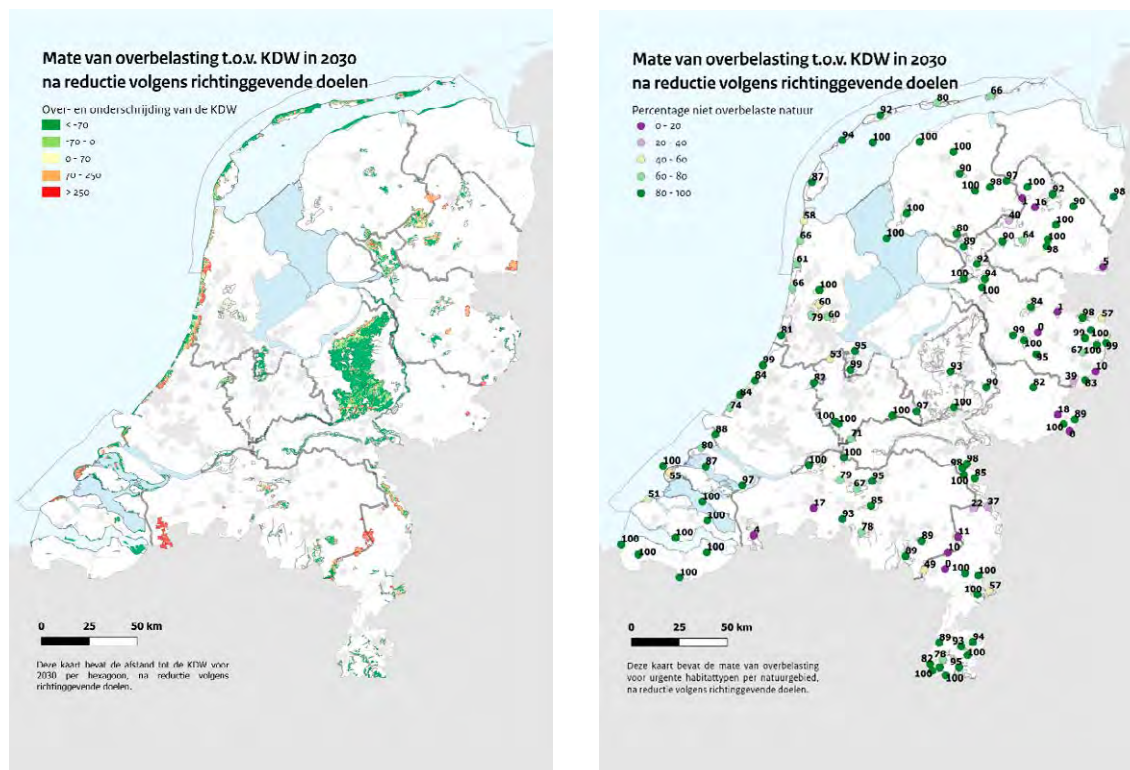
Kaart 1: Reductie volgens de richtinggevende doelen stikstof.

Toelichting

De kaart toont de ruimtelijke gebiedsindeling voor stikstof, wanneer de regionale richtinggevende doelen zijn toegepast per gebieds-type. De kleurcodes komen overeen met het benodigde reductiepercentage. Hierbij gelden een aantal belangrijke noties:

- Het is belangrijk om in acht te nemen dat de gepresenteerde kaarten een modelberekening betreffen die helpen richting te geven aan de gebiedsprocessen. De emissiereductiepercentages per gebied tellen bij elkaar op tot de landelijke doelstelling voor 2030 (74% onder KDW).
- Bij het definiëren van de reductiedoelstellingen wordt niet uitgegaan van een bepaald type maatregelen, maar worden (algemene) reductiepercentages toegekend aan specifieke gebieden in Nederland. Er is dus enkel bepaald wat er indicatief gereduceerd moet worden, maar nog niet met welke instrumenten of maatregelen hier invulling aan gegeven wordt.
- In het gebiedsproces wordt samen met de gebiedspartners gekeken hoe deze doelen het beste behaald kunnen worden.
- In de gebiedsprocessen is het van belang om breder dan alleen naar de noodzakelijke stikstofreductie te kijken. De pakketten aan maatregelen in de gebiedsprogramma's moeten ook gericht zijn op de andere opgaven voor natuur, water en klimaat en leiden tot samenhangende pakketten waarmee de ecologische omstandigheden op orde worden gebracht.
- Er kan gemotiveerd worden afgeweken van de richtinggevende percentages als uit de gebiedsprocessen blijkt dat een andere verdeling passender is. Realisatie van de landelijke stikstof- en natuurverplichtingen is hiervoor een voorwaarde.
- Bij de modelmatige berekening is gerekend met de uitstoot van NH₃ (ammoniak) vanuit de landbouw (veehouderij). Er is ruimte in de gebiedsprocessen voor maatwerk, bijvoorbeeld om doelstellingen voor een deel in te vullen met reductie in andere sectoren (zoals industrie) waar dit even effectief, dan wel effectiever is.
- In Natura 2000- en NNN-gebieden kunnen (agrarische) activiteiten veel directe impact hebben op (stikstofgevoelige) habitats. Desondanks kunnen activiteiten nodig zijn voor bijvoorbeeld agrarisch natuurbeheer (denk aan: begrazing). Dit vraagt maatwerk in het gebiedsproces, waar per gebied gekeken zal worden wat een realistische reductie is die mogelijk afwijkt van het genoemde percentage, maar beter aansluit bij de praktijk en/of de afspraken omtrent realisatie van het NNN. Modelmatig is gerekend met 95% emissiereductie.

De bovenstaande emissiereducties leiden tot onderstaande effecten.



Kaart 2 (links): Mate van overbelasting t.o.v. KDW in 2030 na reductie volgens richtinggevende doelen.

Toelichting

Op deze kaart is in verschillende kleurcodes de mate van onder- en overschrijding van de KDW in N2000-gebieden weergegeven. De verschillende klassen geven zo meer inzicht in de trend van stikstofreductie op de gebieden dan alleen de informatie of de KDW wel of niet overschreden is.

Kaart 3 (rechts): Mate van overbelasting t.o.v. KDW in 2030 na reductie volgens richtinggevende doelen.

Toelichting

De percentages op deze kaart geven weer hoeveel procent van de hectares in het betreffende N2000-gebied zich onder de KDW bevinden na uitwerking van de regionale doelen.

Verdere concretisering en uitwerking van het richtinggevende gebiedsdoel, net als de uitwerking van het doel in maatregelen, vindt plaats in de gebiedsprocessen. De keuze voor het type maatregelen zal mede bepalend zijn voor het behalen van het broeikasgaseffect dat met de maatregelen kan worden behaald en zal bepalend zijn voor de wateropgave. De doelen voor klimaat, water en natuur worden zoveel mogelijk met deze startnotitie al meegegeven zodat hier ook al zo goed mogelijk op kan worden voorgesorteerd in de gebiedsprocessen. Uiterlijk in oktober zullen de doelen voor klimaat, water en natuur per regio bekend zijn. Er zal in aanloop naar de definitieve gebiedsprogramma's en daarna bij de monitoring van de aanpak gekeken worden of de uitwerking leidt tot het behalen van de doelen en of deze bijstelling behoeven. Daarbij wordt ook gekeken of de middelen om de gestelde doelen te bereiken toereikend zijn, waaronder het transitiefonds (zie paragraaf 7).

Status en proces richting gebiedsprogramma's juli 2023

De richtinggevende emissiereductiedoelstellingen zijn bedoeld om richting te geven aan het gebiedsproces. Deze richtinggevende doelen hebben geen status onder de Omgevingswet. De richtinggevende doelen worden definitief (taakstellend) vastgelegd in de gebieds-

programma's in juli 2023. De provincies krijgen op drie manieren de ruimte om de doelstellingen aan te passen in het proces van richtinggevend naar definitief. Dit sluit aan bij het iteratieve karakter van het gebiedsproces.

- Vanuit het principe dat bodem en water leidend zijn, volgt een gebiedsindeling. Deze gebiedsindeling hanteert het Rijk voor het bepalen van de richtinggevende reductiepercentages. **Provincies bepalen de bestuurlijke gebiedsindeling ten behoeve van de gebiedsprocessen.**
- **De stikstofdoelstellingen per gebied kunnen in aanloop naar de definitieve gebiedsprogramma's worden aangepast** aan de hand van nieuwe inzichten. Het gaat dan onder andere om:
 - De doorvertaling van de andere opgaven naar de regio. Dit gebeurt *(uiterlijk) oktober 2022* wanneer de regionalisering van de doelstellingen voor water, klimaat en natuur en de structurerende keuzes van het NPLG bekend zijn. Het streven is om de regionale doelen voor klimaat vóór de zomer 2022 te communiceren met de provincies. Dat betekent niet dat de inzet op deze doelstellingen tot die tijd stil ligt. Zoveel mogelijk zal worden voortgebouwd op de processen die momenteel al lopen of in voorbereiding zijn, voor bijvoorbeeld natuurherstel, KRW en de veenweidegebieden.
 - *Oktober/November 2022* wanneer de resultaten van de Klimaat- en Energieverkenning (KEV) bekend zijn. Dit zal inzichtelijker maken wat de verwachte stikstofreductie tot aan 2030 is op basis van vastgesteld en voorgenomen beleid. Hierin zitten ook de maatregelen vanuit onder andere het Klimaatakkoord, Schone Luchtaakkoord en het structurele pakket 2020.
 - Wanneer blijkt (bijvoorbeeld naar aanleiding van de KEV 2022) dat generieke reductiemaatregelen gebiedsgericht anders uitpakken dan vooraf gedacht.
 - *Uiterlijk begin 2023* wanneer de doelen voor de stikstofuitstoot van mobiliteit en industrie vastgesteld zijn.
 - *In het eerste kwartaal van 2023* wanneer de natuurdoelanalyses bekend zijn. Dit leidt mogelijk nog tot een bijstelling van de opgave; uiteindelijk is het cruciaal dat in de gebiedsprogramma's en op maatregelniveau wordt geborgd dat de verplichtingen ten aanzien van natuurherstel en -behoud worden nagekomen.
- **Provincies kunnen bij het concept gebiedsplan (zie paragraaf 7 voor de relatie met het gebiedsplan PSN) en het brede gebiedsprogramma 1.0 motiveren waarom zij afwijken van de richtinggevende doelen stikstof.**
 - Via een onafhankelijke toets wordt gekeken of de voorgestelde wijzigingen van de richtinggevende doelen stikstof mogelijk zijn. Dat biedt de ruimte om in de gebiedsprogramma's te komen tot zo goed mogelijke maatregelenpakketten gericht op de invulling van de bovenliggende verplichtingen uit de Habitatrichtlijn (voorkomen verslechtering en verbetering mogelijk houden) in samenhang met de andere verplichtingen. Ecologische analyses kunnen bijvoorbeeld extra inzicht geven in de relatie tussen de (overbelasting van de) KDW en natuurkwaliteit. Wel geldt dat de gebiedsprogramma's bij elkaar opgeteld moeten leiden tot realisatie van de drie internationale verplichtingen.
 - Provincies kunnen onderling ook afspraken maken waarbij de ene provincie meer doet en de andere provincie minder, waarbij voorkomen moet worden dat dit leidt tot afwenteling of suboptimale keuzes. Ook hier geldt dat de gebiedsprogramma's bij elkaar opgeteld moeten leiden tot het behalen van de drie internationale verplichtingen voor natuur, water en klimaat. Voor stikstof geldt daarbij dat 74% van het areaal onder de kritische depositiewaarde (KDW) moet komen en er niet mag worden afgeweken van de geldende verplichtingen uit de Habitatrichtlijn.

Samen met provincies wordt verkend hoe de gebiedsprogramma's juridisch geborgd worden. Het Rijk zal een vinger aan de pols houden via verschillende ijkmomenten, waarbij de maatregelen bij elkaar worden opgeteld en er gekeken wordt wat dit doet voor onder andere de stikstofemissie, -depositie en de kosten. Op basis hiervan kan vervolgens worden

bijgestuurd. Er zijn in ieder geval evaluatiemomenten ingebouwd: bij de evaluatie van de conceptgebiedsplannen PSN (3e kwartaal 2022), bij het ijkpunt voortgang ontwikkeling gebiedsprogramma's (januari 2023) en bij de evaluatie (dan wel doorrekening) van de gebiedsprogramma's na juli 2023 door het consortium van PBL, WUR en RIVM.

Tot slot worden spelregels meegegeven aan provincies die ervoor moeten zorgen dat de gebiedsprogramma's binnen de budgettaire kaders blijven van het transitiefonds (zie de toelichting in paragraaf 7). Er zullen in het kader van het transitiefonds heldere afspraken en kaders worden gemaakt over:

- Het toetsen van de gebiedsprogramma's op onder andere doelmatigheid en uitvoerbaarheid.
- Het escalatiemechanisme indien blijkt dat de maatregelen in de gebiedsprogramma's onvoldoende concreet zijn, de doelstellingen niet worden gehaald, of de budgettaire kaders worden overschreden.
- Monitoring van de voortgang gedurende de looptijd van het fonds. De bijsturingsmomenten zullen volgen op basis van de beoogde maatregelen. Dit zal langjarig worden gemonitord.

Ontwikkelruimte

Naast het voorkomen van verslechtering en het realiseren van een gunstige staat van instandhouding van de natuur, het behalen van de KRW en de klimaatopgave is er ook ruimte nodig voor ruimtelijke en maatschappelijke ontwikkeling zoals bijvoorbeeld het oplossen van het woningtekort en het realiseren van de energietransitie en klimaatopgaven. In de *Hoofdpijnen van de gecombineerde aanpak van natuur, water en klimaat in het landelijk gebied en van het brede stikstofbeleid* (1 april 2022) is aangegeven dat met de integrale, onontkoombare gebiedsgerichte aanpak het fundament wordt gelegd voor een eenvoudiger systeem van toestemmingsverlening dat op termijn meer ruimte gaat bieden voor maatschappelijke ontwikkeling. Dit is uiteindelijk ook van belang voor realisatie van andere maatschappelijke opgaven uit het coalitieakkoord. Het treffen van (bron) maatregelen draagt hier aan bij. Tegelijkertijd leidt de huidige staat van de natuur ertoe dat er op dit moment zeer beperkt ruimte is voor nieuwe ontwikkelingen. Dat zal de komende jaren zo blijven, ondanks de inzet op de verbetering van de natuur en het verminderen van de stikstofbelasting. In de gebiedsprocessen wordt daarom óók in beeld gebracht hoe de verschillende opgaven en beoogde maatregelen zich verhouden tot de gewenste ruimtelijke en maatschappelijke ontwikkelingen in het gebied.

Totaaloverzicht doelen

De doelen, deels richtinggevend, deels al kaderstellend, zijn samengevat in onderstaande tabel. In bijlage 1 staat de uitgebreide toelichting, waarbij meer in detail is aangegeven wat al vastligt, wat nog aangevuld wordt en op welke wijze dat gebeurt.

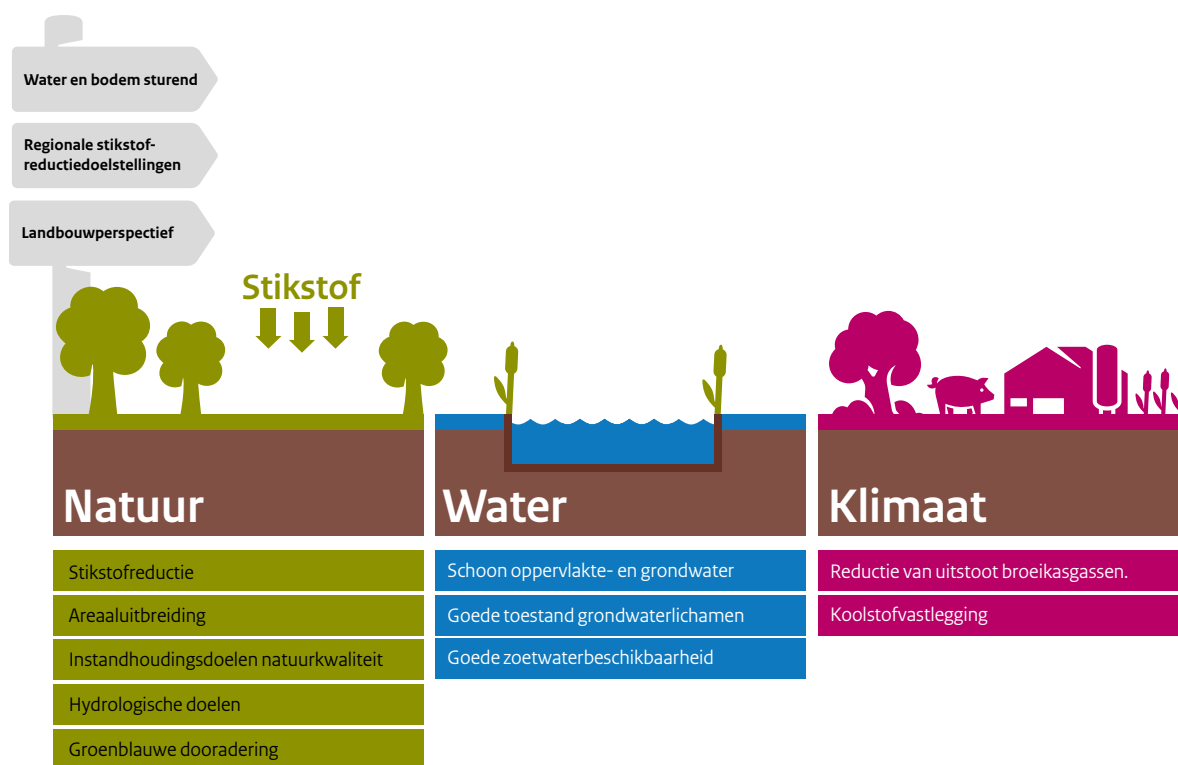
Aspecten	Elementen	Status regionale doeluitwerking
Natuur	Realiseren gunstige staat van instandhouding conform VHR. Via NPLG regionaal verdeeld. Instandhoudingsdoelen per Natura 2000-gebied dragen bij aan gunstige staat (concretisering volgt o.a. uit de natuurdoelanalyses, actualisatie doelensystematiek, aanscherping Vogelrichtlijngebieden en Europese Biodiversiteitsstrategie) verschillende tussendoelen zoals 70% condities op orde in 2030	Deels bestuurlijk vastgesteld, vooral op hoofdlijnen (In oktober 2022 indicatieve regionale verdeling). Natuurdoelanalyses uiterlijk april 2023 gereed.
	Areaal: o.a. doelen uit Natuurfactafspraken, afspraken Programma Natuur en bossenstrategie, daarnaast extra benodigd leefgebied en areaaldoel Natuurinclusief (diverse data per onderdeel: tussen 2027 en 2040)	Deels bestuurlijk vastgesteld, rest in ontwikkeling en nog besluiten over te nemen (in oktober 2022 gereed)
	Stikstofreductie: 74% van het areaal stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden onder de KDW in 2030 en 40% onder de KDW in 2025	In deze notitie richtinggevend opgenomen.
	Hydrologie (natuurfactafspraken) (2027)	Bestuurlijk vastgesteld
	Droge en natte ecologische verbindingen (10 % groenblauwe dooradering landschap)	Per provincie minimaal 10%, en vervolgens doorwerking naar 10% per gemeente en waterschap (voorstel)
Water	Nutriënten in oppervlakte- en grondwater cf. KRW incl. innamepunten drinkwater (uitvoering maatregelen uiterlijk in 2027)	Wettelijke verplichting, directe implementatie KRW In regionaal verband (RBO) kan het nog nodig zijn om een beter beeld te krijgen van de vrachten en bijbehorende benodigde reductie vanuit de landbouw.
	Goede kwantitatieve toestand grondwaterlichamen cf. KRW (uitvoering maatregelen uiterlijk in 2027)	Wettelijke verplichting, directe implementatie KRW
	Zoetwaterbeschikbaarheid (koppeling met hydrologie natuur, beekherstel zandgronden en vernatting veenweide)	Nog in ontwikkeling (binnen enkele maanden gereed)
	Gewasbeschermingsmiddelen in grond- en oppervlaktewater en metalen in oppervlaktewater cf. KRW, incl. innamepunten drinkwater (uitvoering maatregelen uiterlijk in 2027)	Wettelijke verplichting, directe implementatie KRW
Klimaat (reductie van uitstoot broeikasgassen en koolstofvastlegging) volgens uit Klimaatakkoord en coalitieakkoord	Landgebruik (Veenweiden Bomen, bossen, natuur Landbouwbodems): Indicatieve restemissie 1,8 – 2,7 Mton CO ₂ -eq. in 2030; indicatief, worden met de Klimaatnota 2022 in oktober definitief vastgesteld.	Veenweide: Nog niet bestuurlijk vastgesteld Bomen, bossen, natuur: nog in ontwikkeling, eerst verdeling naar sectoren vaststellen Landbouwbodems: Nog in ontwikkeling, eerst verdeling naar sectoren vaststellen
	Indicatieve restemissie landbouw (veehouderij +glastuinbouw) 18,9 Mton CO ₂ -eq. in 2030)	Nog in ontwikkeling, moet nog worden vertaald naar doelen per provincie Glastuinbouw: Geen verdeling naar regio voorzien

Toelichting bij de tabel: Nationale doelen zijn en worden vertaald naar het geografische schaalniveau van de provincie. Die vertaling betekent niet automatisch dat de verantwoordelijkheid voor het bereiken van deze doelen (uitsluitend) bij de provincies ligt. Het NPLG vertrekt vanuit de bestaande verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden in het domein van de fysieke leefomgeving. Rond de uitwerking van de kaders voor de gebiedsprogramma's en rond de vaststelling van de gebiedsprogramma's zelf, maken medeoverheden helder wat zij als randvoorwaarden zien die door het Rijk ingevuld zouden moeten worden. Een adequaat generiek rijksbeleid kan een substantiële bijdrage leveren aan het realiseren van de doelen van de gebiedsprogramma's. De bijdrage van dit beleid zal het Rijk meenemen bij de afspraken die met de medeoverheden gemaakt worden over de provinciale opgaven. Ook de bijdrage van gemeenten en waterschappen aan deze doelen wordt de komende tijd nog nader ingevuld.

Aansluiten bij langere termijn perspectief

Veel doelen zijn concreet voor de kortere termijn (2025, 2027, 2030). In de (cyclische) gebiedsuitwerking moet echter al rekening gehouden worden met de langere termijn doorkijk. Het lange termijn perspectief is in de NOVI geschetst en wordt stap voor stap concreter. De realisatie van een toekomstbestendig landelijk gebied zal jaren gaan duren. Denk aan de grotere opgaven voor VHR, broeikasgassen, stikstof, waterbeschikbaarheid en het perspectief landbouw die na 2030 verder invulling moeten krijgen. Deels vloeit dit voort uit klimaatverandering, deels betreft dit verwachte aanscherpingen vanuit EU regelgeving. De effectiviteit en wenselijkheid van kortere termijn maatregelen in het kader van NPLG moeten dus mede beoordeeld worden vanuit het langere termijn perspectief.

In een oogopslag zijn de belangrijkste doelen van het NPLG als volgt weer te geven:



Doelen NPLG

De belangrijkste structurerende keuzes

De structurerende keuzes zijn beleidsuitspraken over de wenselijkheid en onwenselijkheid van (nieuwe) activiteiten in het landelijk gebied. Dit resulteert in een ruimtelijke strategie op hoofdlijnen, die de ontwikkelrichting van gebieden aangeeft. Dit kan bijvoorbeeld vorm krijgen in een vertaling naar inhoudelijke randvoorwaarden of ruimtelijke concepten voor specifieke gebieden of landschappelijke eenheden: kleigebieden langs de kust, veengebieden en de hoge zandgronden.

De belangrijkste (aanzetten tot) structurerende keuzes volgen uit de gemaakte beleidskeuzes:

- Ruimtelijke **doorwerking van de regionale stikstofreductiedoelstellingen** (vanuit het bredere perspectief van de NPLG-opgaven voor natuur, water en klimaat). Door water en bodem centraal te stellen brengen we de activiteiten binnen de ecologische grenzen van het gebied en koppelen we stikstofreductie aan de opgaven voor water, klimaat en de transitie van de landbouw. Volgens deze systematiek blijft er echter een aantal plekken over waar we strenger moeten ingrijpen om de landelijke omgevingswaarde stikstof te realiseren. Er zal extra reductie moeten plaatsvinden bij een aantal bronnen in midden-Nederland, die relatief veel uitstoten over alle Natura 2000-gebieden. Door hier extra te reduceren, ontstaat er meer ruimte in heel Nederland. Ook zullen er Natura 2000-gebieden zijn, waarbij het beleidsmatig of ecologisch wenselijk is om in de directe omgeving extra in te grijpen. Dit is mogelijk door een ring om het Natura 2000-gebied te leggen, waarbinnen een steviger reductiepercentage wordt gehanteerd. Dit wordt ingevuld in de gebiedsprocessen, onder andere op basis van natuurdoelanalyses. In het ontwerp-NPLG worden overgangsgebieden, kaders voor begrenzing nieuwe natuur en het versterken van de groenblauwe dooradering onderdeel van de ruimtelijke strategie op hoofdlijnen.
- Doorwerking van het uitgaan van **water en bodem sturend** voor de ruimtelijke planvorming. Dit betekent een duidelijk onderscheid tussen de verschillende typen gebieden in ons land zoals de hoge zandgronden, veenweidegebieden, kleigebieden langs de kust met elk hun dominante water- en bodemopgaven. Hoe sturend dit is voor het ontwikkelperspectief en grenzen aan het landgebruik verschilt per wateropgave. De KRW is een duidelijk sturende, stevige randvoorwaarde, bijvoorbeeld voor brede bufferzones in de beekdalen. Voor waterberging is er nu nog veel ruimte in de afwegingen, maar wordt wel gewerkt aan een steviger randvoorwaarde. In het op 13 mei 2022 gepubliceerde beleidsprogramma van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) is al wat verder uitgewerkt hoe water en bodem als sturend principe concreter invulling kan gaan krijgen. De komende maanden werkt IenW dit met betrokken departementen en medeoverheden nader uit. In september informeert IenW de Tweede Kamer over de invulling hiervan en positionering ten opzichte van programma's zoals het NPLG.
- Op basis van de twee beleidskeuzes, stikstof en water en bodem sturend, ontstaan vervolgens belangrijke **inzichten voor de landbouw** en het perspectief dat in gebieden voor de verschillende sectoren ligt. Specifiek hierover is ook in de Ruimtelijke Ordeningsbrief van 17 mei 2022 aangegeven wat in het NPLG wordt uitgewerkt. Dit perspectief bestaat er uit dat er gebieden zijn die uitstekend geschikt zijn voor landbouw en gebieden waar landbouwextensivering of verplaatsing van landbouw voor de hand ligt. Het gaat daarbij om de contouren, niet om uitwerking op perceelsniveau, dat is een gebiedsgerichte uitwerking. Afhankelijk van de visie van de ondernemer en de (vaak gebiedspecifieke) omstandigheden van het bedrijf, zal de ondernemer een ontwikkelpad voor het bedrijf moeten bepalen. Dit pad kan gericht zijn op innovatie, extensivering, omschakelen naar nieuwe vormen van landbouw, of verplaatsing of beëindiging van het bedrijf. Samen met het toekomstperspectief landbouw wordt uitgewerkt welke voorwaarden en ondersteuning voor verschillende ontwikkelpaden nodig en mogelijk zijn.

Deze drie structurerende keuzes zijn ook opgenomen als ‘richtingen’ in het voorgaande doelenplaatje. Onderdeel van de structurerende keuzes wordt ook de verbetering van omgevingskwaliteit in brede zin.

De consequenties van de structurerende keuzes kunnen drieledig zijn:

- Ze zijn **direct sturend**: het Rijk maakt een keuze die consequenties heeft voor de gebiedsprogramma's (waar het structurerende keuzes betreft die onvermijdelijk zijn om gebiedsgerichte doelen te bereiken);
- Ze zijn **indicatief** maar bevatten wel **scherpe randvoorwaarden** die meegegeven worden aan de gebiedsprogramma's;
- Ze laten de **verdere uitwerking over aan de regionale overheden** en bevatten **ruimere randvoorwaarden**;

Met de regionale overheden wordt komende maanden het gesprek gevoerd over welke mate van sturing op de structurerende keuzes nodig is vanuit het Rijk om de regionale doelen te kunnen halen en welke bandbreedte er is voor provincies om zelf een uitwerking te maken. Onderdeel van dat gesprek is ook hoe wordt omgegaan met de uitwerking van de keuzes op de kaart. Opties daarbij zijn:

1. Een op kaart uitgewerkte ruimtelijke uitwerking vanuit het Rijk (contouren, niet op perceelsniveau want dat is gebiedsgericht maatwerk). De ruimtelijke uitwerking is leidend in de ontwikkelrichting van het gebied (hier kan niet van afgeweken worden);
2. Een globaal op kaart uitgewerkte ruimtelijke uitwerking die volgt uit het principe ‘water en bodem sturend’, de natuurdoelen en de regionale stikstofdoelstellingen. Deze ruimtelijke uitwerking is indicatief, een visualisering van de ontwikkelingsrichting en het perspectief voor gebieden.

Het gaat bij een indicatieve uitwerking vooral om het schetsen van de randvoorwaarden ten aanzien van samenhang en kwaliteit, in ruimtelijke concepten, waarbij de provincie keuzes kan maken over de inrichting.

Grofweg zijn er drie fases tot en met oktober die in detail verder invulling moeten krijgen. Tot en met juni verzamelen en uitdiepen concept keuzes in relatie tot de doelen en concretiseren ruimteclaims water, natuur, klimaat, landbouw. In de periode juli en augustus vertaling naar ruimtelijke concepten en richtinggevend uitspraken en uitwerken van de betekenis van ruimtelijke claims in relatie tot andere functies en voor het perspectief landbouw. In de periode september en oktober beschikbaar hebben van de formulering van keuzes en doelen voor de regionale overheden.

Ruimtelijke uitwerking structurerende keuzes

Voor de stikstofaanpak heeft het RIVM in opdracht van het Rijk een kaart gebruikt met daarin een ruimtelijke uitwerking. Deze kaart is als scenario voor de stikstofaanpak en voor het uitwerken van de regionale stikstofdoelen gebruikt. Om de verbreding naar de andere opgaven te maken is onderstaande kaart doorontwikkeld, de kaart is nog niet eerder extern gepubliceerd. De belangrijke elementen van de integrale gebiedsgerichte benadering – natuur, stikstof, water en klimaat – hebben al een plek in de kaart, maar nadere uitwerking is nog wel nodig. De voorziene uitbreiding van natuurareaal zit bijvoorbeeld nog niet verwerkt in de kaart. Voor het NPLG kan de kaart helpen om de structurerende keuzes scherp te stellen, en de kaart kan een rol vervullen bij de gebiedsprocessen. Onderscheid tussen landbouwgebieden met verschillende ontwikkelperspectieven en sturen op de inrichting daarvan geeft bewoners en ondernemers in gebieden handelingsperspectief voor de lange termijn. Het geeft ook de overheden richting en daarmee handelingsperspectief voor gebieden en in het zoeken naar en verfijnen van instrumenten.



Kaart 4: Globale ruimtelijke weergave van condities water, bodem, natuur en stikstof in relatie tot landbouw

Verwachte consequenties

Met de geschetste doelen en structurerende keuzes tekent zich nu al een aantal consequenties af om rekening mee te houden, vooruitlopend op de keuzes in oktober:

1. Om suboptimale keuzes te voorkomen werken de provincies de gebiedsprogramma's integraal en gebiedsgericht uit. Dat resulteert in structurerende keuzes, die beschrijven welke activiteiten voor het functioneren van het water- en bodemsysteem wel of

niet wenselijk zijn. Zo kan het verplaatsen van een bedrijf weliswaar helpen om de stikstofdepositie in een gebied omlaag te brengen, maar haalt dit weinig uit voor de klimaatdoelen en kan het een negatief effect hebben op de luchtkwaliteit in het gebied waar het bedrijf naartoe wordt verplaatst. Ook kun je in veenweidegebieden broeikasgassen terugdringen door vernatting, extensivering en afwaardering, maar daar moet dan wel voldoende zoet water voor beschikbaar zijn. In de beekdalen op de hoge zandgronden zijn de doelen uit de Kaderrichtlijn Water (KRW) juist meer maatgevend. Brede bufferstroken langs beken zijn al als maatregel opgenomen in het addendum bij het 7e Nitraatactieprogramma. Daarmee worden de KRW-doelen voor stikstof en fosfaat in de beken waarschijnlijk al bereikt voor wat betreft de landbouwopgave. Ten slotte is het bijvoorbeeld ongewenst als veeteelt op de zandgronden wordt vervangen door (tijdelijke) uitspoelingsgevoelige gewassen die veel water en/of gewasbeschermingsmiddelen vragen, zoals lelies. Deze voorbeelden illustreren het belang van een integrale aanpak en hoe de doelstellingen in samenhang moeten worden gezien vanwege de bovenliggende doelstellingen zoals de instandhoudingsdoelstellingen in de VHR en de doelstellingen van de KRW.

2. Het klimaatdoel voor de landbouw in 2030 kan alleen gerealiseerd worden met een substantiële vermindering van de uitstoot vanuit de veeteelt, wat maar deels lukt met technische maatregelen, zoals het PBL eerder heeft aangegeven in rapportages. In het coalitieakkoord is een emissiereductie van ongeveer 5 Mton gekoppeld aan de integrale aanpak in het landelijk gebied. De klimaatopgave voor de glastuinbouw maakt hier geen onderdeel van uit.
3. De inzet met het 7e Nitraatactieprogramma, het coalitieakkoord en het voorziene toekomstige mestbeleid is om de melkveehouderij binnen tien jaar volledig grondgebonden te maken. Daarbij hoort een aanzienlijk areaal (deels permanent) grasland. Dit zal resulteren in extensivering van de bedrijven, die minder mest plaatsen. Dit heeft naar verwachting een positief effect op de waterkwaliteit in de betreffende gebieden.
4. Bij goed voor landbouw geschikte grond met minder beperkingen vanuit water, bodem, natuur en stikstof moet breed ruimtelijk afgewogen worden of die in gebruik kan blijven voor landbouw, en dit moet op gemeentelijk niveau ruimtelijk vastgelegd worden. Waar de omstandigheden minder gunstig zijn voor landbouw, is het belangrijk dat boeren hun bedrijfsvoering aan kunnen passen en daarvoor een structureel bedrijfseconomisch perspectief kunnen ontwikkelen.
5. We sturen op het realiseren van de instandhoudingsdoelen van de Vogel- en Habitatrichtlijn (VHR) en we anticiperen daarbij op nieuwe EU-regelgeving. De huidige afspraken (Natuurpact, programma Natuur) zijn daarvoor ontoereikend. Het Rijk gaat daarom samen met provincies in gesprek over het VHR-doelbereik, en hierover voor de periode tot en met 2035 concrete afspraken maken. Provincies moeten er in hun gebiedsprogramma's nu al rekening mee houden dat ze op termijn de doelen moeten halen. Om te gaan voldoen aan de VHR moeten natuurgebieden worden uitgebreid en de kwaliteit van de natuur omhoog. Het gaat niet alleen om extra areaal, maar ook om zo'n 10% groen-blauwe dooradering van het agrarisch landschap om noodzakelijke verbindingen tussen natuur, landbouw en water te leggen. De inzet is daarbij eveneens om overgangsgebieden rond Natura 2000-gebieden te realiseren.

Gerelateerde passages uit de Kamerbrief perspectieven voor agrarische ondernemers (juni 2022)

(Vrijwillig) stoppen

Het staat vast dat in de omgeving van zeer overbelaste Natura 2000-gebieden, veenweidegebieden met een vernattingsopgave en in de kwetsbare beekdalen op de hoge zandgronden ingrijpende keuzes gemaakt moeten worden om de milieubelasting voldoende te reduceren. Binnen de gebiedsgerichte aanpak is er niet voor alle boeren toekomst.

Tot nu toe leidt de afname van het aantal ondernemers niet of nauwelijks tot een afname van de productiecapaciteit omdat die in veel gevallen wordt overgenomen door andere ondernemers. Maar met name in de gebieden waar de druk op het milieu en de natuur heel groot is, zal de productiecapaciteit moeten afnemen. Dat geldt vooral voor de veehouderij, al kan bedrijfsbeëindiging ook binnen de plantaardige sectoren een realistisch scenario zijn met name voor het realiseren van waterkwaliteitsdoelen. De kaders die op gebiedsniveau bepalen welke ruimte er voor de landbouw blijft, volgen uit het NPLG, waarvoor de minister voor Natuur en Stikstof eerste verantwoordelijkheid draagt. Wij trekken dan ook samen op om waar nodig of gewenst is agrariërs te ondersteunen bij de beëindiging van hun bedrijf.

Extensiveren

Bij extensiveren gaat het om het verminderen van het aantal dieren per hectare of in een stal. Vaak gaat extensivering samen met technische innovatie. In de plantaardige sector kan dat door een ruimere vruchtwisseling met meer maaigewassen. Extensivering maakt ook agrarisch natuur- en landschapsbeheer, het versterken van groenblauwe dooradering en aanleggen van bufferstroken langs sloten mogelijk.

In veenweidegebieden, Natura 2000-gebieden, grondwaterbeschermingsgebieden, de kwetsbare beekdalen en overgangsgebieden rond Natura 2000-gebieden zijn de opgaven het grootst. Agrariërs hebben hier te maken met meer bedrijfsbeperkingen of minder ontwikkelingsmogelijkheden. Extensivering van de bedrijfsvoering is dan de meest geëigende route voor de landbouw.

Bedrijfsverplaatsingen

Voor agrarische ondernemers die economisch goed presteren, maar die hun bedrijfsvoering niet in overeenstemming met de opgave voor het gebied kunnen brengen, kan bedrijfsverplaatsing een optie zijn. Bedrijfsverplaatsing is geen makkelijk proces en vergt een maatwerkaanpak bij het opstellen van de gebiedsprogramma's en een afgestemde aanpak met provincies met vrijvallende gunstig gelegen bedrijfslocaties. In het NPLG zal dit nadere uitwerking krijgen. Het ligt het meest voor de hand dat die situatie zich voordoet in kwetsbare gebieden waar de opgaven voor de ecologische doelen groot zijn, (zoals in de zones rondom zwaarbelaste stikstofgevoelige natuurgebieden, in de veenweidegebieden met een vernattingsopgave of in kwetsbare beekdalen) of bijvoorbeeld in waterrijke en veedichte gebieden.

In de Kamerbrief staat dit uitvoeriger beschreven met de instrumenten om dit te ondersteunen.

Dark Blue

Blue

Light Blue

Grey

Orange

Yellow

Green

Brown

Red

4 Status: Programma als uitwerking Nationale Omgevingsvisie

Het NPLG is aangekondigd in de Nationale Omgevingsvisie (NOVI) en opgenomen in het coalitieakkoord. De term ‘programma’ komt voort uit de Omgevingswet. Zo’n programma is een inhoudelijk beleidsdocument dat het beleid in een omgevingsvisie verder uitwerkt en (thematisch) beleid beschrijft voor de inrichting van de ruimte. Het NPLG doet dit voor de NOVI.

Het NPLG is enerzijds een programma-aanpak in brede zin, is interbestuurlijk en omvat het gebiedsgerichte samenwerken en leren. Anderzijds wordt het NPLG een programma in enge zin dat door het kabinet wordt vastgesteld. Daarin worden onder meer de structurerende keuzes gemaakt, de doelen aangegeven waarop gestuurd gaat worden en wordt aangegeven welke middelen er vanuit het Rijk beschikbaar zijn. Gemeenten, provincies, waterschappen en het Rijk vervullen binnen het NPLG alle vier een rol bij het realiseren van de transitie van het landelijk gebied.

Zelfbindend en kaderstellend

Als programma in enge zin is het NPLG zelfbindend voor het Rijk en daarmee kaderstellend voor besluiten van het Rijk. Het kan daarnaast ook de inhoudelijke inslag geven om – via verschillende algemene maatregelen van bestuur – doorwerking te realiseren naar de plannen van provincies en gemeenten. Een voorbeeld is een verplichting aan een gemeente om in bepaalde gebieden specifieke activiteiten alleen onder voorwaarden toe te laten. Ook wordt een gebiedsgerichte aanpak onderdeel van het programma en worden daarin afspraken met provincies gemaakt. Een procedure voor de milieueffectrapportage (planMER) is vereist om de milieueffecten van het programma in beeld te brengen.

Definitie landelijk gebied

Het NPLG volgt de definitie landelijk gebied van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP). Het gaat over heel Nederland, uitgezonderd het stedelijk gebied en de grote wateren. De relatie stad-regio (synergie en interactie) is van belang, evenals de relatie tussen het begrensde Natuurnetwerk Nederland en het overige landelijke gebied.



Dark Blue

Blue

Light Blue

Gray

Orange

Yellow

Green

Brown

Red

5 Rijksbrede, interbestuurlijke en maatschappelijke samenwerking

Als interbestuurlijk programma wordt het NPLG ontwikkeld en uitgevoerd door het Rijk, samen met provincies, waterschappen, gemeenten en maatschappelijke partners. Onder aanvoering van het Ministerie van LNV en het Interprovinciaal Overleg (IPO) wordt samengewerkt in een regieorganisatie Realisatie Transitie Landelijk Gebied. Deze heeft als missie Rijk, provincies en andere overheden in staat te stellen om te komen tot een succesvolle en slagvaardige uitvoering van de transitie van het landelijke gebied volgens de in het NPLG opgenomen doelen.

Het Rijk stuurt aan de voorkant via het NPLG en vervolgens neemt de provincie – als gebiedsautoriteit voor het landelijk gebied – het voortouw over. De provincie werkt samen met de andere overheden en maatschappelijke partijen de maatregelen uit in gebiedsprocessen om de doelen uit het NPLG te realiseren. Afspraken worden vastgelegd in brede gebiedsprogramma's per provincie. Gezien de urgentie van de opgaven moet dit onontkoombaar ('gegarandeerd') worden vastgelegd, waarover meer in paragraaf 7. De bestaande kaders voor de beoordeling van de gebiedsplannen PSN, worden geactualiseerd zodat deze passend zijn bij de integrale ambities van het NPLG. Deze actualisatie omvat naar verwachting onder meer de doelen per provincie, de structurerende keuzes, het minimale detailniveau van de programma's, een gebiedsindeling, en het perspectief voor de landbouw per gebied.

Commitment en continu leren

De kern van interbestuurlijk gebiedsgericht werken is dat de bestuurlijke afspraken commitment hebben van alle vier de overheden. En dat zij samenwerken voor realisatie van opgaven vanuit de eigen rol en verantwoordelijkheid en met het bijpassende instrumentarium. De verschillende overheden hebben elkaar nodig om de complexe opgaven te realiseren. Kennis en onderzoek zijn daarbij onmisbaar. Daarbij is het belangrijk continu te evalueren en leren, en het geleerde toe te passen. Ervaringen en lessen uit het verleden, waaronder uit de evaluatie reconstructie zandgebieden, worden waar mogelijk meegenomen in de verdere ontwikkeling van het NPLG.

Schakelen tussen bestuursniveaus

Door de aard van het NPLG zet het Rijk geld, capaciteit, kennis en instrumenten in om met de medeoverheden mee te denken en oplossingen mogelijk te maken. Bovendien moet het Rijk meer gebiedsgericht en samenhangend werken, wat in de samenwerking vraagt om 'schakelen' tussen de bestuursniveaus, om zo samen beleid te maken én dit samen effectief uit te voeren. In de brede gebiedsprogramma's komen de resultaten bij elkaar. Hoewel het noodzakelijk is om vraagstukken in samenhang te bezien en op te pakken, is het ook belangrijk om selectief te zijn. Want te veel integraliteit gaat ten koste van de voortgang. In het NPLG worden de structurerende keuzes, de (regionale) doelen en de kaders voor de brede gebiedsprogramma's vastgesteld na goed overleg met provincies en andere medeoverheden.

Rol regieorganisatie

Bij de inzet van middelen en uitvoeringsinstrumenten zal behoefte ontstaan aan een geïntegreerde aanpak, omdat veel instrumenten nu nog zijn ontwikkeld voor het bereiken van een specifiek (sectoraal) doel. Zowel voor geldstromen als voor andere (wettelijke) instrumenten geldt dat nader moet worden onderzocht hoe die voldoende toegesneden kunnen worden op een cross-sectorale of themadoorsnijdende toepassing, als dat voor een samenhangende benadering van de opgaven en belangen in de gebieden nodig is. Juist hiervoor is de nieuwe regieorganisatie Realisatie Transitie Landelijk Gebied bedoeld. In deze regieorganisatie komen een partnerrol en een regierol samen. Bij de partnerrol past een

horizontale werkwijze, gericht op samenwerking tussen overheden en andere belangrijke spelers. Voorbeelden zijn kennis delen, uitvoeringscapaciteit organiseren en producten en diensten ontwikkelen. Bij de regierol past juist een verticale werkwijze, gebaseerd op gemeenschappelijke kaders gericht op het halen van de NPLG-doelen in de uitvoering, focus op monitoring van de voortgang, het extern laten toetsen van de programma's, het via spelregels organiseren van een beheerst besluitvormingsproces voor het vrijgeven van de middelen en het zo nodig interveniëren, signaleren en/of escaleren naar bestuurlijk niveau.

Financiële slagkracht

Om samenhangende programma's per provincie te genereren is financiële slagkracht nodig. In het coalitieakkoord kondigt de coalitie aan dat er tot en met 2035 24,3 miljard wordt vrijgemaakt voor het onontkoombaar halen van de doelen. Het kabinet stelt een Transitiefonds landelijk gebied en natuur in, waarlangs die middelen zullen worden uitgegeven. Met dit fonds wil het kabinet zelf landelijke maatregelen nemen en meebetalen aan maatregelenpakketten van medeoverheden op basis van samenhangende programma's per provincie. In paragraaf 7 wordt dit uitvoerig toegelicht.

Betrokken departementen

De minister voor Natuur en Stikstof is de eerstverantwoordelijke minister voor het NPLG. De Ministeries van LNV, IenW en BZK zijn gezamenlijk opdrachtgever vanwege hun inhoudelijke verantwoordelijkheid voor onderdelen van het NPLG. Vanwege de inhoudelijke samenhang is het NPLG breed georganiseerd vanuit drie departementen, in nauwe samenwerking met de medeoverheden. De verbinding met de maatschappelijke organisaties zal onder andere via het maatschappelijk platform landelijk gebied en stikstof goed gelegd worden.

Afstemming en inspraak

Interbestuurlijke afstemming vindt plaats met (de koepels van) provincies, waterschappen en gemeenten, mogelijk via een (verbreding van) het bestaande Bestuurlijk Overleg stikstof. Gezien de grote uitdagingen, de kansen, maar ook de moeilijke keuzes, is het voeren van het onderlinge bestuurlijke gesprek belangrijk, ook met het oog op de verkiezingen van provincies en waterschappen in maart 2023. Bij de regionale uitwerking is verbinding met alle provincies, waterschappen en gemeenten uiteraard noodzakelijk. Dit krijgt onder andere invulling via regiosessies, waarbij het gaat om inhoud, proces en draagvlak. Het gebiedsproces krijgt uiteraard invulling samen met de maatschappelijke partners in het gebied. Zorgpunten zijn de beperkingen in beschikbare capaciteit en het effectief integraal laten werken van de verschillende sectorale aanpakken. Dit stelt dus eisen aan de wijze van organiseren. Parallel vindt communicatie naar bredere doelgroepen plaats. Uiteraard vindt ook formele inspraak plaats op bijvoorbeeld het planMER en in gebiedsprocessen.

Evalueren en leren

Aard, urgentie, omvang, onderlinge verwevenheid en complexiteit van opgaven (transitiekarakter) en de vele betrokken partijen vragen om leren over de hele linie. Belemmeringen waar de partijen in de gebiedsprocessen tegenaan lopen moeten zo snel mogelijk benoemd en opgelost worden, ook waar escalatie op rijksniveau nodig is. Het NPLG draagt hieraan bij met een lerende aanpak van doen, samen ervaren, evalueren en beter doen. De regieorganisatie krijgt hier een belangrijke rol bij. Het leren krijgt een interbestuurlijk vormgegeven plek met onder meer systematische uitwisselingen, lerend opgavegericht netwerk en een stevige verbinding tussen beleid en uitvoering. Evaluatie en monitoring worden lerend ingestoken. Als onderdeel hiervan is het PBL gevraagd om een lerende evaluatie uit te voeren.

Dark Blue

Blue

Light Blue

Gray

Orange

Yellow

Green

Brown

Red

6 Samenhang NPLG en andere trajecten in het landelijk gebied

Bij de relatie tussen het NPLG en andere rijksprogramma's is er onderscheid tussen:

- a. Brede ruimtelijke programma's, zoals de NOVI, waar een regierol ligt voor het afstemmen van de grote ruimtelijke vraagstukken**
- b. Programma's die inhoudelijk sterke samenhang vertonen en waarmee landelijk en op gebiedsniveau intensieve samenwerking nodig is**
- c. Programma's met ruimtelijke impact vanuit andere vraagstukken, waarmee afstemming nodig is**

In onderstaande kaders zijn voorbeelden van concrete programma's benoemd en is de wijze waarop NPLG de verbinding vormgeeft verder geconcretiseerd.

Goed lopende programma's moeten vooral doorlopen en niet vertragen. Het NPLG voegt ontbrekende elementen toe en zorgt waar nodig voor de verbinding tussen lopende programma's en nog ontbrekende opgaven. Ook van goed lopende governance van gebiedsgerichte programma's kan goed gebruik gemaakt blijven worden, denk aan het Deltaprogramma en de Regionale Bestuurlijke Overleggen van de KRW. En benut bijvoorbeeld de gebiedsdossiers die de provincies met de drinkwaterbedrijven hebben opgesteld om drinkwaterbronnen te beschermen.

A. Brede ruimtelijke programma's met een regierol

Structurende keuzes rond de woningbouwopgave, bedrijventerreinen, infrastructuur, datacenters en de energietransitie worden door andere beleidsonderdelen binnen het Rijk voorbereid. Deze hebben ook een ruimtelijke relevantie voor het landelijk gebied. Voor de afstemming tussen deze keuzes en de keuzes binnen het NPLG heeft elk programma/beleids onderdeel een eigen verantwoordelijkheid. Daarnaast ligt er een coördinerende (regie)rol bij de minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening voor het bewaken van het geheel. Periodieke afstemming tussen de verschillende trajecten en departementen is nodig om aansluiting te verzorgen en overlap te vermijden. Als het nodig is voor de samenhang kunnen elders ontwikkelde keuzes ook een plek krijgen in het NPLG. Het NPLG stuurt richting provincies op de realisatie van de hoofdopgaven van het NPLG. In de programma's per provincie staan deze opgaven centraal. Uiteraard kunnen in programma's ook voor de andere onderwerpen uitwerkingen worden gedaan. De brede gebiedsprogramma's NPLG vormen weer een onderdeel van het grotere geheel van de provinciale arrangementen, zoals die in de Ruimtelijke Ordeningsbrief van 17 mei 2022 benoemd zijn.

B. Voorbeelden van programma's die inhoudelijk sterke samenhang vertonen en waarmee landelijk en op gebiedsniveau intensieve samenwerking nodig is

- Programma Stikstofreductie en Natuurverbetering
- Programma Veenweiden, en regionale veenweidestrategieën
- Uitvoering Klimaatakkoord landbouw en landgebruik
- Toekomstperspectief Landbouw (Perspectieven voor agrarische ondernemers)
- Uitvoering vastgestelde stroomgebiedbeheerplannen KRW 2022-2027
- 7e Actieprogramma Nitraatrichtlijn
- Programma Bodem en Water sturend
- Deltaprogramma's Zoetwater en Ruimtelijke Adaptatie
- Natuurprogramma's zoals Natuurpact en nationale parken
- Programma Mooi Nederland
- Nationaal Programma Bodem en Ondergrond
- Deltaplan Agrarisch Waterbeheer

Met alle genoemde programma's en trajecten zullen afspraken gemaakt worden over de wijze waarop de inhoudelijke en procesmatige relaties in samenhang vorm worden gegeven, zowel op nationaal als decentraal niveau. Deze afspraken zullen worden betrokken bij de beoordeling of de gebiedsgerichte uitwerking voldoende invulling geeft aan de integrale opgave die vanuit de verschillende rijksverantwoordelijkheden moet doorwerken.

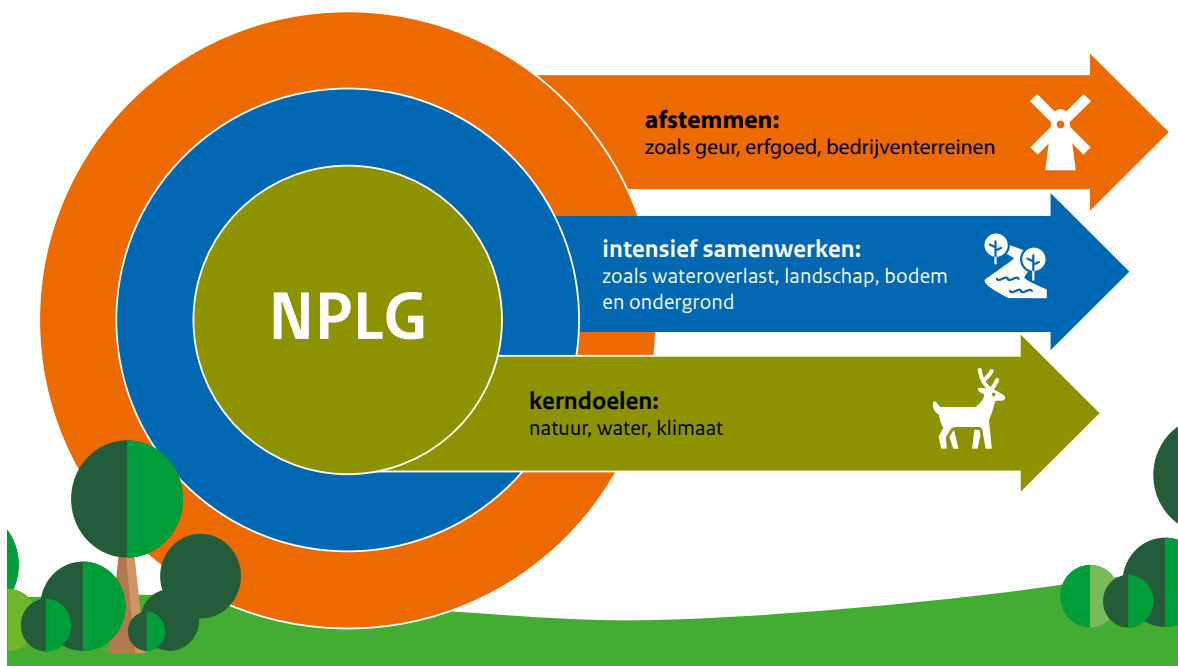
C. Voorbeelden van programma's met ruimtelijke impact vanuit andere opgaven waarmee (bij voorkeur) afgestemd wordt

Bovengenoemde programma's liggen op het terrein van natuur, water, bodem en klimaat en zijn gebiedsgericht. Daarnaast zijn er rijksprogramma's op andere terreinen, die raakvlakken hebben vanwege de (grote) ruimtelijke impact zoals:

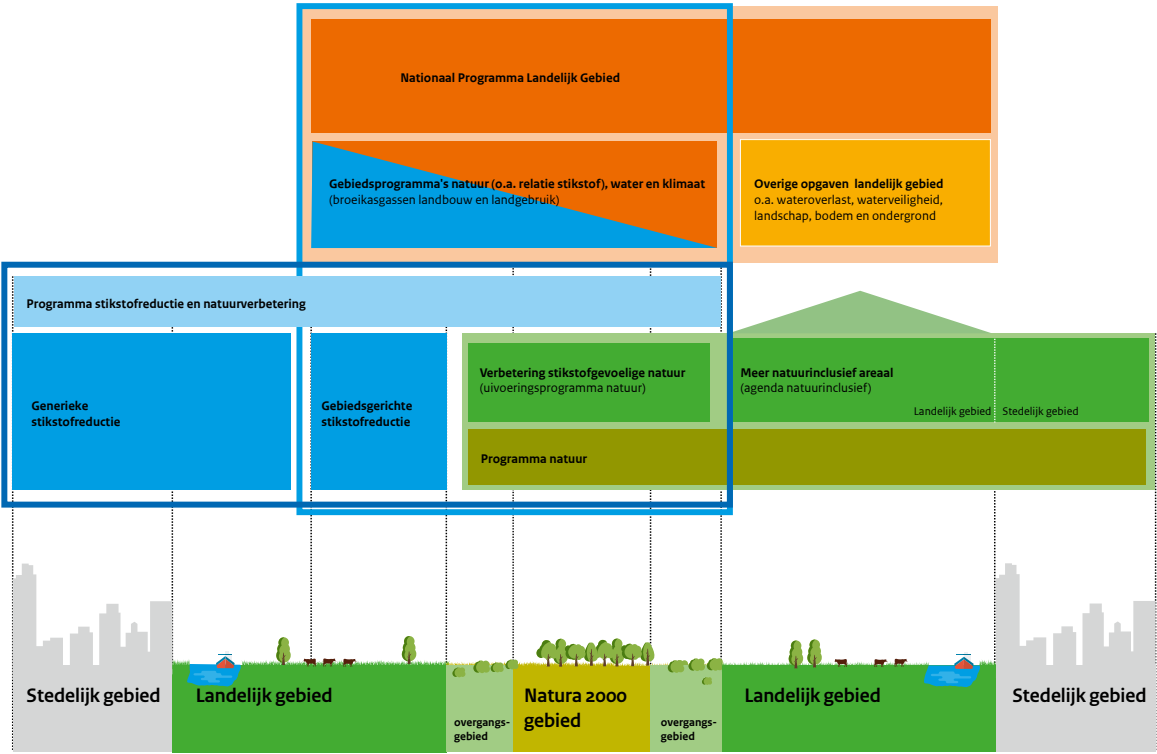
- Programma Energiehoofdstructuur
- Programma Verstedelijking en Wonen
- Programma Werklocaties
- Ruimte voor defensie
- Nationaal Milieuprogramma
- Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (vanwege effect op ruimtelijke keuzes in landelijk gebied)
- Erfgoeddeals

De beoogde samenwerkingsvorm is hier lichter dan in categorie B.

De intensiteit van de samenhang is visueel als volgt weer te geven:



De samenhang tussen NPLG en de programma's voor stikstof en natuur is meer in detail in de volgende figuur weergegeven.



Samenhang NPLG met programma's voor stikstof en natuur



Dark Blue

Blue

Light Blue

Gray

Orange

Yellow

Green

Brown

Red

7 Gebiedsprogramma's, transitiefonds en onontkoombaarheid

De ambitie van het NPLG is te komen tot brede gebiedsprogramma's per provincie, inclusief de verplichte gebiedsplannen uit de Wet stikstofreductie en natuurverbetering. Deze programma's zijn provincie dekkend, voldoen minimaal aan de verplichting vanuit Programma Stikstofreductie en Natuurverbetering (PSN) én werken ook de drie kerndoelen van het NPLG verder uit (natuur, water en klimaat). De brede gebiedsprogramma's, die (nog) niet de status van verplichte programma's onder de Omgevingswet hebben, worden door de provincies vastgesteld. Waar nodig met advies van waterschappen en gemeenten en waar nodig ook in samenspraak met het Rijk, bijvoorbeeld met Rijkswaterstaat als beheerder van Natura 2000-gebieden.

Vanuit hun expertise in de gebieden en passend bij hun bevoegdheid leggen de provincies in de gebiedsprogramma's de maatregelen en het instrumentarium vast om de doelstellingen te realiseren. Provincies hebben aanvullend op de kerndoelen ruimte om ook andere doelstellingen mee te nemen, waarvoor dan ook andere financiële middelen nodig zijn. Zoveel mogelijk bouwen provincies voort op de processen die momenteel al lopen of in voorbereiding zijn, bijvoorbeeld voor natuurherstel, KRW en de veenweidegebieden.

Relatie gebiedsplan PSN

Volgend uit de afspraken in het Programma Stikstofreductie en Natuurverbetering (PSN) worden de stikstof- en natuurdoelen uiterlijk in juli 2023 verplicht en onontkoombaar ruimtelijk uitgewerkt en vastgelegd in een gebiedsplan. Vanuit de NPLG-ambitie wordt dit in de eerste versie van de brede gebiedsprogramma's opgenomen én samen met de uitgewerkte doelen voor natuur, water en klimaat startend vanaf de publicatie van deze startnotitie in een gezamenlijk werkproces opgenomen. Vooruitlopend hierop staan in de reeds afgesproken eerste conceptversie van het gebiedsplan PSN (najaar 2022) stikstof en natuur nog centraal. De provincies leveren zo conform de wettelijke verplichting de informatie – die nodig is voor het PSN – tijdig aan bij de minister voor Natuur en Stikstof. Komende maanden worden in een spelregelkader de minimale eisen uitgewerkt die gelden voor de brede gebiedsprogramma's van juli 2023. Daar zullen met oog op de tijdsdruk maatregelen voor stikstof en KRW bijvoorbeeld volledig in moeten zitten. Voor sommige andere opgaven is er nog wat meer tijd om dit uit te werken, zoals verzilting door zeespiegelstijging.

Transitiefonds financiële basis

Het Transitiefonds landelijk gebied en natuur heeft tot doel landbouw- en natuurmaatregelen te financieren met het oog op de opgaven voor natuur, stikstof, water en klimaat. Met het fonds wil het kabinet de maatregelen bekostigen die nodig zijn om de stikstofbelasting van de natuur terug te dringen, evenals de emissies van broeikasgassen door landbouw en landgebruik, om te voldoen aan de wettelijk gestelde doelen voor 2030. Daarnaast wil het kabinet maatregelen financieren die bijdragen aan het beschermen en ontwikkelen van de natuur en het tijdig voldoen aan de Kaderrichtlijn water en de verduurzaming van de landbouw om tijdens de transitie in het landelijk gebied perspectief te bieden aan de landbouw.

In het onderstaande kader is de letterlijke tekst van het wetsvoorstel opgenomen die weergeeft waar de 24,3 miljard euro in het fonds voor bedoeld is. Het fonds biedt zo een financiële basis voor de uitvoering van de maatregelen uit de gebiedsprogramma's die bijdragen aan deze doelen en de benodigde transitie van de landbouw. De kaders en afspraken over de toekenning van middelen uit het fonds aan maatregelen in de brede gebiedsprogramma's hangen nauw samen met de uitwerking van het NPLG. Het fonds voorziet voorts in de mogelijkheid om de uitvoeringskosten voor de ontwikkeling en

ondersteuning van de gebiedsgerichte aanpak te financieren. Welke kosten gedekt worden en wat de afbakening is, wordt de komende tijd nader uitgewerkt.

Het is goed om voor ogen te houden dat het NPLG verder reikt dan de doelomschrijving van het fonds. De middelen die beschikbaar worden gesteld via het fonds, zijn niet de enige bron voor bekostiging van de maatregelen of de investeringen. De middelen zijn ten dele aanvullend op de bestaande geldstromen die de overheid nu al inzet. Het NPLG kijkt voorts wat betreft doelbereik vooruit tot 2050, terwijl de doelomschrijving van het fonds met name de wettelijke doelen voor 2030 bevat. Het fonds is tijdelijk en stelt de middelen beschikbaar tot en met 2035.

Het wetsvoorstel is op 25 april 2022 met toelichting in consultatie gebracht en voorgelegd voor advies aan onder andere de Algemene Rekenkamer. Het is de verwachting dat het wetsvoorstel en de memorie van toelichting dit najaar worden toegezonden aan de Tweede Kamer.

Artikel 2 Instelling en doel van het fonds

1. Er is een Transitiefonds landelijk gebied en natuur.
2. Het fonds heeft als doel de financiering van landbouw- en natuurmaatregelen met het oog op:
 - a. het verminderen van de depositie van stikstof op voor stikstofgevoelige habitats in Natura 2000-gebieden om te voldoen aan de omgevingswaarden voor stikstofdepositie, bedoeld in artikel 2.15a, eerste lid, van de Omgevingswet;
 - b. het verminderen van de emissie van broeikasgassen en het vastleggen van koolstof om te voldoen aan:
 - 1°. de klimaatdoelen die voor landbouw en landgebruik zijn vastgesteld ter uitvoering van artikel 2, eerste en tweede lid, van de Klimaatwet;
 - 2°. de verordening landgebruik;
 - c. het bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen voor de Natura 2000-gebieden en het behoud of herstel van dier- en plantensoorten die van nature in Nederland in het wild voorkomen, van hun biotopen en habitats, en van in Nederland voorkomende typen natuurlijke habitats, in overeenstemming met de internationaalrechtelijke verplichtingen;
 - d. het beschermen en verbeteren van de chemische en ecologische toestand van watersystemen volgens de doelstellingen van de kaderrichtlijn water, in samenhang met de emissies door de landbouw en de inrichting van het landelijk gebied;
 - e. de verduurzaming van de landbouw met het oog op het bereiken van de onder a tot en met d genoemde doelen.
3. Uit het fonds kunnen mede worden gefinancierd:
 - a. maatregelen ten behoeve van het landelijk gebied die als onderdeel van een gebiedsgerichte aanpak gericht op de in het tweede lid genoemde doelen aantoonbaar ten minste even effectief zijn voor het bereiken van die doelen als de in het tweede lid bedoelde maatregelen en niet leiden tot meer uitgaven uit het fonds;
 - b. kosten voor de ontwikkeling en ondersteuning van een gebiedsgerichte aanpak gericht op het bereiken van de in het tweede lid genoemde doelen.
4. Onder landbouw- en natuurmaatregelen als bedoeld in de aanhef van het tweede lid worden niet verstaan maatregelen:
 - a. in de sector glastuinbouw, voor zover het gaat om maatregelen met het oog op de klimaatdoelen die voor die sector zijn vastgesteld ter uitvoering van artikel 2, eerste en tweede lid, van de Klimaatwet;
 - b. ten behoeve van watersystemen of onderdelen daarvan die in beheer zijn bij het Rijk, voor zover de kosten van die maatregelen al gedekt zijn door het deltafonds, bedoeld in de Waterwet.

In de Memorie van Toelichting is nader uitgewerkt waar het geld uit het fonds wel en niet aan besteed kan worden. De 24,3 miljard die tot en met 2035 is gereserveerd bepaalt de totale financiële bandbreedte van het fonds. NPLG en fonds hebben niet dezelfde scope. Niet alle maatregelen uit de gebiedsprogramma's NPLG worden uit het fonds gefinancierd. Met name maatregelen die op basis van vastgesteld beleid bijdragen aan de kerndoelen van het NPLG kunnen uit het fonds gefinancierd worden. Zo beschrijft de Memorie van Toelichting dat voor de KRW wordt ingezet op het inrichten van 100 tot 250 meter brede bufferstroken in beekdalen in de zandgebieden van Centraal Nederland, Oost-Nederland en Zuid-Nederland en dat watermaatregelen kunnen bijdragen aan de doelen voor natuur en klimaat. Het fonds financiert ook maatregelen die geen onderdeel zijn van het NPLG, zoals generieke bronmaatregelen.

Toetsen en voorwaarden

Een onafhankelijke ecologische autoriteit toetst de gebiedsprogramma's, waarbij onder andere gebruik gemaakt wordt van de natuurdoelanalyses en de analyses van de KRW. Naast een toets op de ecologische effecten worden de provincies gevraagd bij het opstellen van de brede gebiedsprogramma's een sociaaleconomische impactanalyse voor de landbouw uit te voeren. Op deze wijze borgen het kabinet en de provincies dat het perspectief van de blijvende agrarische ondernemers onderdeel is van de gebiedsgerichte aanpak. Voor de impactanalyse zal in overleg met de provincies, sectorpartijen en kennisinstituten een methodiek met indicatoren worden opgesteld. Een analyse van de sociaaleconomische effecten is al als een wettelijke verplichting opgenomen in de Wet Stikstofreductie en Natuurverbetering. De methodiek daarvoor is over enkele maanden gereed.

Er zijn nog andere belangrijke bouwstenen voor de gebiedsprogramma's die komende maanden verder uitgewerkt worden. Naast de doelen en de structurerende keuzes zijn belangrijke bouwstenen bij de uitwerking van de gebiedsprogramma's het minimale detailniveau van uitwerking, de wijze van vaststelling (procedure en status), de relatie met vervolgbesluiten en de relatie met andere opgaven. Deze startnotitie loopt niet vooruit op het gesprek met provincies hierover. Deze bouwstenen worden de komende maanden vastgelegd in een kader, dat samen met provincies wordt opgesteld. Dat kader bouwt voort op de bestaande kaders van het gebiedsplan PSN. In het gesprek met de provincies komt ook aan de orde wat provincies van het Rijk aan randvoorwaarden nodig hebben om tot vaststelling en uitvoering van de gebiedsprogramma's te kunnen komen.

Ook voorwaarden die worden verbonden aan de financiering vanuit het transitiefonds spelen een belangrijke rol bij het borgen van het onontkoombaar halen van de doelen. De komende periode worden toetsing en voorwaarden verder uitgewerkt.

Vervolgbesluitvorming

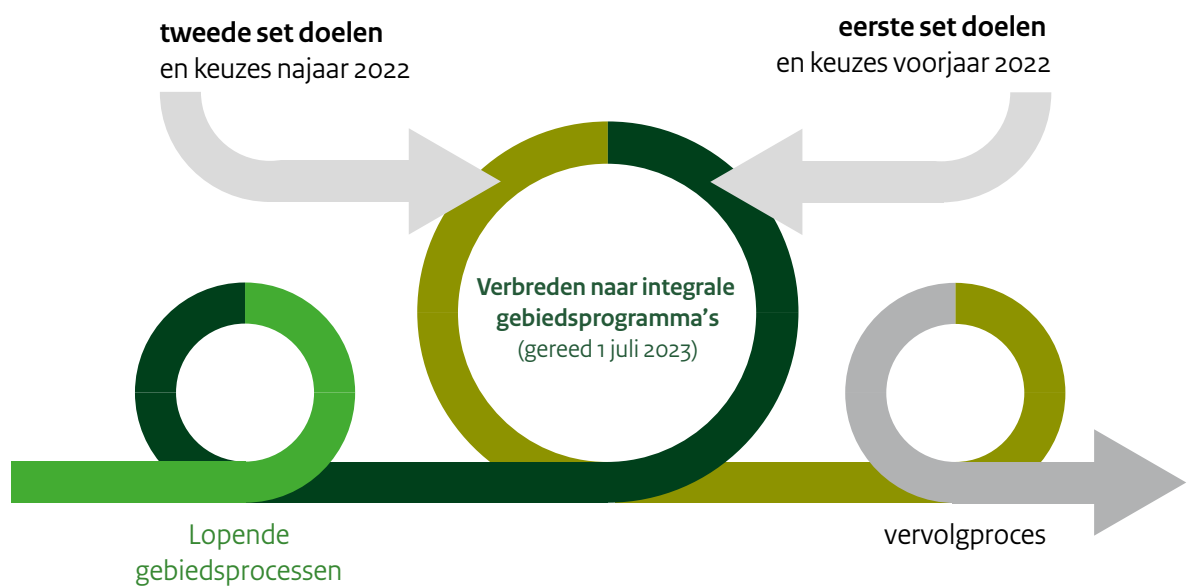
Voor een deel van de in de gebiedsprogramma's opgenomen maatregelen is vervolgbesluitvorming nodig, bijvoorbeeld een wijziging van een omgevingsplan, peilbesluit of verordening of het nemen van een projectbesluit. Dat vergt uiteraard proceduredtijd, bijvoorbeeld voor een op te stellen planMER. Daarnaast kunnen de gebiedsprogramma's ook de basis vormen voor beschikkingen en het uitvoeren van feitelijke handelingen. Deze kunnen snel uitgevoerd worden.

Cyclisch proces

De uitwerking van het beleidsprogramma Bodem en Water sturend leidt tot aanvullende doelen (gereed in het najaar), en het toekomstperspectief landbouw (Kamerbrief perspectieven voor agrarische ondernemers van 10 juni 2022) met beleidsmatige keuzes wordt tegelijk met deze startnotitie gepubliceerd. Zonder dit toekomstperspectief, met gebiedsgerichte kaders, kan het NPLG niet toekomstbestendig vorm krijgen. Ook zullen er steeds nieuwe doelen bijkomen, denk aan de nieuwe EU-biodiversiteitsstrategie, waarmee het gebiedsproces een cyclisch karakter heeft met geregeld nieuwe input. Dat betreft

bijvoorbeeld het verder uitwerken van doelen, de praktijktoets van de haalbaarheid daarvan, het ‘passend maken’ van de gebiedsgerichte opgaven en de uitvoerbaarheid. Streven is om naast de doelstellingen voor stikstof ook de (regionale) doelstellingen voor natuur, klimaat en water op 1 juli 2023 definitief vast te stellen voor zover dat nog niet gebeurd is. Na de eerste versie van de gebiedsprogramma’s zijn de jaren erna iteraties en wijzigingsvoorstellen mogelijk, op voorwaarde dat de doelstellingen volledig en op tijd gerealiseerd worden. Daarbij is ook ruimte om gebruik te maken van een zogenaamd omwisselbesluit, waarbij maatregelen mogen worden ingewisseld tegen alternatieven, zolang de doelstellingen evenzogoed worden gerealiseerd en de maatregel een minstens zo doelmatige bijdrage levert. De uitwerking van de gebiedsprogramma’s is dus een cyclisch proces, waarbij de mate van integraliteit en uitwerking per provincie in de tijd zal verschillen. Voor het proces om te komen tot gebiedsprogramma’s is het belangrijk dat de kaders en procedures helder zijn en betrokken partijen – overheden, maatschappelijke partners en grondeigenaren – gelijkwaardig aan tafel zitten. Het Rijk zal met de provincies afspraken maken over de wijze waarop overheden hier gezamenlijk zorg voor dragen. Ter uitvoering van de motie Boswijk (TK 35925 XIV, nr. 105) zal ook een afspraak opgenomen worden over de wijze waarop de positie van de boer in de gebiedsprocessen geborgd wordt.

Het cyclische proces op weg naar integrale gebiedsprogramma’s ziet er als volgt uit:



Escalatiemechanisme

Als er op 1 juli 2023 onvoldoende zicht is op concrete maatregelen om de doelen te halen dan zal het Rijk zijn bevoegdheden inzetten. De Hoofddlijnen van de gecombineerde aanpak van natuur, water en klimaat in het landelijk gebied en van het brede stikstofbeleid (1 april 2022) en de Ruimtelijke Ordeningsbrief (17 mei 2022) schetsen al enkele contouren, zoals de inzet van RO-instrumenten om besluiten door te zetten en onteigenen. Dit escalatiemechanisme wordt nog verder uitgewerkt onder voortouw van de minister voor Natuur en Stikstof. Voor oktober moet dit leiden tot een interbestuurlijk gedeelde aanpak.

Onontkoombaarheid

De afspraken moeten onontkoombaar worden vastgelegd en uitgevoerd. Anders verbetert de natuur niet en blijft toestemmingsverlening voor nieuwe ontwikkelingen lastig. Onontkoombaarheid is een samenspel van verschillende elementen:

- **Stevigheid van het brede gebiedsprogramma en de mix van landelijke en gebiedsgerichte maatregelen:** Het Rijk gaat in het toetsingskader duidelijke (minimum)eisen stellen, ook als basis voor de financiële toedeling uit het transitiefonds.
- **Bestuurlijk commitment:** De overheidspartijen moeten zich committeren aan de in het gebiedsprogramma gemaakte afspraken. Het gezamenlijke proces is hiervoor belangrijk, waarbij ieder ook zijn eigen rol kan waarmaken en zijn eigen verantwoordelijkheden heeft. Financiële afspraken worden helder vastgelegd, bijvoorbeeld via een specifieke uitkering of via (periodieke) bestuurlijke afspraken in het meerjarenprogramma gerelateerd aan het transitiefonds. Het Rijk zet alles op alles om de benodigde randvoorwaarden (middelen, grond, capaciteit) te realiseren.
- **Vastlegging beleidsregels:** Doelen en randvoorwaarden zullen deels in instructieregels en omgevingswaarden vastgelegd worden. Hiervoor wordt een juridische agenda opgeleverd.
- **Monitoring van voortgang en resultaten om, indien nodig, tijdig bij te kunnen sturen.** Hierbij wordt gebruik gemaakt van de bestaande monitoringssystemen voor natuur, stikstof, water en klimaat en de wettelijk vastgelegde opdracht voor stikstofreductie en natuurverbetering. Aanvullende monitoringsbehoeften op verschillende niveaus (bijvoorbeeld doelbereik, procesvoortgang, uitvoeringsvoortgang, draagvlak voor de transitie en/of sociaaleconomische effecten) worden door het Rijk in kaart gebracht en uitgewerkt. Na juli 2023 worden de brede provinciale gebiedsprogramma's doorgerekend en volgt er een effectief ritme van monitoring, evaluatie, verantwoording en waar nodig bijsturing.
- **Waar nodig gebruik maken van doorzettingsmacht volgens een voorspelbare interventieladder:** Er kunnen diverse redenen zijn waarom resultaten achterblijven bij de afspraken en verwachtingen. Voor situaties waarin het niet lukt om decentraal lastige, maar onvermijdelijke keuzes te maken, kan het uiteindelijk nodig zijn om andere bevoegdheden in te zetten. Het Rijk heeft op grond van de Omgevingswet diverse bevoegdheden om in concrete gevallen meer sturing te geven wanneer dat nodig blijkt om doelen te realiseren. Richting medeoverheden gaat het om het instructiebesluit, het projectbesluit en de vergunning omgevingsplanactiviteit van nationaal belang, al dan niet in combinatie met een voorbereidingsbesluit. Daarnaast zijn er voor medebewindstaken de algemene instrumenten uit het interbestuurlijk toezicht (indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing en schorsing en vernietiging). Richting burgers en bedrijven is er, naast de algemene bevoegdheid tot het stellen van algemene regels, de onteigeningsbeschikking en het voorkeursbesluit van nationaal belang. In overleg met de medeoverheden zal in oktober een interventieladder uitgewerkt zijn.

Versnelling integrale gebiedsgerichte aanpak

Parallel aan het traject van het opstellen van de brede gebiedsprogramma's loopt de versnelling integrale gebiedsgerichte aanpak, zodat ook in 2022 en 2023 al concrete uitvoeringsresultaten worden geboekt. Mogelijke maatregelen zijn inmiddels geïnventariseerd en worden beoordeeld.

NOVI-gebieden aanvullend

Voor de transitie landelijk gebied zijn vrijwel alle gebieden in Nederland belangrijk, dus ook alle 12 provinciale gebiedsprogramma's. De NOVI/NOVEX-gebieden zijn hierop aanvullend. In die gebieden heeft het Rijk extra betrokkenheid vanwege de complexiteit en de samenhang bij de soms tegenstrijdige opgaven. De leerervaringen in het onderstaande kader

illustreren waar betrokkenen tegenaan lopen bij de uitwerking in het NOVI-gebied De Peel.
Dit is waardevol bij de verdere uitwerking van (het proces van) de gebiedsprogramma's.

Leerervaringen NOVI-gebied De Peel

- Er loopt al jarenlang een intensieve samenwerking en afstemming tussen provincies, waterschappen, gemeenten en Rijk, waarbij we het werken als één overheid vanuit gelijkwaardigheid uitvinden.
- Beleid voor natuur, stikstof, water en klimaat verschilt tussen de provincies Brabant en Limburg en tussen de twee waterschappen, terwijl de transitieopgaven grensoverschrijdend zijn.
- Zolang er geen helder toekomstperspectief is voor de landbouw en natuur en aanpak stikstof lukt het niet om grotere keuzes te maken die nodig zijn voor de gewenste transitie.
- Koppel dit toekomstperspectief aan de instrumentenkoffer van de vier overheidslagen en creëer daardoor maatwerk.
- Bouw voort op alles wat al loopt, daar zit de energie. Benader het gebiedsproces niet lineair. We beginnen niet pas als de plannen klaar zijn. We zijn al bezig.
- Voorwaarde voor het slagen van de transities is het versterken van de regionale uitvoeringskracht door extra capaciteit, door innovatieve samenwerking en door minder dubbel te doen.
- Met name een structurerende keuze voor de landbouw wordt gemist: het noordelijke deel van De Peel is toekomstbestendiger voor (kringloop/extensieve) landbouw vanuit de eisen van natuur, stikstof, water en bodem dan het zuidelijke deel.
- Duidelijke keuzes vanuit het Rijk en het flexibel inzetten van instrumenten en grondposities (door het Rijk) zijn belangrijk. Vanuit die duidelijkheid kunnen maatwerk arrangementen voor het gebied worden uitgewerkt.
- Er is gevaar voor dominantie van de opgaven voor landbouw en natuur en het onvoldoende meenemen van andere opgaven zoals klimaat en KRW. Voor het slagen van het gebiedsproces moet daarnaast verbinding worden gemaakt met de thema's vanuit de regio en brede welvaart. Benut daarbij de lokale kennis van onder meer de gemeenten en de waterschappen.
- Ook de relatie met verstedelijking van Eindhoven en de twee vliegvelden Eindhoven (burgerluchtvaart en defensie) en Volkel (defensie) speelt een rol bij de ruimtelijke uitwerking.
- De scheiding van bestuurlijke portefeuilles bij onder meer de provincies is lastig, er is (nog) te weinig regie vanuit het ruimtelijke totaalplaatje. Dat geldt ook voor regie vanuit de sectorale waterkolom (RBO Maas). Deze is onvoldoende gekoppeld aan de integrale gebiedsprocessen.
- Escaleren is lastig omdat de organisaties (nog) te veel gericht zijn op hun huidige beleid, aanpak en programma's en nog onvoldoende gesteld staan voor de grote opgaven.

Dark Blue

Blue

Light Blue

Gray

Orange

Yellow

Green

Brown

Red

8 Vervolgproces en planning

De uitgangspunten opgenomen in deze startnotitie zijn van belang om de verwachtingen bij het NPLG helder te hebben, gezien de vele trajecten die reeds in gang zijn gezet rondom natuur, stikstof, water en landbouw. Goed lopende programma's moeten vooral door kunnen blijven lopen voor zover dit no-regret is. Het NPLG legt waar nodig de verbindingen en vult ontbrekende opgaven aan.

Belangrijke bouwstenen die komende maanden nog verder uitgewerkt worden zijn:

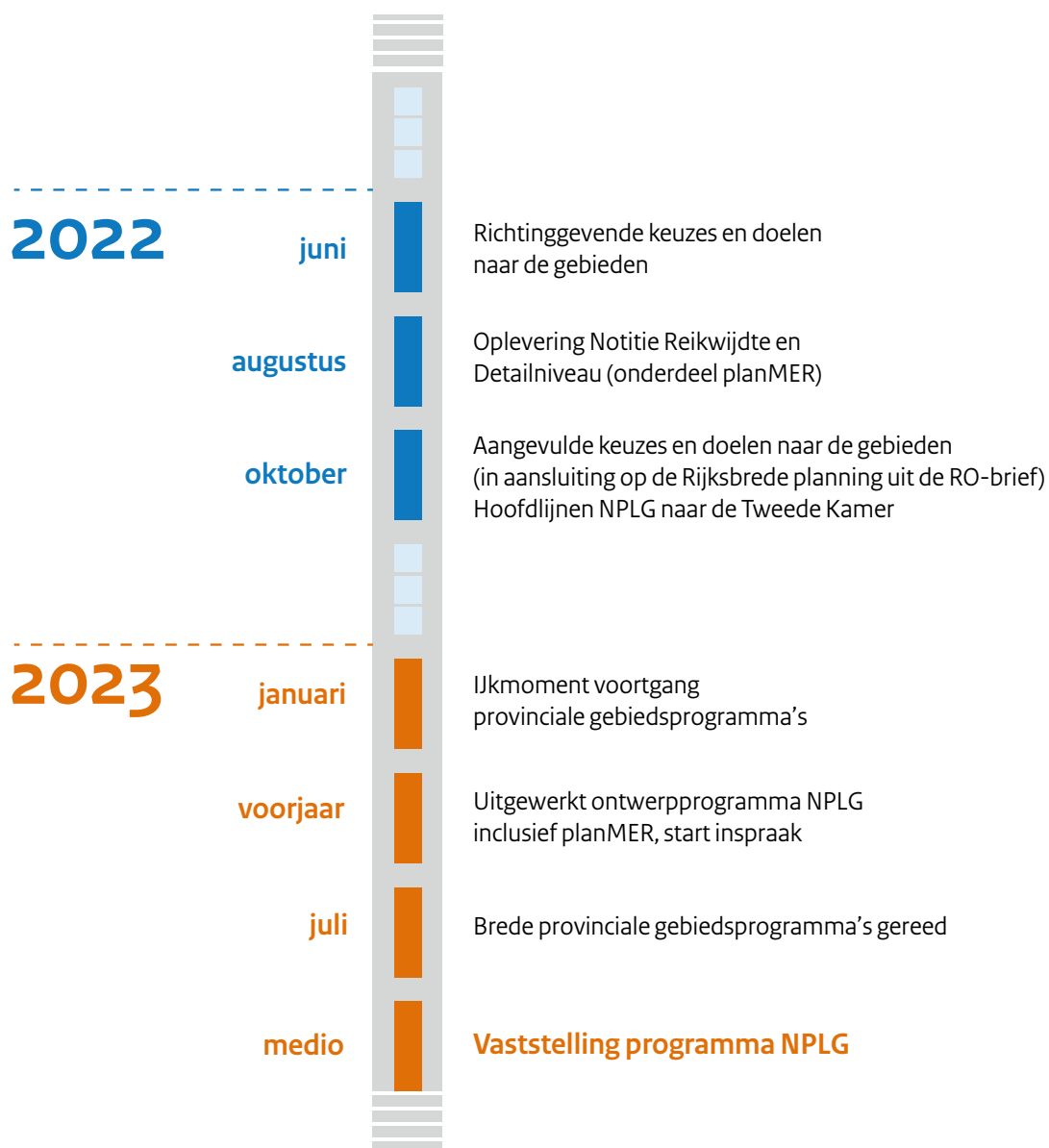
- De wijze waarop de verschillende keuzes, doelen en maatregelen in het gebiedsprogramma geïntegreerd en onontkoombaar vastgelegd gaan worden (beleidsmatig of juridisch).
- De concrete uitwerking van bodem en water sturend en het toekomstperspectief landbouw.
- De detailuitwerking van de besteding van de middelen uit het Transitiefonds landelijk gebied en natuur.
- De risico's, bijvoorbeeld wat betreft planning, budget en doelbereik.
- De spelregels voor de beoordeling van (pakketten van) maatregelen die onderdeel zijn van de gebiedsprogramma's.
- De interventieladder, de wijze waarop onontkoombaarheid steviger invulling krijgt.

De mijlpalen zijn:

- Aangevulde keuzes en doelen beschikbaar voor de regionale overheden (oktober 2022).
- Hoofdlijnen NPLG naar de Tweede Kamer (oktober 2022).
- IJkpunt voortgang ontwikkeling gebiedsprogramma's of onontkoombare afspraken in juli haalbaar zijn, en bijsturen als dat nodig is (januari 2023).
- Uitgewerkt ontwerpprogramma NPLG inclusief planMER (voorjaar 2023), (NB: tevens natuurdoelanalyses en richtinggevende sectordoelen stikstof voor mobiliteit en industrie).
- Brede provinciale gebiedsprogramma's (1 juli 2023).

Deze mijlpalen sluiten aan bij de lijn uit de Ruimtelijke Ordeningsbrief van 17 mei, met dezelfde mijlpalen op weg naar wederkerige afspraken in oktober 2023 die het ruimtelijk arrangement per provincie vormen.

Het NPLG is een planMer-plichtig programma met een uitgebreide procedure, omdat het een programma betreft dat kaderstellend is voor m.e.r.-(beoordelings)plichtige besluiten. Het plan stelt onder meer kaders voor activiteiten in een plangebied en de ontwikkelingen binnen het plan kunnen leiden tot significante gevolgen voor onder meer Natura 2000-gebieden. Een passende beoordeling is vanwege het detailniveau niet nodig. Aangezien de doorlooptijd van een zorgvuldige planMER-procedure – inclusief het opstellen van een Notitie Reikwijdte en Detailniveau – al snel een jaar is, bepaalt dit de doorlooptijd van het opstellen van het ontwerpprogramma NPLG. Daarmee wordt de totale planning als volgt:



Dark Blue

Blue

Light Blue

Gray

Orange

Yellow

Green

Brown

Red

9 Ter afsluiting

De ambitie uit deze startnotitie NPLG vraagt om een stevige transitie op vele fronten. Niet overal zijn opgaven meer inpasbaar en in delen van het landelijk gebied kan dit leiden tot een herinrichting. Het vraagt keuzes op wat we als samenleving belangrijk vinden en keuzes op de opgaves die nodig zijn. Het vraagt ook een andere manier van werken als overheden onderling en in samenwerking met de maatschappij, burgers en bedrijfsleven. Meer samenhangende gebiedsgerichte aanpak is nodig!

Deze aanpak zal zo ingrijpend zijn dat het veel van velen zal vergen om haar vorm te geven. Daar oog en begrip voor hebben zal essentieel zijn voor het slagen en het met tempo werken aan de benodigde veranderingen. Langjarig, met elkaar waarbij iedereen nodig is.



Dark Blue

Blue

Light Blue

Gray

Orange

Yellow

Green

Brown

Red



Bijlage

Structurerende keuzes en doelen

Doelen

In de komende maanden zullen provincies een eerste versie van een gebiedsplan ontwikkelen voor stikstofreductie en natuurverbetering. Dit overzicht is bedoeld als een doorkijkje naar oktober 2022. Dan zal namelijk de aanvullende set aan (indicatieve) NPLG-doelen met de provincies wordt gedeeld. Door dit overzicht krijgen provincies dus alvast in beeld hoe de maatregelen van het Programma Stikstofreductie en Natuurverbetering die al in voorbereiding zijn zich verhouden tot de bredere doelen van het NPLG. Het doel van het overzicht is ook om bij te dragen aan een doelmatige besteding van middelen.

Sommige van de opgenomen doelen zijn al wettelijk vastgelegd, zoals de doelen op grond van de Kaderrichtlijn Water. Diverse natuurdoelen zijn in eerdere trajecten interbestuurlijk afgesproken. Daarnaast bevat het overzicht doelen en ambities die nog in ontwikkeling zijn (bv. voor het klimaat) en die nog in afwachting zijn van politieke besluitvorming. Deze doelen moeten nog gebiedsgericht worden vertaald of geactualiseerd. Voor een deel van deze doelen zijn nog geen financiële middelen beschikbaar.

Wat de middelen uit het Transitiefonds landelijk gebied betreft: deze worden ingezet voor het realiseren van doelen die in het wetsvoorstel Transitiefonds zijn benoemd. Dit wetsvoorstel is momenteel in consultatie. Deels zijn deze doelen ook ondergebracht in het NPLG. Naast het transitiefonds zijn er andere bronnen van financiering beschikbaar. Dit overzicht loopt niet vooruit op de besluitvorming over de uitgaven vanuit het transitiefonds of vanuit andere bronnen. In de tekst staat expliciet aangegeven als doelen de looptijd van het transitiefonds (tot 2035) overschrijden en daarvoor niet op voorhand financiële dekking is vastgelegd.

Natuur

Een te hoge stikstofdepositie is slecht voor de kwaliteit van de natuur. Andere factoren die van invloed zijn op een gunstige staat van instandhouding van de natuur zijn areaal, hydrologie, voldoende robuuste droge en natte ecologische verbindingen tussen natuurgebieden en andere condities. In het kader van het NPLG worden, naast de stikstofdoelen, ook voor deze andere vier factoren doelen geformuleerd voor de gebiedsprogramma's. Daarnaast gaat het om algemene doelen voor natuurkwaliteit. In de tabel is aangegeven welk beleid nu al van toepassing is ('bestaand') en welk beleid in ontwikkeling is ('nieuw').

Natuur: Algemeen

Onderdeel/ nationaal doel	Opgave helder vertaald naar provinciaal schaalniveau	Toelichting opgave	Achtergrond
Gunstige staat van instandhouding conform VHR	Deels	<i>Bestaand</i> Het bereiken van een gunstige staat van instandhouding is een bestaande opgave vanuit de Vogel- en Habitatrictlijn. Per soort en habitatype zijn landelijke doelen en/of nationaal gunstige referentiewaarden opgesteld. Nieuw: uiterlijk 1 oktober 2022 worden gunstige referentiewaarden aangevuld/verbeterd en indicatief verdeeld per provincie. Hieruit kunnen in oktober 2022 ook de belangrijkste opgaven per regio worden geduid. Nieuw: Provincies brengen met de gebiedsprogramma's in beeld hoeveel zij per soort en habitatype op lange termijn bijdragen aan een gunstige staat van instandhouding in de provincie als geheel. Ze maken daarbij onderscheid tussen de bijdrage, (inclusief extra areaal) binnen en buiten de beschermde gebieden en welk deel daarvan in 2030 kan worden gerealiseerd. Nieuw: Voor het bereiken van een gunstige staat van instandhouding is extra areaal leefgebied nodig. Dit hoeft geen beschermde natuur in de zin van N2000 te zijn, maar kan ook deels extensief beheerde of natuurinclusieve landbouwgrond zijn. Ook het concept landschapsgrond uit het regeerakkoord kan hier aan bijdragen. Om de doelstellingen dichterbij te brengen heeft het kabinet in het regeerakkoord binnen het transitiefonds indicatief in totaal tot 2035 €2,33 miljard gereserveerd voor uitbreiding van het natuurareaal. Voor de opgave in het agrarisch gebied is tevens voor natuurinclusieve landbouw tot 2035 indicatief €2,59 miljard gereserveerd in het transitiefonds. Het kabinet werkt de opgaves voor extra natuurareaal en natuurinclusieve landbouw zo snel als mogelijk verder uit met kennispartners, zodat in de gebiedsprogramma's meegenomen kan worden om welke natuur of vereiste agrarische condities het gaat, hoe die ruimtelijk gedifferentieerd zijn en wat een restopgave blijft waar gebiedsprogramma's in het NPLG al op kunnen voorsorteren. Het Rijk wil dat provincies zich in hun gebiedsprogramma's rekenschap geven van het feit dat er extra areaal leefgebied en natuurinclusieve landbouw nodig zal zijn.	Vindplaats: Wet Natuurbescherming (wetten.nl - Regeling - Wet natuurbescherming - BWBR0037552 (overheid.nl)) https://www.natura2000.nl/sites/default/files/Bibliotheek/Europa/EC%202005%20Assessment%2C%20monitoring%20reporting%20conservation%20status.pdf
Conditie gunstige staat van instandhouding op orde tot 70% gSvl	Deels	Afgeleid van hoofddoel VHR. <i>Bestaand</i> Programma Natuur: in 2030 zijn voor 70% van de VHR soorten en habitats de condities op orde, die nodig zijn voor een gunstige staat van instandhouding. Het doel voor 2030 (programma Natuur) is bestuurlijk vastgesteld.	Vindplaats: https://open.overheid.nl/repository/ronl-813b2c1c-6b78-4336-bf2a-3e156dd679e8/1/pdf/Programma%20Natuur%2020282379%20bijlage.pdf

Onderdeel/ nationaal doel	Opgave helder vertaald naar provinciaal schaalniveau	Toelichting opgave	Achtergrond
Instandhoudingsdoelen per Natura 2000-gebied	Deels	<i>Bestaand</i> Natura 2000-gebieden kennen instandhoudingsdoelstellingen. Deze zijn geformuleerd in aanwijzingsbesluiten en uitgewerkt in Natura 2000-beheerplannen. Deze zijn tot op heden geformuleerd in termen van behoud (ondergrens: geen verslechtering), uitbreiding of kwaliteitsverbetering. Het Rijk wil dat provincies in hun gebiedsprogramma's concreet (kwantitatief) uitwerken wat de uitbreidings- en kwaliteitverbeteringsdoelen per N2000-gebied inhouden en welke maatregelen ze zullen nemen om deze doelen te bereiken. Het Rijk wil dat deze maatregelen op termijn gerealiseerd te zijn, met een geloofwaardig ingroeipad. De beheerplannen van Natura 2000-gebieden worden daartoe actueel gehouden. Het realiseren van de instandhoudingsdoelstellingen voor de Natura 2000-gebieden is onderdeel van bestaande afspraken met provincies. Het Rijk wijst waar nodig nieuwe Vogelrichtlijngebieden aan en beschermt andere soorten in de bestaande gebieden. In de loop van 2022 komt hier meer helderheid over.	Wet natuurbescherming, artikel 2.3: https://wetten.overheid.nl/BWBR0037552/2021-07-01 https://www.vogelbescherming.nl/actueel/bericht/belangrijke-vogelgebieden-in-nederland-opnieuw-in-kaart-gebracht
Europese Biodiversiteitsstrategie EBS)*	Deels	<i>Nieuw</i> Nieuw: Europese Biodiversiteitsstrategie stelt nadere doelen voor oppervlaktes aan (strikt) beschermde gebieden en voor verbetering van de staat van instandhouding van beschermde habitattypen en soorten van de VHR. In samenspraak met provincies zal LNV bepalen wat op onderstaande punten opgenomen wordt in een pledge voor de Europese Commissie (uiterlijk eind 2022). Het Rijk wil dat bijbehorende doelen vervolgens in de gebiedsprogramma's te worden uitgewerkt: • Voor welke habitattypen en soorten behoud verzekerd wordt in 2030. • Welke habitattypen en soorten genomineerd worden voor significant herstel.	https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:a3c806a6-9ab3-11ea-9d2d-01aa75e-d71a1.0008.02/DOC_1&format=PDF

* Nederland levert een billijke bijdrage aan de EBS-doelen om:

- ten minste 30% van het land en 30% van de zee in de EU te beschermen;
- ten minste een derde van de beschermde gebieden (10% van het land en 10% van de zee in de EU) strikt te beschermen.

Nederland zorgt ervoor dat de instandhoudingstrends en -toestand van alle beschermde habitattypen en soorten tegen 2030 niet verslechterd zullen zijn. Nederland zorgt ervoor dat ten minste 30% van de soorten en habitattypen die momenteel niet in een gunstige toestand verkeren, wel in die categorie terechtkomen of een sterke positieve trend vertonen.

Natuur onderdeel stikstof

Onderdeel/ nationaal doel	Opgave helder vertaald naar provinciaal niveau	Toelichting opgave	Achtergrond
Stikstofreductie: 74% van het areaal stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden onder de KDW in 2030: en 40% onder de KDW 2025)	Uitwerking zie hieronder	Dit zijn richtinggevende emissiereductiedoelen. De definitieve doelstellingen worden vastgelegd in juli 2023. Zie ook paragraaf 3.	Wet Stikstofreductie en natuurverbetering & RIVM Memo

Reductie provinciale emissies

	percentage	ton NH3
Landelijk*	~40%	39.023
Drenthe	43%	2.450
Blauw	12%	196
Paars	47%	1.192
Geel	47%	196
Lichtgroen	70%	467
Groen (Natura 2000)**	>95%	19
Donkergroen (NNN)**	>95%	380
Groningen	25%	1.447
Blauw	12%	470
Paars	47%	628
Geel	47%	128
Lichtgroen	70%	15
Groen (Natura 2000)	>95%	0
Donkergroen (NNN)	>95%	206
Noord-Holland	41%	1.797
Blauw	12%	209
Paars	47%	506
Geel	47%	247
Lichtgroen	70%	517
Groen (Natura 2000)	>95%	150
Donkergroen (NNN)	>95%	167

	percentage	ton NH3
Flevoland	24%	442
Blauw	12%	166
Paars	47%	109
Geel	47%	8
Lichtgroen	70%	94
Groen (Natura 2000)	>95%	n/a
Donkergroen (NNN)	>95%	65
Limburg	52%	3.039
Blauw	12%	48
Paars	47%	1.865
Geel	47%	12
Lichtgroen	70%	672
Groen (Natura 2000)	>95%	84
Donkergroen (NNN)	>95%	358
Overijssel	41%	5.738547
Blauw	12%	547
Paars	47%	2.756
Geel	47%	408
Lichtgroen	70%	1.265
Groen (Natura 2000)	>95%	229
Donkergroen (NNN)	>95%	532

	percentage	ton NH3
Noord – Brabant	46,3%	6.957
Blauw	12%	642
Paars	47%	3.913
Geel	47%	42
Lichtgroen	70%	1.166
Groen (Natura 2000)	>95%	81
Donkergroen (NNN)	>95%	1.112
Zeeland	32%	631
Blauw	12%	127
Paars	47%	330
Geel	47%	12
Lichtgroen	70%	66
Groen (Natura 2000)	>95%	14
Donkergroen (NNN)	>95%	81
Fryslan	34%	4.701
Blauw	12%	760
Paars	47%	1.682
Geel	47%	887
Lichtgroen	70%	966
Groen (Natura 2000)	>95%	46
Donkergroen (NNN)	>95%	360

	percentage	ton NH3
Zuid-Holland	41%	1.951
Blauw	12%	157
Paars	47%	528
Geel	47%	852
Lichtgroen	70%	229
Groen (Natura 2000)	>95%	30
Donkergroen (NNN)	>95%	154
Utrecht	46%	2.359
Blauw	12%	101
Paars	47%	1.126
Geel	47%	499
Lichtgroen	70%	262
Groen (Natura 2000)	>95%	67
Donkergroen (NNN)	>95%	304
Gelderland	42%	7.511
Blauw	12%	822
Paars		
Geel		
Lichtgroen	58%***	5.651
Groen (Natura 2000)	>95%	377
Donkergroen (NNN)	>95%	661

Het betreft richtinggevende doelen per gebied om sturing te geven aan de gebiedsprocessen. Deze doelen zijn opgesteld op basis van een modelmatige berekening. Hier kan gemotiveerd van worden afgeweken als uit de gebiedsprocessen blijkt dat een andere verdeling passender is. Ook kan (neerwaartse) bijstelling aan de orde zijn wanneer sectorale doelen voor industrie en mobiliteit worden vastgesteld en ramingen worden geactualiseerd. Voor bijstellingen geldt echter wel dat realisatie van de landelijke stikstof- en natuurverplichtingen een voorwaarde zijn. De emissiereductiepercentages per gebied tellen bij elkaar op tot de landelijke doelstelling voor 2030 (74% onder KDW), en anticiperen al op de benodigde reductie voor de doelstellingen KRW en klimaat. Bij de modelmatige berekening is gerekend met een reductie van 39 kton NH₃ vanuit de landbouw (veehouderij). Waar dit effectief is, is er ruimte in de gebiedsprocessen voor maatwerk, bijvoorbeeld om doelstellingen voor een deel in te vullen met reductie in andere sectoren (zoals industrie).

**Vanwege de diversiteit van de NNN- en Natura 2000-gebieden zal de benodigde reductie afhankelijk zijn van specifieke lokale omstandigheden in het gebied. In NNN- en Natura 2000-gebieden kunnen (agrarische) activiteiten bewust onderdeel zijn van bijvoorbeeld (agrarisch) natuurbeheer. Waar dat het geval is en ook in de toekomst passend is, is ruimte om hier in de gebiedsplannen rekening mee te houden. Modelmatig is gerekend met 95% emissiereductie.

***Betreft een combinatie van emissiereductie van 80% voor stalemissies en 18% voor veldemissies.

Natuur: onderdeel Areal

Onderdeel/ nationaal doel	Opgave helder vertaald naar provinciaal schaalniveau	Toelichting opgave	Achtergrond
Resterende hectares Natuurpact (2027)	Deels	Afgeleid van hoofddoel VHR. Bestuurlijke afspraak ligt er (uitwerking Natuurpact), Voorstel voor verdeling per provincie moet nog met provincies worden afgestemd.	Middelen zijn beschikbaar. Vindplaats detailinformatie natuurpact Kamerstuk 33576, nr. 6 Overheid.nl > Officiële bekendmakingen (officielebekendmakingen.nl) https://open.overheid.nl/repository/ronl-e462ebdc-af84-4ef7-848f-5e2ba3a12eb6/1/pdf/aanbieding-zevende-voortgangsrapportage-natuur.pdf
Uitvoering Bossenstrategie (2030)	Ja	Afgeleid van hoofddoel VHR. <i>Bestaand</i> Bestuurlijke afspraak (Bossenstrategie), omvat 15.000 ha extra bos binnen Natuur Netwerk Nederland, 3.400 ha compensatiebos, 10% natuurbos (omvorming), 19.000 ha extra bos buiten NNN. Verdeling per provincie is bekend. Middelen zijn beschikbaar. Dekking 19.000 ha extra bos nog onderwerp van gesprek tussen rijk en provincies. Ook wordt gekeken naar private co-financiering	Vindplaats: Bos voor de toekomst Uitwerking ambities en doelen landelijke Bossenstrategie en beleidsagenda 2030.pdf (overheid.nl)

Natuur: onderdeel Hydrologie

Onderdeel/ nationaal doel	Opgave helder vertaald naar provinciaal schaalniveau	Toelichting opgave	Achtergrond
Hydrologische condities voor Natura 2000 op orde (2027)	Ja	Afgeleid van hoofddoel VHR. Bestuurlijke afspraak (Natuurpact). De hydrologische condities voor de Natura 2000-gebieden worden uiterlijk in 2027 samen met de waterschappen zo verbeterd dat de gewenste kwaliteit van de natuur gewaarborgd wordt. In de gebiedsprogramma's moet concreet te worden uitgewerkt wat hiervoor nodig is.	Binnen bestaande middelen Natuurpact. Vindplaats: Vindplaats: Natuurpact: Kamerstuk 33576, nr. 6 Overheid.nl > Officiële bekendmakingen (officielebekendmakingen.nl)

Natuur: onderdeel Verbindingen

Onderdeel/ nationaal doel	Opgave helder vertaald naar provinciaal schaalniveau	Toelichting opgave	Achtergrond
Natuurnetwerk Nederland		Het Natuurnetwerk Nederland waarborgt de nodige ruimtelijke samenhang voor realiseren van de VHR doelen.	Vindplaats: Artikel 1.12 WnB wetten.nl - Regeling - Wet natuurbescherming - BWBR0037552 (overheid.nl)

Onderdeel/ nationaal doel	Opgave helder vertaald naar provinciaal schaalniveau	Toelichting opgave	Achtergrond
groenblauwe dooradering in het landelijk gebied* <i>* landelijk gebied is hier gedefinieerd als het gebied buiten het Natuur Netwerk Nederland en de bebouwde kom).</i>	Ja	De voorgenomen ambitie 10% groenblauwe dooradering per 2050 in het landelijk gebied is opgenomen in het Aanvalsplan Landschapselementen. Dit plan is ontwikkeld door de coalitie van het Deltaprogramma Biodiversiteit (NGO's, decentrale overheden, LNV, BZK en OCW). Beleidsmatige verankering van deze ambitie is dit jaar voorzien via het NPLG en wordt herbevestigd via programma Natuur, Basis Kwaliteit Natuur (BKN) en de agenda Natuurinclusief. Het vaststellen van provinciale gebiedsafspraken t.b.v. 10% groenblauwe dooradering is in Q1-Q4 2023 voorzien. In de realisatie zijn er kansen om dit te verbinden aan de uitvoering van andere maatregelen en bijbehorende middelen. Voor de aanlegkosten van groenblauwe landschapselementen wordt gezocht naar een combinatie van middelen van Rijk, provincies, waterschappen en private middelen voorzien. Hier is echter nog nadere besluitvorming voor nodig. In het financieringsvoorstel dat door de coalitie achter het Aanvalsplan wordt voorbereid, zal helder onderscheid gemaakt worden tussen aanleg en beheer. Ook zal een voorstel worden gemaakt voor de verdeling van de kosten voor aanleg en beheer over de verschillende bronnen. Dit voorstel wordt voor de zomer verwacht. Cijfers 10% groenblauwe dooradering komt neer op een areaal van 223.700 hectare groenblauwe dooradering in het landelijk gebied. Op basis van inschattingen van reeds bestaande landschapselementen, vraagt dit om een toename van 77.846 ha aan houtige landschapselementen en 51.850 ha aan niet-houtig landschapselementen per 2050. De invulling van de doelstelling per provincie/gebied moet nog nader worden uitgewerkt in de gebiedsprogramma's en is afhankelijk van reeds bestaande landschapselementen en het totaaloppervlakte van het landelijk gebied per gebied/provincie.	Minimaal 10% groenblauwe dooradering, waarvan 50% houtige elementen (bomenrijen, houtwallen, heggen, etc.) en 50% niet-houtige elementen (water, kruidenrijke randen) is nodig voor het benutten en verrijken van natuur voor VHR- en KRW-doelsoorten. De ambitie wordt in verband gebracht met: - biodiversiteitsherstel (toename leefgebied, functie van ecologische verbindingzones met stapstenen) - Waterkwaliteit (KRW doelen, schoon en voldoende water) - Klimaat (vastleggen CO₂) - Klimaatadaptatie (vasthouden water, tegengaan hittestress) - Stikstof (invang stikstofuitstoot) - Bereiken van goede Basis Kwaliteit Natuur (BKN) in landelijk gebied. Dit volgt uit de Europese Biodiversiteitsstrategie (EBS), het Aanvalsplan Landschapselementen en de Bossenstrategie. Op korte termijn volgt evenwel een voorstel van de Europese Commissie naar aanleiding van de EBS met daarin naar verwachting 10% landschapselementen in het agrarisch gebied als bindend wetsvoorstel (zie hoofdlijnen-brief MNenS 1 april, pagina 2). Vindplaats: raamwerk-aanvalsplan-landschapselementen-deltaplan-biodiversiteitsherstel.pdf (samenvoorbiodiversiteit.nl) hoofdlijnen-van-de-gecombineerde-aanpak-van-natuur-water-en-klimaat-in-het-landelijk-gebied-en-van-het-bredere-stikstofbeleid.pdf https://www.parlementaire-monitor.nl/9353000/1/j9vvij5epmj1ey0/vldbkmtxdzg

Water

In het kader van het NPLG worden voor vier deelonderwerpen doelen geformuleerd voor de provinciale programma's landelijk gebied.

Onderdeel/ nationaal doel	Opgave helder vertaald naar provinciaal schaalniveau	Toelichting opgave	Achtergrond
Nutriëntenconcentratie (uitvoering maatregelen in 2027 gereed)	Ja	<i>Bestaand</i> De toegestane concentratie van nutriënten maakt onderdeel uit van de ecologische toestand van waterlichamen. De eisen 'goede ecologische toestand' en 'goed ecologisch potentieel'; zijn wettelijk vastgelegd (Bkmw/Bkl). De concretisering per waterlichaam is vastgelegd in stroomgebiedbeheerplannen. Naast toegestane concentraties op grond van de KRW zijn er ook verplichtingen op grond van de Nitraatrichtlijn (maximaal 50 mg/l nitraat en geen verslechtering). Deze leiden tot verschillende gebruiksnormen voor agrarische activiteiten, gedifferentieerd naar bodemtypen.	In de bestaande stroomgebiedbeheerplannen 2015-2021 staan de doelen voor onder meer nutriënten en biologische parameters (beide onderdeel van ecologie) per waterlichaam in bijlage 1, deel A. Zie de documenten op Stroomgebiedbeheerplannen 2016-2021 - Helpdesk water. Voor toekomstige plannen zijn de doelen in sommige gevallen aangepast: Voor de chemische stoffen zie bijlagen 1 en 2 in WKP Achtergronddocumenten SGBP 2022-2027 (waterkwaliteitsportaal.nl). Factsheets per waterlichaam: WKP Factsheets 2020 December (waterkwaliteitsportaal.nl)
Gewasbeschermingsmiddelen in grond- en oppervlaktewater en metalen in oppervlaktewater (uitvoering maatregelen in 2027 gereed)	Ja	<i>Bestaand</i> De normen voor de chemische toestand van KRW-waterlichamen zijn wettelijk vastgelegd en zijn uniform voor Nederland. In relatie tot gewasbeschermingsmiddelen zijn er maximale toegestane concentraties voor individuele stoffen/stofgroepen (0,1 ug/l. Daarnaast is er een cumulatieve norm voor de som van toxisch relevante stoffen 0,5 ug/l).	Zie de documenten op Stroomgebiedbeheerplannen 2016-2021 - Helpdesk water. Bijlagen 2 en 3 bevatten de doelen voor chemische stoffen, waaronder gewasbeschermingsmiddelen. Voor de chemische stoffen zie bijlagen 1 en 2 in Ontwerp-stroomgebiedbeheerplannen 2022-2027 - Helpdesk water. Factsheets per waterlichaam: WKP Factsheets 2020 December (waterkwaliteitsportaal.nl)
Kwantitatieve toestand grondwaterlichamen (uitvoering maatregelen in 2027 gereed)	Deels	<i>Bestaand</i> De norm 'goede kwantitatieve toestand' is wettelijk vastgelegd (Bkmw/Bkl) en geldt per grondwaterlichaam.	Zie stroomgebiedbeheerplannen (bijlage bij Kamerstukken 35325, nr. 5).

Onderdeel/ nationaal doel	Opgave helder vertaald naar provinciaal schaalniveau	Toelichting opgave	Achtergrond
Zoetwaterbeschikbaar- heid natuur en landbouw (2050)	Deels	<i>Bestaand</i> Weerbaar tegen zoetwatertekort in 2050: gezond en evenwichtig watersysteem, cruciale gebruiksfuncties beschermen, water effectief en zuinig gebruiken. Voorkeursvolgorde: aanpassen landgebruik aan waterbeschikbaarheid, zuinig zijn met water, water beter vasthouden, water slimmer verdelen, schade accepteren. <i>Nieuw</i> Uitwerkingen onder meer hoofdwatersysteem weerbaar tegen een eens-in-20 jaar droogte; hoge zandgronden Oost en Zuid 100 mm grondwaterstandverhoging; wateraanvoer West-Nederland weerbaar tegen een eens in-60-jaar droogte.) Waterbeschikbaarheid is daarbij een integrale afweging tussen watervragende functies, waaronder natuur, landbouw en drinkwater. Uitwerking is gebeurd op basis van nationale en regionale knelpuntenanalyses en maatschappelijke kosten-batenanalyses per maatregel. Werkgroep concretiseren doelen Deltaprogramma Zoetwater komt in de loop van 2022 met nadere voorstellen, ook met oog op NPLG gebruik.	Vindplaats detailinformatie: Nationale en regionale waterbeschikbaarheidsdocumenten (zie onder meer www.deltaprogramma.nl) Voorkeursvolgorde vastgelegd in de NOVI en het Nationaal waterprogramma. Wettelijke verdringsreeks bij watertekort is vastgelegd per provincie.

Klimaat

Het kabinet heeft de ambitie om in 2030 60% minder broeikasgassen uit te stoten dan in 1990. Het wettelijke doel komt op 55% te liggen. Alle sectoren moeten hieraan bijdragen: mobiliteit, energie en industrie, woningbouw, landbouw en landgebruik. De klimaatopgave voor de landbouw en het landgebruik heeft onder meer betrekking op de veehouderij, de glastuinbouw, veenweidegebieden, landbouwbodems, bossen en natuur. De landbouw en het landgebruik moeten voldoen aan de indicatieve rest-emissiedoelen 2030 die met de Tweede Kamer zijn gedeeld in de brief van de minister voor Klimaat en Energie (Kamerstuk 32813, nr. 974). Op basis van de ramingen in de Klimaat- en Energieverkenning 2022 worden in het najaar definitieve rest-emissiedoelen 2030 voor alle sectoren vastgesteld, dus ook voor landbouw en voor landgebruik. Voor de sectoren onder de Europese Effort Sharing Richtlijn (ESR), waaronder de landbouw, volgt daaruit een (jaarlijks) emissiebudget richting 2030.

In onderstaande tabel zijn de reeds vastgestelde doelstellingen uit het klimaatakkoord genoemd.

Onderdeel/ nationaal doel	Opgave helder vertaald naar provinciaal schaalniveau	Toelichting opgave	Achtergrond
Broeikasgassen landgebruik (veenweiden/landbouwbodems/ bomen,bossen)	Ja	Nieuw: Indicatief restemissiedoel in 2030 voor landgebruik (veenweiden/ bomen, bossen, natuur/ landbouwbodems): Indicatieve restemissie 1,8 – 2,7 Mton CO ₂ -eq. in 2030)	Het indicatieve restemissiedoel wordt binnenkort nader uitgewerkt tot subdoelen voor veenweide, landbouwbodems en bomen, bossen. Insteek is om de opgaven per provincie evenredig te verdelen op basis van huidige emissies.
Broeikasgassen landbouw (2030)	Nog in ontwikkeling	Nieuw: Indicatief restemissiedoel in 2030 landbouw 18,9 Mton voor veehouderij en glastuinbouw samen. Dit restemissiedoel wordt vervolgens vertaald naar doelen per provincie	Het indicatieve restemissiedoel wordt binnenkort nader uitgewerkt tot subdoelen voor veehouderij en glastuinbouw.

Stand van zaken structurerende keuzes

Hieronder is een overzicht opgenomen van de onderwerpen waarvoor de komende maanden structurerende keuzes worden ontwikkeld. Daarbij is ook aangegeven wat de verwachte richting daarvan is.

Onderwerpen	Structurerende keuzes	Richting van de uitwerking, onder te verdelen naar de grote landschappelijke eenheden (zand, klei en veengebied).
Ruimtelijke doorwerking stikstof variant	Overgangsgebieden: de bufferzones rond Natura 2000	Overgangsgebieden zijn gebieden grenzend aan Natura 2000-gebieden die een bijdrage leveren aan systeemherstel voor behoud en herstel van de biodiversiteit in het betreffende Natura 2000-gebied. Hoofdaanpak is de stikstofdepositie verminderen, zowel vanaf bedrijfslocaties als vanaf percelen. Hierbij is de afstand relevant, omdat maatregelen in de randzone het meest effect hebben op vermindering van de depositie en de wind de verspreiding kan vergroten. De aanpak is gericht op systeemherstel van natuurlijke processen zoals de waterhuishouding en de onderlinge verbinding van ecosystemen in het landschap. Voor deze maatregelen is de systemische samenhang en de opgave voor het gebied leidend. Ook wordt gekeken naar de invloed van omliggende landbouw of vervuiling op grotere afstand, zoals in beekdalen. Vraagt om gebiedsaanpak op een hoger schaalniveau, dat niet wordt begrensd door grenzen van Natura 2000-gebieden of het Natuurnetwerk NL. Uitbreiding niet-stikstofgevoelige natuur en NNN is wenselijk ook in relatie tot groenblauwe dooradering en robuust herstel.
	Begrenzing van het areaal nieuwe natuur.	De meest effectieve schakels in de verbinding van kerngebieden. Mogelijk ook ontwikkelen van robuuste landschappelijke structuren, bijvoorbeeld langs de rivieren.
	Groenblauwe dooradering / natuurinclusieve inrichting.	Netwerk van lijnvormige en kleine vlakvormige landschapselementen in het landelijk gebied, als drager van natuurwaarden, regionale identiteit en recreatieve aantrekkelijkheid. Verbindingslijnen tussen natuurgebieden en beeldbepalers.
Water en bodem worden sturend bij ruimtelijke planvorming	Ruimte voor waterberging.	Langs waterkeringen en rivierbedden, en langs grote wateren vanwege peilfluctuaties. Betere ruimtelijke inrichting en voor het vaststellen van grenzen aan het gebruik van grond- en oppervlaktewater. Voldoende ruimte voor piekopvang.
	Waterbeschikbaarheid voor natuur en landbouw met aantal deelthema's:	Op de in hoge zandgronden. Geleidelijke landschapstransitie van functies op plateaus en hellingen. Gericht op het vasthouden van water en vertragen van afstroming. Onttrekkingsverboden rondom kwetsbare en waardevolle natuurgebieden. Waterbeschikbaarheid voor het op peil houden van de polders en veenweidegebieden organiseren of leveringszekerheid meenemen als randvoorwaarde.
	- Bufferzones rond beken	Voor waterkwaliteit bufferzones van 100 tot 250 meter aan weerszijden rond beekdalen realiseren, tevens bijdragend aan infiltratie grondwater.
	Uitspoelingsgevoelige gronden, waar mogelijk beperkingen voor teelten moeten gaan gelden	Zandgebieden (en heuvelland) vooral in de buurt van de KRW-waterlichamen en dichtbij Natura 2000.
	Gebieden die gevoelig zijn voor verzilting, gebieden waar vernatting optreedt	Verzilting met name in kleigebieden in Noord-Nederland, Flevoland, kop van Noord-Holland, Zeeland. Veengebieden waar peilverhoging aan de orde is.

Onderwerpen	Structurerende keuzes	Richting van de uitwerking, onder te verdelen naar de grote landschappelijke eenheden (zand, klei en veengebied).
Landbouwkeuzes die uit bovenstaande voorvloeien	Gebieden met geschikte landbouwgrond voor de langere termijn beschermen. Ruimte voor extensivering van de landbouw in kwetsbare gebieden – veenweiden, bufferzones rondom ecologisch waardevolle beekdalen en stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden – of waar verplaatsing van landbouw voor de hand ligt (relatie met ‘landschapsgrond’, overgangsgebieden). Ruimte (voldoende grond) voor verduurzaming van de landbouw en omslag naar een grondgebonden melkvee- en rundveevleeshouderij, overgangsgebieden Gebieden waar veel opkoop/uitplaatsing moet plaatsvinden. Grondgebonden melkveehouderij over 10 jaar (2032) (x GVE per hectare). Niet grondgebonden landbouw aansluiten bij logistieke netwerken (warmte CO₂, mestverwerking, ‘afval’ als grondstof,) en agrofoodindustrie. Bij het vestigen of verplaatsen van bedrijven rekening houden met landschappelijke inpassing en voor de veehouderij met risico’s van dierziekten en zoönosen. Ruimtelijke kwaliteit (of landschappelijke kwaliteit) als procesvereiste.	Uitwerking van ontwikkelrichtingen op de kaart. Daarbij onder meer te benutten: • Ruimtelijk uitgewerkte kaart op basis van water en bodem sturend, natuur en stikstof • Zoneringsaanpak Nationale Parken nieuwe Stijl Schetsen van lange termijn ontwikkelrichtingen. Samen met het traject Perspectief Landbouw wordt uitgewerkt welke procesmatige criteria gesteld worden voor de borging van het perspectief van de landbouw en welke voorwaarden en ondersteunende instrumenten voor de verschillende ontwikkelrichtingen nodig en mogelijk zijn. Proces om te komen tot de ruimtelijke uitwerking in provincies.





Deze startnotitie is een uitgave van:

Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,
Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat en
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Juni 2022 | Publicatie-nr. 22102620

> Retouradres Postbus 20401 2500 EK Den Haag

De Voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Prinses Irenestraat 6
2595 BD DEN HAAG

Directoraat-generaal Agro

Bezoekadres
Bezuidenhoutseweg 73
2594 AC Den Haag

Postadres
Postbus 20401
2500 EK Den Haag

Overheidsidentificatienr
00000001858272854000

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

Datum 10 juni 2022
Betreft Perspectieven voor agrarische ondernemers

Ons kenmerk
DGA / 22247429

Geachte Voorzitter,

Met deze brief informeer ik uw Kamer, zoals toegezegd, over hoe ik richting en steun wil geven aan het toekomstperspectief voor agrarische ondernemers. Dit is meer dan ooit nodig, nu de veranderopgave waar de landbouwsector¹ voor staat ongekend groot is.

Door innovatief ondernemerschap is de Nederlandse land- en tuinbouw letterlijk en figuurlijk groot geworden. Hoogwaardige productie van voedsel gaat samen met een hoog niveau van kennis, technologie en innovatie. De Nederlandse land- en tuinbouw is hier wereldwijd toonaangevend mee geworden – we mogen trots zijn op wat de landbouw, maar ook de toeleverende en verwerkende industrieën en de kennisinstellingen hebben gepresteerd om Nederland als agro-kennisland op de kaart te zetten en zo een belangrijke bijdrage te leveren aan de mondiale voedselvoorziening. Tegelijk is de afgelopen jaren steeds scherper duidelijk geworden dat de landbouw in Nederland door de intensieve wijze waarop we hoge producties realiseren de grenzen heeft bereikt – en in veel gevallen heeft overschreden - van wat de leefomgeving aankan. We staan nu voor de immense opgave de biodiversiteit te herstellen en de uitstoot van ammoniak en broeikasgassen naar de lucht en van meststoffen en gewasbeschermingsmiddelen naar het water substantieel te verminderen.

De aanpak hiervan duldt geen uitstel. Het gaat daarbij niet om het bijschaven van de scherpe randjes, maar om een gehele transitie van het landbouw- en voedselsysteem. Daarvoor zijn ambitieuze doelen vastgelegd, veelal binnen onontkoombare (Europese) wettelijke kaders. De integrale, deels gebiedsoverstijgende, maar vooral gebiedsgerichte aanpak voor stikstof, water, klimaat en natuur die het kabinet wil volgen om de grote opgaven aan te pakken, zal onvermijdelijk leiden tot ingrijpende aanpassingen in het landelijk gebied en de agrarische sector. Want de generieke, nationale opgaven worden vertaald naar doelen op gebiedsniveau en werken zo uiteindelijk door naar de schaal van individuele landbouwbedrijven. De komende maanden wordt de wijze waarop de verschillende doelen en maatregelen in de gebiedsprogramma's geïntegreerd en onontkoombaar vastgelegd gaan worden, verder uitgewerkt. Onderdeel van het

¹ Waar in deze brief wordt gesproken over de landbouw en agrariër wordt veelal ook bedoeld op tuinbouw en tuinbouwers.

eerlijke verhaal is de pijnlijke boodschap dat niet alle agrariërs door kunnen met hun agrarische onderneming. Zeker niet in alle gebieden. En niet elke agrariër kan door op de manier waarop hij of zij al jaren gewend is om te werken. Niet alles kan overal en het kan niet meer zoals het altijd ging. Het landbouw- en voedselsysteem, gericht op het vergroten van de productie tegen zo laag mogelijke (kost)prijs, is voor de toekomst niet houdbaar. Het is een gezamenlijke opdracht om in ons land de agrarische productie in evenwicht te brengen met de omgeving waarin die voedselproductie plaatsvindt.

Ons kenmerk
DGA / 22247429

De landbouw heeft toekomst in ons land, maar die landbouw zal er fundamenteel anders uit moeten gaan zien dan nu. Maar door de agrariërs in staat te stellen om deze uitdagingen aan te gaan, kan de sector hier uiteindelijk sterker door worden. Dit vind ik wezenlijk, want de landbouw verdient toekomst. Die toekomst is er niet als geen rekening wordt gehouden met de impact van klimaatverandering en als de productie leidt tot uitputting van de bodem en het grond- en oppervlaktewater, en schade aan ecosystemen. En het omgekeerde geldt evenzeer: een krachtige landbouwsector, die economisch sterk genoeg is om de omslag naar de kringlooplandbouw te maken, is een voorwaarde en een deel van de oplossing voor het realiseren van de natuur- en milieudoelen. Want de landbouw is niet alleen onmisbaar voor voedselproductie, maar voorziet de samenleving ook van manieren om biodiversiteit te versterken, koolstof vast te leggen, het water vast te houden, de landschappelijke kwaliteit, de culturele identiteit en ons erfgoed recht te doen, en een gezonde leefomgeving voor mens en dier te bieden.

Ik ben ervan overtuigd dat de sector opnieuw sterker en toekomstbestendig kan worden, mits wij – overheid en samenleving - de agrariërs in staat stellen om de uitdagingen aan te gaan. Dat is in Nederland en ook op veel andere plaatsen in de wereld bepalend voor de verduurzaming van het voedselsysteem. Agrarische activiteit geeft de omgeving, waar veel Nederlanders wonen, werken en leven, zijn typerende cultuurhistorische, landschappelijke kenmerken. De sector heeft zich de afgelopen decennia steeds aangepast aan veranderende wensen vanuit de maatschappij. Mij staat een landbouwsector voor ogen die maatschappelijke waardering krijgt voor de wijze waarop deze ons voedsel produceert en het landschap onderhoudt. Agrariërs zijn bovendien dé deskundigen die weten wat wel en niet mogelijk is om een transitie van de landbouw mogelijk te maken. Hun daadkracht, vakmanschap, flexibiliteit, ondernemerschap en innovatieve kijk op oplossingen verdienen trots en waardering. Ik heb er vertrouwen in dat zij ook de komende grote veranderingen aankunnen, als zij de tijd en de ruimte krijgen om zich aan te passen. Ik zie kansen voor de agrofoodsector als geheel om bij te dragen aan duurzame voedselproductie, aan een groene en gezonde economie, aan ons landschap en aan een landelijk gebied dat ook sociaal-cultureel gezien vitaal is.

Het toekomstperspectief ziet er voor iedere boer en voor elk bedrijf anders uit. Dat perspectief hangt af van persoonlijke ambities en de mogelijkheden of beperkingen in de omgeving, met name die van het water- en bodemsysteem en de nabijheid van kwetsbare natuur. Maar de richting die het uit moet is voor de hele agrarische sector eensluidend en is in het coalitieakkoord bevestigd: we gaan de omslag maken naar kringlooplandbouw. Bij kringlooplandbouw werken de land- en tuinbouw binnen de grenzen van natuur en klimaat, en dragen bij aan

biodiversiteit en waterkwaliteit. De noodzaak daartoe is onverminderd actueel en de realiteit is nog steeds dat we in Nederland ecologische grenzen zo ver overschrijden dat dit niet houdbaar is. Deze omslag zal alle agrariërs raken, voor velen met ingrijpende gevolgen. In het Nationaal Programma Landelijk Gebied staat op hoofdlijnen wat waar kan, binnen de onontkoombare doelen voor biodiversiteit en stikstof, klimaat en waterkwaliteit. Uit onder meer de regionale stikstofdoelen volgt dat in bepaalde gebieden op korte termijn forse veranderingen nodig zijn en het perspectief voor landbouw dus beperkt is. Elders legt de omgeving minder beperkingen op.

Ons kenmerk
DGA / 22247429

Deze transitie moeten wij maken in een tijd waarin we wereldwijd worden geconfronteerd met een alarmerende verslechtering van de voedselzekerheid van miljoenen mensen. De oorlog in Oekraïne, weersextremen en de Covid-19 pandemie hebben de wereldvoedselmarkt zwaar geraakt. Daar ondervinden vooral de meest kwetsbare landen en bevolkingsgroepen de gevolgen van. Tegen de achtergrond van deze situatie realiseren we ons eens te meer de betekenis en waarde van een stabiele, duurzaam producerende agrosector voor de voedselzekerheid. We beseffen extra sterk hoe urgent de omslag naar weerbaardere voedselsystemen is.

Hoewel deze omslag iedere boer zal raken, doen we dit niet zonder perspectief te bieden. Het is daarom niet de vraag óf de land- en tuinbouw in Nederland perspectief heeft, maar h^oe dit perspectief vorm gegeven kan worden, wat agrarische ondernemers, met name de jonge ondernemers, nodig hebben om met vertrouwen de toekomst in te gaan en hoe we hen als overheid hierbij kunnen ondersteunen. Dat is waar deze brief in hoofdzaak over gaat: ik bouw voort op de ingezette koers naar kringlooplandbouw en heb ook aansluiting gezocht bij de maatschappelijke initiatieven zoals het Versnellingsakkoord 'Een duurzaam evenwicht' (Bouwend Nederland, LTO Nederland, Natuurmonumenten, Natuur & Milieu, VNO- NCW en MKB Nederland) en Coalitie Toekomstbestendige Melkveehouderij (LTO Nederland, NAK, Rabobank en NZO). Ik spits dit in deze brief toe op de vraag wat (jonge) ondernemers nodig hebben om te investeren in de toekomst en wat zij daarbij van mij mogen verwachten. Ik beschrijf binnen welke kaders de landbouw zich moet ontwikkelen en welke perspectieven ik daarbij voor verschillende sectoren zie, afhankelijk van onderscheiden gebiedstypen. Ik werk dit uit in verschillende ontwikkelrichtingen die ondernemers kunnen kiezen, waarbij ik per ontwikkelrichting aangeef met welke inzet (instrumentarium) ik ondernemers ondersteun om hun eigen pad te kiezen.

Dit laatste blijft cruciaal: als minister wil en kan ik niet op de stoel van de ondernemer zitten door voor te schrijven hoe zijn of haar land- en tuinbouwbedrijf er in 2040 precies uit moet zien. Mijn rol is aan te geven welke doelen bereikt moeten worden en ondersteuning te bieden bij de investeringen en aanpassingen die hiervoor nodig zijn. De landbouwsector is al eeuwen de belangrijkste scheppende kracht van het Nederlandse landschap en zorgt voor sociale samenhang in het buitengebied; daar ben ik trots op en ik wil er alles aan doen wat in mijn vermogen ligt om dit zo te houden. Ik weet dat we kunnen vertrouwen op de kracht van het agrarisch ondernemerschap. Daarom wil ik via doelsturing agrariërs en tuinders ruimte bieden om zelf te bepalen hoe zij hun bedrijfsvoering willen inrichten. Kringlooplandbouw is geen opgelegde blauwdruk, maar zal per

sector, per gebiedstype en per bedrijf verschillend worden ingevuld. De doelen van het beleid² en de vertaling daarvan naar prestatie-indicatoren op bedrijfsniveau bepalen concreet welke prestaties van agrarische ondernemers worden verwacht.

Ons kenmerk
DGA / 22247429

Tijdens het (versnellen van) de transitie naar een duurzaam voedselsysteem moeten agrarische ondernemers zelf kunnen bedenken door welke keuzes ze hun bedrijf duurzamer en klaar voor de toekomst kunnen en willen maken. Daarvoor moet allereerst duidelijk zijn binnen welke kaders bedrijfsontwikkeling mogelijk is, aan welke doelen en normen een ondernemer moet voldoen, en op welke termijn. Dit vraagt vaak aanpassingen en investeringen in de bedrijfsvoering van agrarisch ondernemers. Investerings die (de eerste jaren) niet altijd rendabel zijn en/of risicovol zijn. En welke ondersteuning kan de agrariër dan verwachten? Het toekomstperspectief voor de landbouw wordt volwaardig meegenomen in de gebiedsgerichte aanpak. Daarbij worden de gebiedsprocessen pas als geslaagd gezien als de agrariërs bedrijfseconomisch perspectief voor de lange termijn hebben.

Tot slot, en dat is misschien wel het belangrijkste, heeft de agrariër niet als enige de verantwoordelijkheid om bij te dragen aan de omslag naar kringlooplandbouw. Een boer kan zijn of haar bedrijfsvoering alleen duurzaam veranderen als de hele keten verandert. De vraag naar duurzamere producten en of de agrariërs daar de juiste prijs voor krijgen, bepalen het echte perspectief. Daarom moeten alle schakels in de agrofoodketen medeverantwoordelijkheid nemen, dus ook eigenaren van landbouwgrond, banken en andere financiers, toeleveranciers, afnemers, voedselverwerkers, distributeurs en transporteurs. En natuurlijk ook de consument, zowel in Nederland als in het buitenland. Ook van hen verwacht het kabinet een niet-vrijblijvende bijdrage op de kortste termijn, zowel individueel als gezamenlijk. De tijd van op elkaar wachten en naar elkaar verwijzen is voorbij.

1. Perspectief met kringlooplandbouw

1.1 Opgaven die geen uitstel dulden

Veel agrariërs maken al de omslag naar duurzamere productievormen – kringlooplandbouw - maar het is nodig te versnellen. Agrariërs verdienen daarbij ondersteuning. Zij moeten niet alleen uitzicht hebben op een duurzaam verdienmodel voor de lange termijn, maar hebben ook concrete ondersteuning nodig om de vereiste omslag op de korte termijn te maken. Dit moet ondersteuning zijn die goed aansluit bij de praktische gevolgen van de opgaven waar de landbouw voor staat. Deze gevolgenwerken op gebiedsniveau verschillend uit maar raken iedere agrarische ondernemer.

We moeten alles doen om zorgvuldig om te gaan met grondstoffen en natuurlijke hulpbronnen, schadelijke uitspoeling naar water, schadelijke uitstoot naar de lucht en schadelijke neerslag in de bodem terug te dringen en productiewijzen te omarmen die gezond zijn voor mens en dier en de kwaliteit van de biodiversiteit en de bodem versterken. Zoals gezegd, we hebben bij de aanpak van deze opgaven geen tijd te verliezen. Kringlooplandbouw heeft zo een bredere betekenis

² Zie bijlage bij *Tweede resultatenoverzicht realisatieplan visie Waardevol en verbonden* Kamerstuk 35 570-XIV-78

dan alleen het sluiten van nutriëntenkringlopen op verschillende schaalniveaus. Ik zie kringlooplandbouw en natuurinclusieve landbouw, biologische landbouw en regeneratieve landbouw als elkaar overlappende en versterkende begrippen en richtingen. Steeds staat centraal bij de voedselproductie: het verminderen van milieudruk én het bijdragen aan natuur en landschap: natuurlijke processen staan zoveel mogelijk aan de basis van de bedrijfsvoering en de kringlopen van grondstoffen en hulpbronnen worden op een zo laag mogelijk schaalniveau gesloten. Dierwaardige veehouderij is een onderdeel van kringlooplandbouw. De transitie naar dierwaardige veehouderij geeft invulling aan dierenwelzijn en diergezondheid binnen de kringlooplandbouw.

Ons kenmerk
DGA / 22247429

De natuurlijke draagkracht van een gebied zal veelal bepalen welke ontwikkeling voor de daar gevestigde bedrijven mogelijk is. We werken er naartoe dat akkerbouw, veehouderij en tuinbouw optimaal gebruik maken van grondstoffen uit elkaars ketens die niet geschikt zijn voor humane consumptie en van reststromen uit de voedingsmiddelenindustrie en voedingsketens. Daarnaast streven de bedrijven naar maximale benutting van natuurlijke processen, zoals natuurlijke methodes om plagen te bestrijden en de bodemkwaliteit te verbeteren. Ook het verrijken van de biodiversiteit past hierbij, bijvoorbeeld door het inzaaien van kruidenrijke graslanden en het beheer van houtwallen. Dit vraagt ruimte en adequate ondersteuning voor ondernemers om nieuwe wegen in te slaan – ruimte en ondersteuning die de overheid, de markt en de samenleving gezamenlijk moeten bieden.

In lijn met het coalitieakkoord *Omzien naar elkaar* zal kringlooplandbouw verder worden uitgewerkt voor de landbouw, in het bijzonder voor voer, mest en bodem. Er zal daarbij ook worden aangegeven wat dit betekent voor het pachtbeleid en voor dierenwelzijn. De hoofddoelen van kringlooplandbouw - voer, mest en bodem - kunnen door sectoren worden vertaald naar een goede landbouwpraktijk door gebruikmaking van de kpi-systematiek (zie 1.2). De kritische prestatie-indicatoren zijn afgeleid van de hoofddoelen van kringlooplandbouw. Drempel- en streefwaarden kunnen concreet maken wat 'goede landbouwpraktijk' is. Daarmee zal ik dan ook uitvoering geven aan de motie-De Groot en Boswijk³, waarin wordt verzocht om uitwerking van kringlooplandbouw in termen van operationele doelen en het formuleren van een goede landbouwpraktijk. Met kpi's wordt op veel plaatsen in het land al volop praktijkervaring opgedaan, m.n. in zuivel en akkerbouw en binnenkort ook in andere sectoren. In november 2022 zal ik uw Kamer met een brief informeren over deze verdere uitwerking van kringlooplandbouw en met welke acties hieraan gevolg zal worden gegeven. De perspectieven voor agrariërs verschillen per sector en per gebied.⁴ In de 'Ruimtelijke ordeningsbrief'⁵ die onlangs aan uw Kamer is gestuurd wordt aangegeven dat goede landbouwgrond beter ruimtelijk beschermd moet worden zodat de beste landbouwgrond voor de landbouw kan worden behouden. Het bodem- en watersysteem vormt bij de beoordeling een belangrijk uitgangspunt. Denk aan vitale bodems, onder andere organisch stofgehalte, beschikbaarheid van (grond)water en het anticiperen op de toename van verzilting van bodems en

³ Kamerstuk 35 925 XIV, nr. 107

⁴ Zie *Perspectieven voor landbouw in een gebiedsgerichte benadering*. Essay op verzoek van ministerie van LNV door Martin Scholten, Martha Bakker & Roel Jongeneel (Wageningen University & Research), 15 oktober 2021.

⁵ Kamerstuk 34 682, Nr. 92

oppervlaktewater. Vervolgens moet dit ook op gemeentelijk niveau worden vastgelegd. Dit komt tegemoet aan de motie Boswijk c.s.⁶. Op de hier omschreven gronden kan tegen de meest gunstige voorwaarden, ecologisch duurzaam, hoogwaardig, dierwaardig en economisch profijtelijk worden geproduceerd. We vinden hier afwisselend grondgebonden akkerbouw, vollegrondsgroenteteelt en tuinbouw, en melkveehouderij. Ook hier staat de landbouw voor de opgave te voldoen aan natuur-, milieu- en klimaatdoelen. Het gaat hierbij niet alleen om het reduceren van stikstof en herstel van de natuur, maar ook om kaders die zijn gesteld rond mest, gewasbeschermingsmiddelen, CO₂ en om dierwaardigheid en preventie van zoönosen (zie paragraaf 2, rekenschap geven van andere doelen). Landbouw heeft in deze gebieden voorrang boven gebruiksfuncties die niet of minder afhankelijk zijn van omgevingsfactoren, zoals zonneparken, distributiecentra of datacentra. Hier zijn heldere planologische kaders voor nodig: op Rijksniveau in het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG) en bij provincies en gemeenten in hun respectievelijke omgevingsvisies of deelprogramma's. Zo blijven bedrijven in deze gebieden competitief, ook op internationale markten.

Voor een overzicht van voor de landbouw relevante doelen verwijs ik u naar de bijlage 'Structurerende keuzes en doelen' bij de Startnotitie NPLG⁷ die u gelijktijdig met deze brief hebt ontvangen van de minister voor Natuur en Stikstof. Sommige doelen zijn al wettelijk vastgelegd, bijvoorbeeld in de Kaderrichtlijn Water en de Nitraatrichtlijn. Andere zijn in eerdere trajecten interbestuurlijk afgesproken, bijvoorbeeld verschillende natuurdoelen. Daarnaast bevat het overzicht doelen, die nog gebiedsgericht moeten worden vertaald, zoals het klimaatdoel voor de landbouw. De landbouw heeft immers niet alleen de opgave om de stikstofuitstoot te verminderen, maar heeft ook een forse bijdrage te leveren aan de realisatie van de nationale klimaatdoelen. We zullen toe moeten naar een landbouw waarvan de onvermijdelijke broeikasgasuitstoot zo laag mogelijk is; 2050 is het jaar waarin Nederland klimaatneutraal wil zijn. Om die ambitie te realiseren zijn nu al op de korte termijn, richting 2030, flinke stappen nodig, ook in de landbouwsector. Bepaald is dat de landbouw een indicatief restemissiedoel van 18,9 Mton broeikasgassen (CO₂ eq.) in 2030 heeft. In het coalitieakkoord is opgenomen dat van de benodigde reductie indicatief 5 Mton CO₂-eq wordt bereikt met de integrale gebiedsgerichte aanpak. Dit is een scherp doel, en het kabinet realiseert zich dat de impact hiervan op de sector groot is.

Echter, om het 2050 doel te realiseren is nog veel meer nodig in de landbouwsector. Daarom is het van groot belang om maatregelen, die nu getroffen gaan worden, te bezien in het licht van de lange termijnopgave klimaatneutraliteit in 2050. In juli 2023 zullen de regionale doelstellingen voor natuur, stikstof, klimaat en water definitief worden vastgesteld en landen in de gebiedsprogramma's van de provincies.

In het beleidsprogramma klimaat en energie⁸ heeft het kabinet aangekondigd met welke maatregelen het klimaatdoel binnen bereik wordt gebracht. De uitvoering van het Klimaatakkoord waarin de nadruk ligt op techniek en innovatie, is niet

⁶ Kamerstuk 33 037, nr 391

⁷ Startnotitie NPLG

⁸ Kamerstuk 32 813, nr. 974

voldoende. Voor de glastuinbouw zijn klimaatmaatregelen, waaronder fiscale maatregelen, onderdeel van een samenhangend pakket waarover de Kamer is geïnformeerd op 22 april 2022.⁹ De rest van de landbouw loopt mee via de integrale, gebiedsgericht aanpak waarin maatregelen die raken aan de omvang van de veestapel onvermijdelijk zijn om het klimaatdoel te halen. Op sommige plekken kan dit door te extensiveren, op andere plekken door veehouderijen te beëindigen. Dit draagt ook dit bij aan de stikstofopgave. Daarbij is vrijwilligheid een belangrijk uitgangspunt is. Maar er moeten ook escalatiemechanismen zijn en vooraf moet duidelijk zijn wanneer en onder welke voorwaarden dwingend instrumentarium wordt ingezet. In het kader van het NPLG zijn de provincies en het rijk gezamenlijk aan zet om in de gebiedsgerichte aanpak in samenspraak met de betrokkenen in de gebieden te kijken wat er nodig is. Het Rijk gaat door met de uitvoering van het Klimaatakkoord en werkt algemeen beleid uit, bijvoorbeeld beleid waarbij agrariërs kunnen meedoen aan regelingen om stallen brongericht en integraal (ammoniak, methaan, geur en fijnstof) te verduurzamen. Naar verwachting kunnen bedrijven binnenkort gebruik maken van een regeling voor hoogwaardige mestverwerking (productie van kunstmestvervangers). Ook wordt er gewerkt aan oplossingen om de methaanuitstoot via voer- en managementmaatregelen te verminderen (bijvoorbeeld project van DSM/FrieslandCampina).

Extensievere en innovatievere vormen van veehouderij en akkerbouw dragen bij aan vermindering van de druk op het milieu en het klimaat. De melkvee- en rundveebedrijven ontwikkelen zich tot een grondgebonden sector in 2032 die alle mest op het eigen bedrijf kunnen plaatsen (of op de grond van een collega in een samenwerkingsverband, zie verder 2.1). De plantaardige teelten werken binnen de kaders van een teeltsysteem waarin duurzaam gebruik van de bodem uitgangspunt is. Deze teelten volgen een geïntegreerde gewasbeschermingsstrategie met nagenoeg geen emissies naar het milieu.

Hoewel ik niet alles verwacht van een zware inzet op technische innovaties, biedt voor bepaalde veehouderijbedrijven een integrale brongerichte aanpak zeker ook kansen. Daarbij worden emissies van schadelijke stoffen in bestaande stalsystemen en nieuwe stalconcepten zoveel mogelijk voorkomen en wordt eventueel de stallucht nog door een nageschakelde techniek gezuiverd. Naast managementmaatregelen (onder andere via het veevoer) is de kern van deze aanpak de toepassing van (een combinatie van) technieken waarmee verse mest frequent en snel uit de stallen wordt afgevoerd, de mest wordt gescheiden in een dikke en een dunne fractie en vervolgens met methaanemissiebeperkende technieken wordt verwerkt tot waardevolle meststoffen zoals kunstmestvervangers en bodemverbeteraars.

Bepaalde veehouderijsectoren (zoals varkens, pluimvee, vleeskalveren) produceren in Nederland (veelal) los van de grond. Voor deze sectoren is de opgave om de druk op de leefomgeving te minimaliseren door te zorgen voor emissiearme bedrijfsvoering, zuinig gebruik van grondstoffen en energie, hergebruik van reststromen en – voor wat betreft de veehouderij - het leveren van hoogwaardige meststoffen. De intensieve veehouderij heeft daarmee ook een rol in het landbouwsysteem en het is belangrijk dat daarvoor voldoende locaties

⁹ Kamerstuk 32 627, nr. 39

beschikbaar blijven. Daarnaast moet de veehouderij dierwaardig zijn en houdt men rekening met dier- en volksgezondheid.

Ons kenmerk
DGA / 22247429

Daarnaast zijn er ook nieuwe vormen van landbouw die voor innovatieve ondernemers perspectief kunnen bieden, zoals de teelt van biograndstoffen voor de bouw en andere industriële toepassingen, agroforestry, zilte teelten, verwerking op het eigen bedrijf en afzet binnen een korte keten, de productie van eiwitten uit andere bronnen zoals algen, et cetera. Productieve investeringen (ontwikkelingsgericht) en niet-productieve investeringen (milieugericht) kunnen effectief worden gecombineerd, denk aan precisielandbouw, stroken- en mengteelten en andere vormen van ecologische plaagbestrijding, mestverwaarding, diervriendelijke stallen en circulaire oplossingen met betrekking tot gebruik van grondstoffen voor bemesting en diervoeding. Akkerbouwers en veehouders werken samen, bijvoorbeeld in duurzame gewasrotaties van voedsel- en voedergewassen en de uitwisseling van reststromen (gewasresten en mest). Om deze nieuwe vormen van landbouw tot een succes te maken is inzet van alle ketenpartijen nodig. Daarin wordt nu al door meerdere ondernemers in de agrofoodsector geëxperimenteerd, vaak met mooie resultaten.

In gebieden waar de kaders knellen, zal de landbouw hoe dan ook extensiever ingericht moeten worden met meer aandacht voor het beheer van natuur en landschap. Denk hierbij aan de nabijheid van kwetsbare Natura 2000-gebieden, het tegengaan van bodemdaling in veenweidegebieden en aan uitspoeling vanuit- en verdroging van zandgronden. Het zwaartepunt zal hier meer op multifunctionele en regeneratieve vormen van landbouw liggen, waarin bedrijven aandacht voor biodiversiteit, water- en bodemkwaliteit en waterberging combineren met andere activiteiten, zoals agrotourisme, productie van hoogwaardige streekproducten en het leveren van zorg. Naast agrarische productie heeft de levering van publieke diensten hier een belangrijke rol. Bedrijfsvergroting kan daarbij zeker aan de orde zijn, want voor extensivering is ruimte nodig, met behoud van landschappelijke waarden.

De manier van werken waarmee de Nederlandse landbouw wereldwijd groot is geworden, is in de afgelopen decennia door overheid, wetenschap, industrie, handel, bankwezen en consumenten gezien als de beste manier. Daarom is het niet gepast de 'veranderlast' eenzijdig op de schouders van agrariërs te leggen. Ja, we vragen forse aanpassingen van ondernemers in de agrarische sector, maar de kosten of pijn die daarmee gepaard gaan, moeten worden gedeeld. In de vele gesprekken, die ik de afgelopen tijd met ondernemers en vertegenwoordigers uit de landbouwsector heb gevoerd, is me op het hart gedrukt dat agrariërs het juist ook in de fase van verandering niet redden als de overheid geen richting en ruimte biedt en helpt waar het kan. We vragen veel, maar het vermogen om te investeren in een duurzame stal of in grond ontbreekt vaak en zal er ook niet komen als er voor de lange termijn geen gezond toekomstperspectief is. Dat drukt zwaar op ondernemers. Voor hen is het in de eerste plaats belangrijk om duidelijke kader te stellen waar ze van op aan kunnen en in de tweede plaats de juiste voorwaarden te scheppen waardoor zij – agrariërs én ketenpartijen – binnen die kaders voor hun bedrijf perspectief kunnen ontwikkelen.

Van ketenpartijen (toeleveranciers, banken en afnemers, tot en met de consument) verwacht ik een voorttrekkersrol. Er zijn veel voorbeelden van initiatieven die laten zien dat deze verwachting gerechtvaardigd is. Inmiddels wordt 1 op de 5 euro in de retail uitgegeven aan een duurzaam product¹⁰ en het aandeel voedselproducten dat onder duurzaamheidskeurmerk wordt verkocht, groeit sterk. Ik zie innovatieve ontwikkelingen in tal van sectoren die leiden tot nieuwe producten en marktconcepten, die veelbelovende perspectieven bieden, ook voor agrarische ondernemers. Ketenpartijen hebben juist voor de omslag naar kringlooplandbouw de sleutel in handen. Denk aan het verwerken van reststromen, maar ook in uiteenlopende rollen als veredelaars, leveranciers en verwerkers hebben zij mogelijkheden en belang om agrariërs en tuinders te helpen om te verduurzamen, bijvoorbeeld door zuinig gebruik van nutriënten, gewasbeschermingsmiddelen, grondstoffen en reststromen. Ik verwacht dat ketenpartijen en agrarische brancheorganisatie over de hoofddoelen van kringlooplandbouw - voer, mest, bodem, dierenwelzijn- in bijv. in private kwaliteitssystemen afspraken maken met hun leveranciers en leden.

Er zijn ook al veel agrariërs die laten zien dat het goed mogelijk is om in goede balans met de leefomgeving gewassen, vlees, eieren en zuivel te produceren. Zij verdienen een goede boterham met een productiewijze waarbij milieubelastende inputs van buiten het bedrijf en emissies vanuit het bedrijf laag zijn, de bodem- en waterkwaliteit onder het bedrijf hoog is, de biodiversiteit op en om erf en landerijen floreert en de dieren een hoge staat van welzijn ervaren. Dankzij hun kennis, kunde en creativiteit hebben zij duurzaam perspectief ontwikkeld. Hun kennis, ervaring en werkplezier werken aanstekelijk: ik wil stimuleren dat andere ondernemers ook in beweging komen, door ze te helpen met de juiste instrumenten en financiële middelen maar bijvoorbeeld ook door het inzetten van coaching en onafhankelijk bedrijfsadvies. Juist ook jonge agrariërs moeten ondersteuning ervaren als zij besluiten moeten nemen waar zij vele jaren mee vooruit moeten. Daarom komt er in het toekomstig GLB-NSP een extra ondersteuning voor jonge landbouwers wanneer zij willen investeren in modernisering of verduurzaming van hun bedrijf.

In een divers landbouwland ga ik geen blauwdruk van bovenaf neerleggen voor individuele ondernemers. Zij moeten zo veel mogelijk zelf 'aan het stuur' kunnen zitten als het gaat om het bepalen van de richting waarin zij hun bedrijf willen ontwikkelen. Uiteraard passend in de opgaven die er zijn om de gebiedsdoelen te behalen. Rijk en provincies gaan er op sturen dat zeker wordt gesteld dat de doelen en opgaven in de gebieden worden gehaald ("de som moet kloppen"). Zie hiervoor ook de startnotitie NPLG van de minister voor Natuur en Stikstof. Ondernemers kunnen kiezen voor technische innovatie, landschappelijke innovatie in de vorm van extensivering, het omschakelen naar nieuwe producten of diensten (verbreden of vernieuwen van het bedrijfsmodel zoals multifunctionele landbouw), verplaatsen of stoppen. Vaak zal het gaan om een combinatie van deze richtingen. We bieden ondernemers perspectief als we hen in staat stellen om toekomstgerichte keuzes te maken in het vertrouwen dat er ook op termijn voldoende basis is voor een solide verdienmodel, rendabele bedrijfsvoering en bedrijfscontinuïteit. We hebben een heel scala aan (financiële) instrumenten die

¹⁰ www.iriworldwide.com Keurmerken rapport 2021

agrariërs daarbij ten dienste staan. In hoofdstuk 3 van deze brief zet ik verder uiteen welk (rijks)instrumentarium al beschikbaar is en hoe we dat aanpassen of aanvullen om het (beter) geschikt te maken in het kader van de integrale, gebiedsgerichte aanpak.

Ons kenmerk
DGA / 22247429

De overheid kan niet alle problemen van agrariërs oplossen of overnemen, maar ik wil in deze zeer turbulente tijden wel zorgen voor individuele ondersteuning bij de verschillende ontwikkelrichtingen die ondernemers voor zichzelf uitstippelen. Maatwerk, daar komt het op aan. En ruimte om te experimenteren, daar waar het kan. Hierdoor ontstaat perspectief. In dit verband koester ik de inzet die de afgelopen jaren door de zogeheten experimenteergebieden voor kringlooplandbouw is gepleegd om, in samenwerking met mijn ministerie, op gebiedsniveau en in ketenverband de verduurzaming van de landbouw te versnellen. Uw Kamer heeft er op aangedrongen deze werkwijze de komende jaren voort te zetten en daarbij "helderheid te verschaffen over randvoorwaarden als experimenteerruimte, inhoud, methodiek en monitoring voor de experimenteerregio's".¹¹ Ik ga graag in op hun uitnodiging om LNV te committeren aan de aanpak in de experimenteergebieden en daartoe meerjarige afspraken te maken om gezamenlijk het noodzakelijke vernieuwingsproces voortvarend te kunnen voortzetten en hiervoor budget vrij te maken. Daar waar uitzonderingen op EU-regelgeving nodig zijn, zal ik mij daar voor inzetten. Maar ik wil ook eerlijk zijn: experimenteerruimte is er alleen, als we op koers liggen bij het halen van de ecologische doelen die in harde -kwantitatief vastgelegde- EU-normen (bijvoorbeeld op het gebied van waterkwaliteit) vastliggen en er een veilige marge is om via experimenten aan oplossingen te kunnen werken.

1.2 Perspectief op langere termijn: Vertalen van doelen naar bedrijfsniveau en kpi's

Veel agrarische ondernemers zijn gemotiveerd om bij te dragen aan de lange termijn doelen voor milieu, dier en klimaat om daarmee de landbouw toekomstbestendig te maken. Door de hoge intensiteit van de productie op een beperkte oppervlakte kent de landbouw in Nederland een hoge milieudruk. De regelgeving om die milieudruk te verminderen, veelal met Europese regels als basis, ligt vast in voorschriften die weinig tot geen handelingsvrijheid voor ondernemers bieden. Ondernemers vinden dat er daardoor onvoldoende rekening gehouden wordt met hun vakmanschap en bedrijfsomstandigheden en ervaren regelgeving als complex. Dit zou de broodnodige innovatie om te verduurzamen voor ondernemers eerder hinderen dan stimuleren.

Naast ondersteuning bieden, is de rol van de overheid daarom ook – waar mogelijk - belemmeringen wegnemen. Bij de omschakeling van hun bedrijfsvoering kunnen landbouwers immers stuiten op belemmeringen uit bestaande wet- en regelgeving of knelpunten die samenhangen met de interpretatie of toepassing ervan in praktijk. Concreet gaat het om belemmeringen die een obstakel vormen voor:

- het sluiten van kringlopen van grondstoffen en hulpbronnen op een zo laag mogelijke schaal;

¹¹ Motie Van Campen cs (Kamerstuk 35 925 XIV, Nr. 35) over voortzetting van de inzet in en samenwerking met de experimenteergebieden voor kringlooplandbouw.

- het verminderen van verspilling van biomassa in het gehele voedselsysteem;
- het reduceren van emissies (uitspoeling van fosfaat en nitraat naar grond- en oppervlaktewater, uitstoot van broeikasgassen);
- het bevorderen van biodiversiteit en natuurherstel;
- het verminderen van energieverbruik en gebruiken van zoveel mogelijk hernieuwbare energie.

Voor zover het belemmeringen betreft die voortvloeien uit nationale stelsels en regels, worden deze aangepakt in het kader van de herbezinning van het mest- en afvalstoffenbeleid. Het bevorderen van circulariteit is het beoogde uitgangspunt voor toekomstige mest- en afvalstoffenregelgeving. Voor het wegnemen van belemmeringen uit EU-regels, is actie van de Europese Commissie en veelal medewerking van de andere lidstaten vereist. Hier heb ik initiatieven voor genomen.

Op termijn zou de beperkte handelingsvrijheid weggenomen of verlicht kunnen worden als meer ruimte zou ontstaan voor 'bedrijfsgerichte doelsturing'. Dit is een vorm van sturing die individuele ondernemers prikkelt, in staat stelt en ruimte geeft om binnen bepaalde grenzen zó te handelen dat zij publieke doelen op overtuigende wijze doelmatig helpen realiseren. Het mes snijdt hier aan twee kanten: het draagt bij aan realisatie van het publieke belang van verduurzaming van landbouw en voedsel én het biedt ondernemers meer vrijheid en verantwoordelijkheid als het gaat om de wijze waarop zij hun bedrijf verduurzamen.

Meer bedrijfsgerichte doelsturing brengt ook nieuwe uitdagingen met zich mee; het vraagt veel van alle betrokken partijen en kan haaks staan op staande beleidskaders die niet zo maar te veranderen zijn. Het vereist van de overheid dat het de doelen duidelijk maakt op bedrijfsniveau, eventueel vastgelegd in een gebiedsgerichte aanpak, en de ontwikkeling van een betrouwbaar handhavings- en meetinstrumentarium. Van agrarische ondernemers vereist het dat ze werk maken van de grotere handelingsruimte die hun geboden wordt en dat zij zich committeren aan de op bedrijfsniveau te realiseren doelen en aan de verantwoording die daarbij hoort. Het zal van de politiek vergen dat de focus meer komt te liggen op het vaststellen en monitoren van de doelen (het wat), en aanvaarden dat de wijze van realisatie (het hoe) aan het veld wordt overgelaten. Hiervoor is pas volledig ruimte als we op koers liggen bij het halen van de ecologische doelen en er een veilige marge is om aan oplossingen te kunnen werken die niet in (EU-)voorschriften vastliggen.

Doelsturing zal niet altijd mogelijk zijn en zeker geen volledige handelingsvrijheid geven, eenvoudigweg omdat er altijd (en soms nog sterk beperkende) randvoorwaarden van overheden en andere partijen in het spel zullen zijn. Bovendien zou meer doelsturing in sommige gevallen aanpassingen of uitzonderingen van de Europese regelgeving vergen, waarvoor de beslissingsbevoegdheid niet bij onszelf ligt. Ook aanpassing van nationale regelgeving is een tijdrovend traject van lange termijn. Voor zover aanpassingen in wetgeving mogelijk zijn is doelsturing op korte termijn voor een aantal beleidsthema's (bijvoorbeeld waterkwaliteit, dierenwelzijn) vooralsnog niet mogelijk. Het kabinet blijft zich hiervoor uiteraard wel inzetten.

Kortom, doelsturing oogt vanuit meerdere perspectieven aantrekkelijk, maar is geen panacee voor alle beleidskwalen. De uitstoot van emissies wordt niet als vanzelf minder door doelsturing, maar alleen door minder inputs en beter management. Voorwaarde is bovendien dat op valide wijze doelbereik bedrijfsgericht kan worden aangetoond (=gemeten en gerapporteerd). Dit is allesbehalve eenvoudig, want het vergt met name veel en voldoende betrouwbaar analyse-, reken- en meetwerk wat op dit moment in veel gevallen nog niet mogelijk is. Meer meten of anders meten, zie ik tegelijk wel als een veelbelovende mogelijkheid om de agrarische ondernemer op termijn meer perspectief te bieden op doelsturing op bedrijfsniveau. Binnen het programma Nationaal Kennisprogramma Stikstof wil ik hiervoor een apart programma inrichten, in de wetenschap dat er nog veel uitwerking nodig is in techniek, maar ook voor wat betreft de toepasbaarheid in de praktijk en de ontwikkeling van datalogistiek. Ik zal daarbij ook rekening houden met het advies dat de Kwartiermaker Innovatiegezant nog voor de zomer zal uitbrengen over het instellen van een regieorgaan voor versnelling van innovaties op het gebied van mestverwerking en stallen. Het in te richten programma 'Meten op bedrijfsniveau' koppelt lopende kennisprojecten aan fieldlabs en praktijkprojecten, en de opgedane kennis zal ook op termijn zijn weg vinden naar een aantal pilots in diverse sectoren en regio's. Dit zal niet van vandaag op morgen het antwoord zijn op alle opgaven en knelpunten waar ondernemers voor staan, maar ik zie dit voor de lange termijn wel als de richting waarin we de oplossing moeten zoeken.

Een vorm van doelsturing waarmee nu al praktijkervaring wordt opgedaan, is het belonen van prestaties van agrariërs op basis van kritische prestatie-indicatoren (kpi's). Kpi's bieden agrariërs een integraal en lange termijnperspectief op duurzaamheidsopgaven: door prestaties te belonen worden economie en ecologie met elkaar verbonden. Een goed werkende KPI-aanpak biedt ondernemersvrijheid omdat het de geleverde prestaties centraal stelt en doelsturing dichterbij brengt. Zowel in sectoren (met name de melkveehouderij) als in gebieden/provincies zijn hiermee de afgelopen jaren ervaringen opgedaan en de komende tijd worden er op initiatief van en met steun vanuit mijn ministerie op ongeveer twintig plaatsen in het land pilots opgezet om hier meer praktijkervaring mee op te doen, in de hoop en verwachting dat de toepassing van kpi's de komende jaren verder kan worden opgeschaald. Met name in gebieden waar de opgaves voor natuur en stikstof, water en klimaat groot zijn, zal beloning voor maatschappelijke diensten een belangrijk onderdeel moeten zijn van het verdienmodel. Bij het toekomstige GLB, met name het nieuwe instrument van de ecoregeling, is hierop geanticipeerd. De komende GLB periode zal worden gebruikt om dit verder te verfijnen.

Kpi's bieden in principe de mogelijkheid tot een stapeling van beloningen, door verschillende partijen: privaat waar mogelijk, publiek waar noodzakelijk, en op basis van afrekenbare prestaties. De Biodiversiteitsmonitoren voor de melkveehouderij en de akkerbouw en de kritische prestatie-indicatoren voor kringlooplandbouw, die aansluiten op bestaande duurzaamheidsafspraken in de markt, kunnen hierbij als leidraad dienen. Uitgangspunt hierbij is dat het gaat om de toepassing van een 'brede' set kpi's, waarmee verduurzaming op bedrijfsniveau

integraal wordt gestimuleerd. Ook met de pilot van het Investeringsfonds Duurzame Landbouw doe ik ervaring op met doelsturing in de praktijk. Aansluitend hierop noem ik ook graag de uitwerking van kpi's (voerqualiteit, mest, bodemkwaliteit, dierenwelzijn etc), waarbij drempel- en streefwaarden concreet maken wat dan een goede landbouwpraktijk is. De verdere uitwerking van de kpi-systematiek vraagt vanzelfsprekend zorgvuldige besluitvorming, waarbij afstemming plaatsvindt met de sector en uw Kamer, en op basis van de praktijkervaringen met regelmaat onderzoek plaatsvindt naar de uitwerking in de praktijk.

In samenspraak met gebieden en sectoren en met kennis vanuit verschillende onderzoeksinstituten is het afgelopen jaar al een kernset kritische prestatie-indicatoren voor kringlooplandbouw opgesteld. Het is de bedoeling deze – eerst via pilots, daarna via opschaling – in de praktijk door te ontwikkelen en steeds bredere toepassing te geven. Het betreft de volgende thema's en kpi's:

Stikstofbalans: Stikstof efficiëntie/ overschot
 Ammoniakemissie: Ammoniakemissie (forfaitair)
 Fosfaatbalans: Fosfaatoverschot
 Herkomst inputs: Eiwit eigen land
 Broeikasgasemissies: Broeikasgasemissie
 Milieubelasting: Milieubelastingspunten gewasbescherming
 Energiebalans: p.m. integreren met kpi broeikasgasemissie
 Bodem organische stof: Organische stof balans
 Bodemkwaliteit: Aandeel gereduceerde grondbewerking & blijvend grasland
 Waterkwaliteit: PM nog vast te stellen
 Gewasdiversiteit: Index gewasdiversiteit & Aandeel kruidenrijk grasland
 Natuur & landschap: Aandeel natuur & landschap
 Dierenwelzijn: PM nog vast te stellen
 Diergezondheid: PM nog vast te stellen

Emissies (van ammoniak en broeikasgassen) op het land worden uitgedrukt per ha (waardoor voor elke hectare landbouwgrond in principe dezelfde benadering kan worden toegepast) en emissies in de stal (die niet van toepassing zijn voor de plantaardige productie) per dier.

Op termijn zie ik verdere stappen richting doelsturing voor me, zoals ik aangaf in de brief die u onlangs van mij ontving over de Afrekenbare Stoffenbalans¹². Met een ASB lijkt een lichte doelsturing mogelijk, met regulerende heffingen, gebaseerd op het bestuursrecht, waarmee bijvoorbeeld gestuurd kan worden op de uitvoering van managementmaatregelen zoals voer- en mestgebruik. Hiertoe moet nog wel verdere uitwerking plaatsvinden, met name door het verbeteren van de meet- en datakwaliteit. Dat ga ik samen met de sector oppakken. De mate en de snelheid waarmee doelsturing op onderdelen van het LNV beleid kan worden toegepast hangt dus met twee ontwikkelingen samen: technologische ontwikkeling (wat kan gemeten worden) en collectieve vermindering van de milieubelasting door de landbouw. De technologische ontwikkelingen gaan snel, maar hoe snel is nu niet te voorspellen. Mijn verwachting is dat de milieubelasting

¹² Kamerstuk 32 813 nr 1037

flink zal verminderen met het ingezette gebiedsgerichte beleid op het gebied van stikstof, water en klimaat en met de uitvoering van het 7^e Actieprogramma Nitraatrichtlijn.

Ons kenmerk
DGA / 22247429

2. Kaders waarbinnen de transitie van de landbouw plaats gaat vinden
De transitie naar kringlooplandbouw is niet alleen nodig vanuit het oogpunt van de integrale gebiedsgerichte aanpak die beoogt de problematiek op het gebied van stikstof, water, klimaat en natuur op te lossen. In deze paragraaf beschrijf ik enkele andere belangrijke elementen, doelen en normen waarmee agrariërs in deze transitie ook rekening moeten houden of aan moeten voldoen, om tot een langjarig duurzaam perspectief voor hun onderneming te komen. Het gaat samengevat om de volgende kaders:

- Rekenschap geven van andere doelen -meer specifieke landelijke normen- die al gelden of op korte termijn aanstaande zijn.
- De volwaardige plek van de landbouw in de vormgeving en uitvoering van de gebiedsgerichte aanpak.
- Financieel kader
- Internationale context

2.1 Rekenschap geven van andere doelen

De minister voor Natuur en Stikstof heeft u in haar Hoofdlijnenbrief¹³ geïnformeerd over de hoofdlijnen van de gecombineerde aanpak van natuur, water en klimaat in het landelijk gebied, en van het bredere stikstofbeleid. Voor agrarische ondernemers zijn er, als zij toekomstplannen maken voor hun bedrijf, ook andere gerelateerde belangrijke doelen, kaders en normen waarbinnen zij op hun bedrijf rekening mee moeten houden. Zo zijn er in ieder geval wettelijke normen en kaders op het gebied van gewasbeschermingsmiddelen, mest, dierenwelzijn, (dier)gezondheid (inclusief zoönosen en luchtkwaliteit), bodem en klimaatadaptatie. Hoe deze normen en kaders uitwerken per bedrijf is niet in zijn algemeenheid te zeggen, dat hangt af van de bedrijfsspecifieke context. Het advies is dat agrariërs - bij het maken van plannen en het nemen van beslissingen over de transitie van hun bedrijf- deze meekoppeldoelen integraal onderdeel laten zijn van hun planvorming. Alleen zo ontstaat werkelijk perspectief voor de lange termijn.

Minder gebruik en emissies van gewasbeschermingsmiddelen

In het coalitieakkoord is de ambitie opgenomen om acties op het gebied van geïntegreerde gewasbescherming en het realiseren van Kaderrichtlijn Water (KRW)-doelen te intensiveren. In het *Uitvoeringsprogramma Toekomstvisie gewasbescherming 2030* staat de transitie naar weerbare planten (resistente rassen) en teeltsystemen, de verbinding tussen landbouw en natuur en het terugdringen van emissies centraal. Daarmee neemt de behoefte aan gewasbeschermingsmiddelen af en wordt invulling gegeven aan het realiseren van de waterkwaliteitsdoelen (conform de Kaderrichtlijn Water) en biodiversiteitsdoelen. Het doel is dat agrarische ondernemers in 2030 alternatieven voor chemische gewasbeschermingsmiddelen gebruiken (bijvoorbeeld de mechanische bestrijding van onkruiden), rekening houden met en gebruik maken van biodiversiteit (bijvoorbeeld natuurlijke bestuivers en

¹³ Kamerstuk 33 576 nr. 265

natuurlijke vijanden), een weerbare bodem hebben en waar gebruik van gewasbeschermingsmiddelen nodig is, zoveel mogelijk laag-risicomiddelen gebruiken. Als agrarische ondernemers toch chemische gewasbeschermingsmiddelen moeten inzetten om ziekten, plagen en onkruiden te bestrijden, gebeurt dat nagenoeg zonder emissie naar het milieu (bijvoorbeeld door toepassing van innovatieve emissiebeperkende spuittechnieken) en nagenoeg zonder residuen op producten. In het kader van toekomstbestendig landgebruik moet worden voorkomen dat agrariërs in de transitie van hun bedrijf gewassen gaan telen die veel of vaak chemische gewasbeschermingsmiddelen nodig hebben en zeer emissiegevoelig zijn.

Het Rijk zal de agrarische sector ondersteunen via stimulering en financiering van innovatie, zoals precisielandbouw, waarnemingssystemen, mechanische en fysische bestrijding, en de inzet van biologische bestrijders. Ik maak dankbaar gebruik van het aanbod van de stuurgroep voor het uitvoeringsprogramma om de kennisoverdracht naar agrarische ondernemers te bevorderen. Daarnaast faciliteer ik praktijkprogramma's en experimenten voor nieuwe veredelings technieken. Er wordt bij het College voor de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden (Ctgb) meer personele capaciteit ingezet ten behoeve van snellere beoordeling van laag-risicomiddelen (conform de motie De Groot-Boswijk¹⁴). En via het Deltaprogramma Agrarisch Waterbeheer wordt kennisontwikkeling en -verspreiding gestimuleerd. Ook komt hulp beschikbaar voor digitalisering en monitoring, waarmee inzicht wordt verkregen of de emissies van gewasbeschermingsmiddelen naar het milieu daadwerkelijk afnemen en of de biodiversiteit herstelt. Het kabinet blijft zich in Europees verband inzetten voor nieuwe verdelings technieken (New Breeding Techniques), zoals Crispr-Cas, waarbij geen soortgrenzen worden overschreven. Tot slot dienen ook de ketenpartijen het gebruik van resistente rassen en het gebruik van minder chemische middelen te stimuleren via (financiële) afspraken met hun telers (zie 4).

Mestregelgeving

Met mestregelgeving beoog ik de af- en uitspoeling van nutriënten vanuit landbouwgronden naar het grond- en oppervlaktewater terug te dringen. Dit zorgt voor verbetering van de waterkwaliteit, zodat wordt voldaan aan de eisen van de Nitraatrichtlijn en aan de doelen van de Kaderrichtlijn Water voor wat betreft de bijdrage vanuit de landbouw. Daarnaast heeft het mestbeleid effect op de ammoniakuitstoot. Op dit moment vergt het halen van deze doelen van alle agrariërs nog een flinke inspanning en ik verzoek de agrariërs -als zij in deze transitie nadenken over de toekomst van hun bedrijf - goed rekenschap te geven van de uitdagingen op het gebied van mest. De benodigde maatregelen zijn vastgelegd in het 7e Actieprogramma Nitraatrichtlijn en het bijbehorende addendum. Het gaat onder andere om verplichtende maatregelen op het gebied van duurzame bouwplannen, waar (blijvend) grasland, rustgewassen en vanggewassen een substantieel onderdeel van uitmaken. Daarnaast zijn de teeltvrije zones van belang. In die zones mogen geen gewasbeschermingsmiddelen worden gebruikt waardoor ook wordt bijgedragen aan het terugdringen van emissies van die middelen naar het milieu. Met

¹⁴ Kamerstuk 27 858, nr. 539

sectororganisaties wordt onderzocht of een specifieke maatwerkaanpak de beoogde waterkwaliteitsdoelen kunnen bereikt. Er komt wetgeving om een volledig grondgebonden melkvee- en zoogkoeien- en weidekoeienhouderij in 2032 te realiseren, waarbij alle mest op het eigen bedrijf moet worden geplaatst (of op de grond van een collega in een samenwerkingsverband). Volledige grondgebondenheid heeft tot gevolg dat elk melk- en rundveehouderijbedrijf (zoog- en weidekoeien) het aantal dieren in evenwicht brengt met de beschikbare hectares eigen grond of beschikbare grond van andere bedrijven in de buurt. Daarbij hoort in mijn visie een aandeel (permanent) grasland. Mestbeleid, duurzaam bodembeheer en bodemvruchtbaarheid gaan hand in hand. Over de inhoud en de uitwerking (bijvoorbeeld 'wat is grondgebondenheid?') ontvangt u in september 2022 een brief.

Ook zeer relevant voor de agrarische praktijk zijn de ontwikkelingen op het punt van het verkrijgen van een nieuwe derogatie van de gebruiksnorm in de Nitraatrichtlijn (maximaal 170 kg stikstof uit dierlijke mest per hectare per jaar) en het verzoek van Nederland aan de Europese Commissie om hoogwaardige mestverwerkingsproducten die voldoen aan de Europese renure-criteria te mogen aanwenden als kunstmest(vervanger) in plaats van als dierlijke mest. Ik zet mij er onverminderd voor in, echter het verkrijgen van deze derogatie en een landenspecifieke oplossing voor renure-criteria is niet vanzelfsprekend. Ik zal uw Kamer de komende maanden informeren over het verloop van de gesprekken met de Europese Commissie en de besprekingen in het Nitraatcomité.

Duurzaam bodembeheer

De bodem is ons kapitaal voor voedselzekerheid nu en in de toekomst. Daarom heb ik de minister voor Natuur en Stikstof verzocht de provincies te wijzen op het belang van het bevorderen van een goede bodemkwaliteit bij het opstellen van gebiedsplannen.

Nederland heeft ongeveer 1,85 miljoen hectare landbouwgrond, die deels intensief gebruikt wordt voor hoogwaardige agrarische productie. Behoud en verbetering van onze landbouwbodems is van groot belang om dit hoge niveau op de lange termijn te kunnen behouden en tegelijkertijd ook doelen zoals biodiversiteit, een goede waterkwaliteit, de klimaatopgaven en andere ecosysteemdiensten te realiseren. Duurzaam beheerde bodems dragen bij aan het behalen van de klimaatopgave door een extra vastlegging van 0,5 Mton CO₂-eq per jaar in landbouwbodems vanaf 2030. De bodems staan echter onder druk als gevolg van bodemverdichting, uitspoeling en achteruitgang van de weerbaarheid. Zonder de omslag naar duurzaam beheerde bodems wordt onze huidige en toekomstige voedselproductie, de inkomstenbron voor ondernemers en andere functies die de bodem vervult, bedreigd. Duurzaam bodembeheer vormt een essentiële basis voor de transitie naar kringlooplandbouw maar is een grootschalige en complexe opgave.

De agrarische ondernemer heeft maatregelen en instrumenten nodig om duurzaam bodembeheer toe te passen op het bedrijf. Na een periode van intensieve kennisontwikkeling is het nu zaak deze opgedane kennis te verspreiden en de juiste oplossingen aan te reiken aan agrariërs en andere betrokken actoren. In het kader van toekomstbestendig landgebruik moet bijvoorbeeld worden voorkomen dat agrariërs die omschakelen naar andere gewassen, gewassen gaan

telen die de bodemgezondheid verslechteren. Omdat het benutten van de landbouwbodems gebiedsafankelijk is, zullen de problemen, uitdagingen, mogelijkheden en kansen op het gebied van duurzaam bodembeheer op gebiedsniveau geconcretiseerd moeten worden. Provincies spelen hierin een belangrijke rol, een aantal provincies is daar al actief mee bezig. Met de inzet van middelen uit het Transitiefonds kan dit gebiedsgericht worden opgeschaald en versneld.

Ons kenmerk
DGA / 22247429

Om de ondernemers in de land- en tuinbouw perspectief te bieden beter met weersextremen, zoals droogte en wateroverlast, en verzilting te kunnen laten omgaan heeft mijn ministerie samen met de landbouwsector, overheden en verzekeraars het Actieprogramma klimaatadaptatie landbouw ontwikkeld en begin 2020 aan uw Kamer aangeboden. De focus ligt op het benoemen van handelingsopties voor de ondernemer, ketenpartijen en overheden en het met de betrokken partijen invullen van randvoorwaarden, zodat zij deze opties kunnen uitvoeren. Denk hierbij aan het verbeteren van de bodemkwaliteit en zoetwaterbeschikbaarheid. Door bijvoorbeeld water- en bodemmaatregelen toe te passen, dragen agrariërs bij aan de doelen van hun bedrijf met bedrijfscontinuïteit als toekomstperspectief, maar kunnen zij ook een positieve rol spelen in regionale opgaven, zoals het in samenwerking met waterschappen en collega's meer in balans brengen van het bodem- en watersysteem. Daarnaast kunnen aanpassingen in rassen, gewassen en teelt- en veehouderijsystemen in combinatie met innoveren, extensiveren en/of verplaatsen perspectieven bieden aan agrarische bedrijven en regio's, mede omdat de land- en tuinbouw op die manier onderdeel van oplossingsrichtingen in een gebied kan zijn. Dit vraagt om een klimaatadaptieve gebiedsgerichte aanpak waarin oog is voor het perspectief voor de ondernemer passend bij de regionale opgaven.

Dierwaardige veehouderij

De Raad voor Dierenaangelegenheden (RDA) heeft in een zienswijze (2021)¹⁵ geadviseerd om te kiezen voor een dierwaardige veehouderij en daarvoor zes leidende principes geformuleerd: respect voor de intrinsieke waarde van het dier, goede voeding, goede gezondheid, een goede omgeving, ruimte voor natuurlijk gedrag en een positieve emotionele toestand. Deze zienswijze past bij mijn doelstelling om te ontwikkelen richting een veehouderij waarin dieren aan hun behoeften kunnen voldoen. Het bevorderen van de ontwikkeling en het gebruik van diergericht ontworpen stallen maakt onderdeel uit van mijn aanpak, evenals het verbeteren van het marktperspectief en verdienmodellen voor een dierwaardige veehouderij.

Ontwikkeling naar een dierwaardige veehouderij vormt tevens de basis van mijn inzet in Europees verband in het kader van de herziening van de EU-regelgeving op het gebied van dierenwelzijn, waarover ik u afgelopen april heb geïnformeerd¹⁶. De Europese Commissie zal eind 2023 een voorstel presenteren voor betere Europese dierenwelzijnsregelgeving.

In het coalitieakkoord heeft het kabinet, in navolging van de zienswijze van de RDA de (nationale) ambitie vastgelegd om te komen tot een dierwaardige veehouderij in balans met de volksgezondheid. Dierwaardigheid is een belangrijk onderdeel van de kringlooplandbouw. Om invulling te geven aan die ambitie tref ik

¹⁵ [Zienswijze Dierwaardige Veehouderij | Zienswijze | Raad voor Dierenaangelegenheden \(rda.nl\)](#)

¹⁶ Kamerstuk 28 286 nr 1255

momenteel voorbereidingen voor het traject om te komen tot een convenant met diersectoren, ketenpartijen, maatschappelijke organisaties en andere stakeholders. Ik heb een verkenner aangesteld om in kaart te brengen hoe betrokken stakeholders aankijken tegen dit convenant en welke wensen zij hebben ten aanzien van proces en inhoud. Deze verkenner heeft recent advies uitgebracht. We starten nu het convenanttraject en de daarvoor noodzakelijke gesprekken. De uitkomsten van het convenant vormen mede de basis van wetgeving die deze kabinetsperiode gereed zal zijn. Voor het zomerreces informeer ik uw Kamer over de aanpak dierwaardige veehouderij. Daarin zet ik uiteen welke doelstellingen ik heb en welke stappen ik daartoe zal zetten.

Ons kenmerk
DGA / 22247429

Vermindering van zoönoserisico's

Zoönosen zijn infectieziekten die van dier op mens kunnen worden overgedragen. De coronapandemie heeft ons indringend laten ervaren hoe ingrijpend de impact van een zoönose kan zijn. Het kabinet zet zich in om de risico's van een volgende, soortgelijke pandemie, te verkleinen en stuurt daarom deze zomer het Actieplan voor versterking van het Zoönosenbeleid aan uw Kamer. Vanwege de mogelijk ernstige gevolgen van zoönosen is het noodzakelijk om te zorgen dat het risico op het ontstaan en de verspreiding van zoönosen wordt verkleind.

Op 6 juli 2021 heeft een expertgroep onder leiding van de heer Bekedam het rapport *Zoönosen in het vizier* uitgebracht met een groot aantal aanbevelingen op het terrein van preventie, signalering, monitoring, surveillance en respons van zoönosen. Er wordt gewerkt aan een Actieplan voor versterking van het Zoönosenbeleid worden opgesteld. In het actieplan zal worden aangegeven wat er in Nederland al gedaan wordt op het gebied van preventie, signalering en respons. Vervolgens wordt aangegeven waar het beleid wordt versterkt en welke acties daar bij horen.

Enkele van de aanbevelingen van de expertgroep gaan over het beperken van zoönosenrisico's in veedichte en waterrijke gebieden. De situatie rondom de dierziekte hoogpathogene vogelgriep, een potentiële zoönose, waarbij ook waterrijke en veedichte gebieden worden getroffen, benadrukt het belang van een integrale aanpak. Experts in menselijke en veterinaire gezondheid brengen op dit moment bestaande modellen en kennis van en inzichten in eerdere dierziekte- en zoönose-uitbraken bijeen. In deze analyse worden zo veel mogelijk aspecten betrokken die invloed hebben op de mate van transmissie van ziektekiemen tussen bedrijven. Daarnaast vraag ik deskundigen om een specifieke risicobeoordeling voor pluimveebedrijven in relatie tot vogelgriep. Deze beoordeling ziet op meerdere factoren, waaronder locatie (waterrijke en veedichte gebieden) en bedrijfstype. Beide risicobeoordelingen zijn deze zomer gereed.

De uitkomsten van deze inhoudelijke expertbeoordelingen worden betrokken in de integrale aanpak gericht op verkleining en beheersing van zoönosenrisico's vanuit de Nederlandse veehouderij. Dit dient te worden meegenomen in de plannen die worden gemaakt in de gebiedsgerichte aanpak.

In verband met het grote aantal uitbraken van hoogpathogene vogelgriep (HPAI) en het beeld dat HPAI virussen jaarrond in de wilde vogels aanwezig lijkt te zijn wordt gewerkt aan het verkennen van mogelijkheden van vaccinatie als extra

maatregel om besmettingen te voorkomen. Belangrijke punten die we in de EU adresseren zijn de effectiviteit van preventieve vaccinatie om de dreiging het hoofd te bieden en het voorkomen van handelsbelemmeringen tussen lidstaten en met derde landen. Ik blijf me zowel nationaal als internationaal waar mogelijk inzetten voor een goede acceptatie van producten van gevaccineerde dieren. Daarbij zal ik blijven uitdragen dat producten van gevaccineerde dieren net zo veilig zijn als van niet-gevaccineerde dieren.

Ons kenmerk
DGA / 22247429

2.2 Duurzaam economisch perspectief voor de landbouw op gebiedsniveau

De gebiedsgerichte aanpak is cruciaal om te komen tot de noodzakelijke transitie van de landbouw, omdat rekening gehouden kan worden met de opgaven en omstandigheden die passen bij de gebiedsomstandigheden. Leidend voor de gebiedsgerichte aanpak zijn de op voorhand gestelde kaders, die deze aanpak dus niet vrijblijvend maken. Een succesvolle gebiedsgerichte samenwerking kenmerkt zich vervolgens door een bottom-up proces.

Met mijn collega de minister voor Natuur en Stikstof heb ik afgesproken dat het toekomstperspectief voor de landbouw volwaardig wordt meegenomen in de gebiedsgerichte aanpak en dat gebiedsprocessen als geslaagd kunnen worden gezien als de agrariërs die blijven, een langjarig economisch perspectief hebben. Naast stimulerende en faciliterende instrumenten is bij de gebiedsgerichte aanpak in de gebieden met de grootste opgaven ook ruimtelijke differentiatie in regelgeving nodig als resultante van het proces om het doelbereik te vergroten. Daarvoor is het van belang dat het Rijk duidelijk is over de kaders, wetten en regels en er gezamenlijk met de provincies, ketenpartijen en de gebiedspartners een toekomstvisie komt over de sleutelrol van de landbouw in het gebied, als onderdeel van het gebiedsproces. Hierbij denk ik aan de bijdrage aan de regionale economie en leefbaarheid, de productie van voedsel, grondstoffen en hernieuwbare energie, natuur- en landschapsbeheer en andere ecosysteemdiensten, recreatie en zorg. De ontwikkelmogelijkheden moeten passen binnen de opgaven voor het gebied maar ook voldoende zekerheid bieden voor het verdienvermogen, de bedrijfseconomische continuïteit en financierbaarheid van investeringen na het uitvoeren van de gebiedsplannen. Om dit te borgen heb ik met de minister voor Natuur en Stikstof afgesproken om in het NPLG op te nemen dat een sociaaleconomische impactanalyse voor de landbouw onderdeel van het gebiedsplan moet zijn. Hieruit moet blijken hoe rendabel het perspectief is voor de blijvers (in verschillende deelsectoren). Voor deze impactanalyse zal in overleg met de provincies, sectorpartijen en kennisinstituten een kader en aanpak worden opgesteld.

Zoals door de minister voor Natuur en Stikstof aangekondigd in de Hoofdlijnenbrief, is het belangrijk dat de provincies de gebiedsprocessen zorgvuldig inrichten en borgen, zodat de te zetten stappen voorspelbaar zijn en alle te betrekken gebiedspartijen, waaronder agrarische ondernemers en ketenpartijen, een volwaardige positie in deze processen hebben. Naar aanleiding van de motie Boswijk¹⁷ zal de minister voor Natuur en Stikstof u later dit jaar informeren op welke concrete wijze de positie van de boer in de gebiedsprocessen

¹⁷ Kamerstuk 35 925, XIV, nr. 105

geborgd wordt, zodat zij zowel praktisch als met gebruikmaking van de juiste ondersteuning kunnen deelnemen aan de gebiedsprocessen. Hierbij kan overigens ook goed de kennis, expertise en ervaringen van de agrarische collectieven worden benut. Ik doe een dringend beroep op agrarische ondernemers om actief en constructief deel te nemen aan de gebiedsprocessen, want daarmee is het perspectief van de landbouw als geheel en dat van de individuele bedrijven het beste gediend.

Ons kenmerk
DGA / 22247429

Verder is het voor ondernemers cruciaal dat het Rijk vooraf duidelijkheid verschaft over de te behalen (kwantitatieve) doelen. Als bijlage bij de startnotitie NPLG heeft de minister voor Natuur en Stikstof voor de stikstofopgave een richtinggevend doel weergegeven per gebied, evenals een totaaldoel per provincie. In samenhang met de stikstofopgave wordt in het najaar van 2022 (presentatie hoofdlijnen NPLG) de regionale doorvertaling van de aanvullende doelen weergegeven. Dat geldt ook voor de uitwerking van de keuzes die moeten worden gemaakt voor onder meer gebruik van bodem en water. Uiterlijk op 1 juli 2023 zijn de brede gebiedsprogramma's voor alle provincies en inliggende gebieden gereed. Op dat moment zullen ook de doelen definitief worden vastgesteld.

Aan het einde van dat gebiedsproces moeten alle activiteiten, die zijn opgenomen in een getoetst en goedgekeurd gebiedsplan en die vergunningplichtig zijn, ook een passende vergunning krijgen. Op deze wijze borgen het Rijk en de provincies dat het perspectief van de agrarische sector onderdeel is van de gebiedsgerichte aanpak. Dat betekent ook dat het kabinet blijft zoeken naar mogelijkheden om PAS-melders zo snel mogelijk te legaliseren, in ieder geval binnen de daarvoor gestelde termijnen. De minister voor Natuur en Stikstof zal, zoals aangekondigd in de Hoofdlijnenbrief, nog voor de zomer uw Kamer informeren over de stappen die gezet worden om meer zekerheid en duidelijkheid te bieden bij de bestaande instrumenten van toestemmingverlening. Daarbij is het de inzet om het beleid en instrumentarium van toestemmingverlening aan te scherpen en te verduidelijken. Bij de verkenning van de verschillende mogelijkheden moeten de leidende principes over zekere inzet van ruimte, het voorkomen van feitelijke depositiestijging bij salderen en bijdrage aan controleerbaarheid zijn geborgd. Deze kaders zijn uitgebreider uiteengezet in de Hoofdlijnenbrief. De minister voor Natuur en Stikstof heeft de provincies gevraagd in hun gebiedsplannen in bredere zin in beeld te brengen hoe de verschillende opgaven en beoogde maatregelen zich verhouden tot de gewenste ruimtelijke en maatschappelijke ontwikkelingen in de gebieden. Conform de motie-Eppink¹⁸ is Wageningen Research gevraagd te onderzoeken wat er bekend is over (het behoud van) leefbaarheid in het landelijk gebied, de rol van de publieke voorzieningen daarin en welke rol de overheid hierin kan spelen. Het resultaat van dit onderzoek kan dienen als inspiratie voor de gebiedsplannen en ander beleid in het landelijk gebied.

Daar waar de Rijksoverheid wetten maakt, zullen deze worden getoetst op praktische uitvoerbaarheid in de land- en tuinbouw via een agrarische praktijktoets, conform de motie Boswijk c.s.¹⁹

¹⁸ Kamerstuk 35 925, XIV, nr. 72

¹⁹ Kamerstuk 35 398, nr. 21

2.3 Financiële ondersteuning door de overheid

Het kabinet stelt tot en met 2035 ruim € 24 miljard beschikbaar in een Transitiefonds voor het realiseren van de doelstellingen op het vlak van natuur, stikstof, water en klimaat en de daarvoor benodigde transitie in de landbouw en het landelijk gebied. De minister voor Natuur en Stikstof is fondsbeheerder. Het fonds voorziet in middelen voor instrumenten voor blijvende agrariërs om zich economisch en ecologisch duurzaam aan te passen aan de eisen en omstandigheden die voortvloeien uit het gebiedsproces. De verduurzaming van de landbouw naar kringlooplandbouw is immers een randvoorwaarde voor het succesvol behalen van de opgaven. Het gaat dan bijvoorbeeld over innovatieve stalsystemen en het versterken van ondernemerschap en innovatie. Voor blijvers zijn ook de middelen voor financiële afwaardering van grond van groot belang. Het fonds voorziet ook in financiële middelen waarmee stoppen van agrarische ondernemingen op een verantwoorde manier wordt mogelijk gemaakt. Op dit moment wordt er gewerkt aan het afwegingskader en de vereisten voor toekenning van middelen uit het fonds, waarbij zal worden gekeken naar een goede balans tussen landelijke en gebiedsspecifieke maatregelen en waarbij wordt getoetst of er voldoende sprake is van een integraal beleidspakket dat op een doelmatige manier bijdraagt aan het realiseren van de kabinetsdoelstellingen op het vlak van natuur, stikstof, water en klimaat en de daarvoor benodigde transitie in de landbouw en het landelijk gebied. Dit ten behoeve van het, vooruitlopend op de instellingswet, in gang zetten van de in deze brief genoemde maatregelen en de daarvoor benodigde middelen.

De doelstellingen van het kabinet worden nader uitgewerkt in de instellingswet voor het begrotingsfonds. Het streven is dat de minister voor Natuur en Stikstof en de minister van Financiën het wetsvoorstel voor de instellingswet voor dit begrotingsfonds nog dit kalenderjaar aan uw Kamer presenteren. Het Transitiefonds werkt aanvullend op de reguliere inzet van de middelen en de instrumenten van het nieuwe GLB (2023-2027) die doelgericht en ook gebiedsgericht worden ingezet op het ondersteunen van agrariërs die actief bijdragen aan de gewenste transitie in de landbouw.

2.4 Internationale context

We moeten ons realiseren dat de transitie naar kringlooplandbouw plaatsvindt binnen de context van de Europese en mondiale markt, waar de concurrentie scherp is en waar de bereidheid om te betalen voor verduurzaming begrensd is. Maar ook deze internationale omgeving is volop in beweging: er is een mondiale transitie van het voedselsysteem nodig voor het klimaat, voor behoud en herstel van biodiversiteit en om de wereld te helpen zichzelf te voeden. Het verdienvermogen en de bedrijfseconomische continuïteit van de Nederlandse land- en tuinbouw op internationale markten kan onder druk komen staan. Het is daarom van belang om het verdienvermogen van de Nederlandse land- en tuinbouw op internationale markten te versterken. Dit kan door voort te bouwen op de al in gang gezette inzet op export van kwalitatief hoogwaardige, duurzame producten in plaats van focus op grote volumes. Export en import zijn een middel en geen doel op zich. Tegelijkertijd bieden buitenlandse markten een uitgelezen kans voor het agro-bedrijfsleven om een concrete bijdrage te leveren aan de mondiale transitie, met hoogwaardige producten én met kennis en kunde.

Duurzaamheid mag zich niet uit de markt prijzen, maar moet zich juist in de markt prijzen. Nederland zal zich in WTO-verband daarom blijven richten op het door handel bevorderen van milieu- en biodiversiteitsdoelstellingen en in de relevante multilaterale fora waarin we actief zijn, maakt Nederland zich hard voor het verankeren van hoge normen op het gebied van klimaat, biodiversiteit, dierenwelzijn, plantgezondheid, bescherming van consumenten en eerlijke handel in voedingsmiddelen.

Bij het onderhandelen over handelsverdragen tussen de EU en derde landen zet Nederland in op zo hoog mogelijke standaarden met betrekking tot verduurzaming en dierenwelzijn. Dit omdat de Nederlandse agrariër extra duurzaamheidsinspanningen moet verrichten, en hun producten in sommige gevallen moeten concurreren met geïmporteerde producten van producenten die niet altijd aan dergelijke hoge milieu-, arbeid- of dierenwelzijnsregels hoeven te voldoen. Overigens hebben veel Nederlandse ondernemers ook baat bij handelsverdragen, aangezien daarmee markttoegang wordt verkregen in landen die veel importbarrières hebben en importtarieven omlaag gaan, ook voor duurzame producten uit Nederland.

3. Ontwikkelrichtingen voor de agrarische ondernemers

Agrarische ondernemers willen hun bedrijf toekomstbestendig ontwikkelen. Niet alleen voor hun eigen toekomst en die van hun kinderen, maar ook voor de dieren op hun bedrijf en de leefomgeving waar het bedrijf van afhankelijk is en invloed op heeft. De omslag naar kringlooplandbouw vraagt wat van alle agrarische ondernemers en het vraagt van ketenpartijen dat zij de omslag op het boerenbedrijf duurzaam mee mogelijk maken. Toekomstperspectief voor agrariërs vraagt zicht op concrete mogelijkheden voor nieuwe verdienmodellen voor een rendabele bedrijfsvoering en een redelijk inkomen. Er is geen blauwdruk voor de transitie naar kringlooplandbouw, maar er is wel een aantal hoofdrichtingen voor ontwikkeling te onderscheiden, namelijk technische innovatie, landschappelijke innovatie (extensiveren), omschakelen naar nieuwe producten of diensten en bedrijfsverplaatsing. Omdat iedere ondernemer uniek is en een eigen pad kiest, zal hij of zij niet één (standaard)richting kiezen, maar via een afgewogen mix tot een optimale keuze komen. Daarbij geldt de voorwaarde dat de doelen op gebiedsniveau moeten worden gehaald en dat de kringloophoofddoelen van voer, mest en bodem worden gerespecteerd.

In dit hoofdstuk beschrijf ik zo concreet mogelijk de verschillende ontwikkelrichtingen en het (Rijks)instrumentarium dat agrarische ondernemers kan helpen om de ontwikkeling naar kringlooplandbouw te maken en/of te versnellen. Ik heb mij laten inspireren door wat ik al zie gebeuren in de sector: de innovaties die plaatsvinden en het toekomstperspectief dat die ontwikkelingen bieden. Het bestaande instrumentarium kan vanzelfsprekend worden ingezet voor de transitie naar kringlooplandbouw. In sommige gevallen moeten we bestaande instrumenten aanpassen, bijvoorbeeld door gebiedsspecifieke inzet mogelijk te maken of door gebruik te maken van het Transitiefonds om budgetten te verhogen. Ook zullen we enkele nieuwe instrumenten moeten ontwerpen. Dat zal overigens een voortdurend proces blijven waarin we ook op basis van de gebiedsplannen het instrumentarium en de mix ervan en de bedragen voor die

mix weer zullen herijken. Daar waar de transitie veranderingen vraagt, zal ook het instrumentarium vanuit de overheid moeten blijven meebewegen. Daarnaast hebben provincies ook instrumenten beschikbaar en zullen zij in de gebiedsplannen beschrijven met welke aanvullende maatregelen zij agrarische ondernemers ondersteunen.

Ons kenmerk
DGA / 22247429

3.1 Voorbereiden op de transitie: ondersteuning van agrarische ondernemers op het erf

Agrarische ondernemers staan niet alleen voor bedrijfsmatige keuzes, maar ook voor belangrijke persoonlijke keuzes op het gebied van werk, wonen, en de toekomst van het gezin. Daarom wil ik de agrarische ondernemers ondersteuning bieden bij het maken van de juiste keuze voor hun bedrijfsvoering. De afgelopen jaren heeft LNV al verschillende instrumenten aangeboden om de ondernemer hierin te begeleiden. Ik wil daarmee doorgaan en waar nodig en mogelijk de inzet vergroten.

SABE-regeling

De SABE²⁰-regeling heeft al duizenden agrariërs en tuinders bereikt met onafhankelijke adviezen, bedrijfsplannen en cursussen om te komen tot duurzame bedrijfsaanpassingen. Naast adviseurs met inhoudelijke expertise op het gebied van onder andere brongerichte emissiereducerende maatregelen, duurzaam bodembeheer en natuurinclusieve landbouw, zijn er ook adviseurs die kunnen helpen bij persoonlijke ontwikkeling en duurzame ontwikkeling van het bedrijf, stimuleren van samenwerking met producentenorganisaties of telersverenigingen, het starten, overnemen of beëindigen van een landbouwbedrijf of het versterken van het toekomstperspectief en het inkomen van agrarisch ondernemers. Voor ondernemers die liever deelnemen aan een cursus biedt het hoger agrarisch onderwijs cursussen aan op het gebied van stikstof, natuurinclusief ondernemen in de landbouw, en precisielandbouw, gefinancierd via de SABE regeling.

Steun voor jonge agrariërs

De landbouw in Nederland heeft alleen perspectief als jonge ondernemers vertrouwen hebben in een toekomst als boer of tuinder. Het baart mij zorgen dat dit voor veel potentiële bedrijfsopvolgers geen vanzelfsprekendheid is, waardoor de continuïteit van veel bedrijven in de land- en tuinbouwsector onzeker is geworden. Bedrijven met een goed continuïteitsperspectief moeten overgenomen kunnen worden zodat deze bedrijven zich verder kunnen ontwikkelen. We ondersteunen jonge agrariërs hierbij middels het Jonge boerenfonds.²¹ In dit kader onderstreep ik ook het belang van de huidige bedrijfsopvolgingsregeling (BOR) die in de agrarische sector ondersteunend werkt bij overname. De regeling verkleint immers de belemmering die belastingheffing kan vormen voor bedrijfsoverdrachten.

Ook met het GLB-NSP worden jonge agrariërs en tuinders ondersteund. Om bedrijfsovername of -start door jonge landbouwers te stimuleren starten we in de nieuwe GLB-periode met een nieuwe interventie, namelijk de 'Vestigingssteun'. Jonge landbouwers kunnen daardoor op het moment van overname of bedrijfsstart in aanmerking komen voor subsidie. Ik zet mij ervoor in om hiervoor een substantieel steunbedrag per overname/bedrijfsstart beschikbaar te maken,

²¹ Kamerstuk 35 000 XIV, nr. 70

om impact van deze maatregel zo groot mogelijk te maken. Daarnaast zullen vernieuwende samenwerkingsprojecten worden ondersteund die gericht zijn op het vergemakkelijken van bedrijfsopvolging. Tenslotte kan ik u melden dat ik met het NAJK en andere partijen samenwerk met het oogmerk om te komen tot een Kenniscentrum Bedrijfsovername. Een dergelijk centraal punt waar kennis over bedrijfsopvolging en het overnameproces samenkomen zal bedrijfsopvolgers en overdragers kunnen ondersteunen bij een succesvol overnameproces.

Ons kenmerk
DGA / 22247429

Samenwerkingsverbanden

Het belang van samenwerkingsverbanden van onderop waarin agrarische ondernemers met andere stakeholders kunnen experimenteren met maatregelen op het gebied van stikstof, klimaat, water, biodiversiteit en dierenwelzijn kan ik niet genoeg benadrukken. De echte veranderingen in de landbouw gebeuren door de beslissingen die aan de keukentafel op het boerenerf genomen worden en vervolgens met collega's vertaald in een innovatie of samenwerking. Ik ondersteun die samenwerking met het GLB. Bij de samenwerking wil ik in het bijzonder noemen het Europees Innovatie Platform en specifiek de samenwerkingscategorie. Deze kunnen een perspectief bieden voor de gebiedsgerichte opgaven in bijvoorbeeld veenweiden en rond stikstofgevoelige N2000 gebieden. Deze projecten omvatten niet alleen de samenwerking in strikte zin, maar ook de maatregelen die in dat verband uitgevoerd worden. Ook is er een versterkte inzet op LEADER. Daarnaast initieer en ondersteun ik de samenwerking in en tussen producentenorganisaties. Samenwerking voor kwaliteitsregelingen, waaronder biologische landbouw en versterking van dierenwelzijn, kan een belangrijke steun zijn voor opbouw en stimulering van duurzame ketens.

Platform 'Groeien naar morgen'

Agrarische ondernemers die willen verduurzamen zijn vaak geïnteresseerd in en hebben baat bij de praktijkervaringen van ondernemers die hen al zijn voorgegaan. In het platform en de voorlichtingscampagne 'Groeien naar morgen' zijn ondernemers uit de hele agrofoodsector zelf aan het woord over hoe zij aan verduurzaming werken, waar zij tegenaan lopen en hoe zij hier oplossingen voor vinden. Dit kan andere ondernemers inspireren en op weg helpen in de zoektocht naar de beschikbare ondersteuningsregelingen voor (de omslag naar) duurzaam ondernemen en kringlooplandbouw.

Verbetering informatievoorziening

In overleg met de provincies en organisaties in de gebieden wordt gekeken welke behoeftes aan informatievoorziening, bewustwording en ondersteuning er verder zijn. Dit is aanvullend op de inzet die voor kennis en innovatie in het GLB-NSP beschikbaar is. Ook zijn dankzij de Sabe-regeling tientallen praktijkleernetwerken gestart waarin agrariërs samenwerken aan verduurzaming en kennis hierover delen. Voorts zal ik de Regelhulp Kringlooplandbouw verder ontwikkelen op inhoudelijke behoeftes, actualiteit en gebruiksgemak. Deze Regelhulp biedt agrariërs en tuinders de mogelijkheid om kennis te verzamelen, inspiratie op te doen en maakt helder welke subsidieregelingen voor transitie-opgaven er zijn. Hierbij wordt samengewerkt met de provincies om mogelijkheden die de overheid biedt aan ondersteuning zo volledig mogelijk te kunnen presenteren. De regelhulp wordt gekoppeld aan het Groen Kennis Net (GKN).

3.2 Aandacht voor agrariërs die vrijwillig stoppen

Ons kenmerk
DGA / 22247429

Het staat vast dat in de omgeving van zeer overbelaste Natura 2000-gebieden, veenweidegebieden met een vernattingsopgave en in de kwetsbare beekdalen op de hoge zandgronden ingrijpende keuzes gemaakt moeten worden om de milieubelasting voldoende te reduceren. Binnen de gebiedsgerichte aanpak is er niet voor alle agrariërs toekomst. Maar: er zullen meer agrarische ondernemers doorgaan dan stoppen. We zien in de agrarische sector een autonome trend van een afname van het aantal ondernemers. Deze trend zal zich de komende jaren voortzetten. De redenen om te stoppen kunnen heel divers zijn: er zijn bedrijven zonder bedrijfsopvolger, bedrijven die economisch niet rondkomen, waardoor het onmogelijk wordt investeringen te financieren. Of bedrijven kunnen of willen hun bedrijfsvoering niet zodanig aanpassen dat die past bij scherpe ecologische opgaven in het gebied, bijvoorbeeld door de nabijheid van een Natura-2000 gebied.

Tot nu toe leidt de afname van het aantal ondernemers niet of nauwelijks tot een afname van de productiecapaciteit omdat die in veel gevallen wordt overgenomen door andere ondernemers. Maar met name in de gebieden waar de druk op het milieu en de natuur heel groot is, zal de productiecapaciteit moeten afnemen. Dat geldt vooral voor de veehouderij, al kan bedrijfsbeëindiging ook binnen de plantaardige sectoren een realistisch scenario zijn met name voor het realiseren van waterkwaliteitsdoelen. De kaders die op gebiedsniveau bepalen welke ruimte er voor de landbouw blijft, volgen uit het NPLG, waarvoor de minister voor Natuur en Stikstof eerste verantwoordelijkheid draagt. Wij trekken dan ook samen op om waar nodig of gewenst is agrariërs te ondersteunen bij de beëindiging van hun bedrijf.

Bedrijfsbeëindiging is een ingrijpende beslissing. Niet alleen voor de ondernemer, maar voor het hele gezin, de familie en de omgeving. Het is een emotionele stap, waar doorgaans een lang en intensief proces aan vooraf gaat. Het is tegelijkertijd ook een beslissing die om een rationele financiële afweging vraagt. Stoppen moet immers financieel haalbaar zijn. Verschillende factoren spelen daarbij een rol, waaronder de hoogte van de vergoeding waarvoor een ondernemer in aanmerking komt, de pensioenvoorziening, de schuldenlast die op het bedrijf rust en het economisch potentieel van de locatie na bedrijfsbeëindiging.

Het is belangrijk dat we ondernemers die overwegen te stoppen, helpen en ondersteunen bij hun beslissing. Dit is belangrijk voor de betreffende individuele ondernemer, maar ook in het kader van de gebiedsprocessen. Ik wil vooropstellen dat het hier in eerste instantie gaat om een vrijwillige keuze. Vanuit het Rijk zetten wij hierbij in op een ruimhartige financiële ondersteuning om agrarische ondernemers die overwegen te stoppen de mogelijkheid te geven dat op korte termijn te doen. Ik wil daarnaast onderzoeken op welke wijze ik ondernemers nog meer kan faciliteren. Daarbij kijk ik breder dan de veehouderij. Ook binnen de plantaardige sectoren spelen de doelen voor milieu, natuur en klimaat immers een rol bij de keuzes van ondernemers om hun bedrijf voort te zetten.

Concrete instrumenten voor ondersteuning van bedrijfsbeëindiging

Er zijn momenteel twee maatregelen in voorbereiding voor bedrijfsbeëindiging, te weten de Landelijke beëindigingsregeling veehouderijlocaties (Lbv) en de tweede

tranche van de Maatregel Gerichte Aankoop en beëindiging (MGA-2). Vanuit de structurele aanpak is voor de Lbv in ieder geval een bedrag van € 700 miljoen beschikbaar, voor de MGA-2 is een bedrag van € 250 miljoen beschikbaar. Zoals de minister voor Natuur en Stikstof in haar Hoofdlijnenbrief heeft aangegeven, onderzoekt zij of en hoe hiertoe aanvullende middelen uit het fonds, onder meer vooruitlopend op de gebiedsprocessen, kunnen worden ingezet.

De Lbv is een vrijwillige subsidieregeling bedoeld voor veehouderijen in sectoren met productierechten en waarvan de totale stikstofdepositie op voor stikstof gevoelige en overbelaste Natura 2000-gebieden een bepaalde drempelwaarde overschrijdt. Veehouders die voldoen aan de voorwaarden kunnen in aanmerking komen voor een vergoeding van 100% van het waardeverlies van de productiecapaciteit (gebaseerd op de leeftijd en oppervlakte van de stallen) en van het definitief door te halen productierecht. De vergoeding voor latere subsidieregelingen zal lager zijn. Hiertoe is besloten vanwege de noodzaak om op een zo kort mogelijke termijn zoveel mogelijk stikstofwinst te boeken. Het is uiteindelijk aan veehouders zelf om te bepalen of en wanneer ze een aanvraag indienen. Het streven is om de Lbv voor het einde van dit jaar, nadat de formele staatssteunprocedure is afgerond, open te stellen voor aanvragen. Hiermee is invulling gegeven aan de motie Boswijk c.s.²².

De bedoeling van de MGA is dat provincies een vergoeding kunnen verstrekken voor de beëindiging van veehouderijen waarvan de stikstofdepositie op een specifiek overbelast Natura 2000-gebied wordt overschreden. Ondernemers uit alle veehouderijsectoren kunnen in aanmerking komen, maar het initiatief ligt bij de provincies. Provincies benaderen veehouders hiervoor gericht. Mede in het licht van de motie-De Groot en Van Otterloo²³ nemen wij bij de invulling van de regelingen de noodzaak om verplaatsing te faciliteren mee. Hierbij houden wij ook rekening met het instrumentarium onder 3.3.5 in deze brief.

Voor beide maatregelen is op 10 mei jongstleden een publieke consultatie gestart. Ten behoeve van spoedige implementatie is informeel overleg gestart met de Europese Commissie. Dit overleg loopt nog. Afhankelijk van de uitkomsten van de consultatie en de informele en formele trajecten bij de Europese Commissie kunnen de maatregelen vooruitlopend op de gebiedsplannen worden ingezet.

Fiscale aspecten

Wanneer een veehouder zijn onderneming voor de inkomstenbelasting beëindigt, betekent dit - net als voor iedere ondernemer die zijn onderneming beëindigt - dat in beginsel belasting verschuldigd is over de stakingswinst. Wel zijn er enkele faciliteiten beschikbaar voor ondernemers die de fiscale gevolgen van bedrijfsbeëindiging verzachten. Te denken valt aan de stakingsaftrek ter grootte van maximaal € 3.630 (bedrag in 2022) en het - onder voorwaarden - uitstellen van belastingheffing over de stakingswinst indien de opbrengst wordt aangewend voor een fiscaal gefaciliteerde oudedagsvoorziening (stakingslijfrente). Daarnaast kan onder voorwaarden een herinvesteringsreserve worden gevormd of gebruik worden gemaakt van de faciliteit van artikel 3.64 Wet inkomstenbelasting 2001.

²² Kamerstuk 35 925 XIV, nr. 104

²³ Kamerstuk 35 600 nr. 45

Dit houdt kortgezegd in dat de stakingswinst (boekwinst) die toerekenbaar is aan een specifiek bedrijfsmiddel, waarvan de ondernemer verwacht in de nabije toekomst een soortgelijke investering te zullen doen in het kader van een (andere) onderneming, kan worden gereserveerd waardoor niet direct hoeft te worden afgerekend. Specifiek voor agrariërs geldt verder nog de landbouwvrijstelling. Deze vrijstelling geldt voor de positieve of negatieve waardeveranderingen van landbouwgronden bij voortzetting van de agrarische bestemming.

Ons kenmerk
DGA / 22247429

Flankerend beleid

Belangrijk is dat er naast specifieke instrumenten gericht op beëindiging, ondersteuning is bij het maken van de keuzes voor de toekomst. Ik denk daarbij aan instrumenten gericht op omscholing, nieuwe werkzaamheden (sociaaleconomisch plan) en sociaalemotionele begeleiding. In dit verband heb ik interessante concrete voorstellen ontvangen, zoals een projectvoorstel voor een driejarig programma 2022-2024 van LTO-Noord en Zorg om Boer en Tuinder (ZOB) (met verzoek om (co)financiering door LNV). 'De mens achter de ondernemer' (2022 – 2024), waarin aandacht voor: gezond en zelfbewust ondernemerschap; mentale fitheid; onafhankelijke landelijke loketfunctie; en Landelijk Platform Agrozorg.

3.3 Perspectief voor agrariërs die blijven

Er zullen meer agrarische ondernemers zijn die hun bedrijf voortzetten dan die hun bedrijf beëindigen, zij zullen ook in de toekomst een sleutelrol blijven vervullen in het landelijk gebied. Zij zorgen voor voedselproductie, werkgelegenheid, kennis en innovatie. En niet minder belangrijk: de agrarische sector is al eeuwen een beeldbepaler én beheerder van het Nederlandse landschap. En zorgt voor sociale samenhang in het buiengebied en levert maatschappelijke diensten als natuurbeheer, zorg en recreatie.

In het advies *Naar duurzame toekomstperspectieven voor de landbouw*²⁴ benoemt de SER zeven transitiepaden voor verduurzaming. Geïnspireerd door dit advies en na overleg met een aantal betrokken partijen, onderscheid ik vier richtingen voor ontwikkeling naar kringlooplandbouw: landschappelijke innovatie (extensiveren), omschakelen naar nieuwe producten of diensten, technische innovatie, en bedrijfsverplaatsing. Deze ontwikkelrichtingen zijn bedoeld als illustratie van de mogelijkheden en niet bedoeld als blauwdruk of beperkende richtingen. Er zijn vele combinaties binnen verschillende ontwikkelrichtingen mogelijk en er zijn ook vast perspectiefvolle activiteiten die buiten deze paden vallen. Niet alle ontwikkelrichtingen zullen in alle gebieden mogelijk zijn. Welk pad gekozen wordt, is uiteindelijk een keuze die de agrarische ondernemer zelf maakt, binnen de - gebiedsbepaalde- context van het halen van de onoverkomelijke doelen. Dat is ruimte voor ondernemerschap. Uiteraard zal ik naar aanleiding van de ervaringen en wensen in de gebiedsgerichte aanpak regelmatig de hoofdrichtingen en de instrumenten die daaronder vallen evalueren en aanpassen.

3.3.1 Maatregelen die relevant zijn voor alle ontwikkelrichtingen

²⁴ Kamerstuk 35 600, nr. 43

De ondernemerschapsagenda

Ons kenmerk
DGA / 22247429

Ik wil benadrukken dat we niet bij nul beginnen om ondersteuning te bieden aan agrariërs die op uiteenlopende wijze plannen maken voor hun bedrijf. Er ligt al een stevige Agrarische Ondernemerschapsagenda, waarop we kunnen voortbouwen. Met deze agenda heeft het ministerie zich de afgelopen jaren ingezet om agrariërs te helpen de transitie naar een duurzame landbouw te maken en daarmee een goed inkomen te kunnen verdienen door het creëren van de juiste randvoorwaarden. De agenda richt zich op het stimuleren van ondernemerschap, het belonen van publieke diensten, het versterken van de marktmacht van agrariërs en het bevorderen van een gelijk speelveld. Als onderdeel van deze agenda zijn de afgelopen jaren tal van activiteiten en maatregelen vormgegeven. Voorbeelden zijn het Omschakelprogramma Duurzame Landbouw, de Wet Oneerlijke Handelspraktijken, de oprichting van een geschillencommissie, de agro-nutri monitor, het aanpassen van de Mededingingswet en de inzet om binnen het Nationaal Strategisch Plan duurzaamheidsinspanningen te belonen.

Het Omschakelprogramma Duurzame Landbouw

Voor de ondersteuning van agrariërs bij de transitie in een of meerdere van de hierboven beschreven ontwikkelrichtingen is het Omschakelprogramma Duurzame Landbouw een belangrijk instrument. Met dit programma stimuleer ik agrarische ondernemers versneld om te schakelen naar een stikstofarmere, meer extensieve en meer duurzame bedrijfsvoering, zoals natuurinclusieve of biologische landbouw. Het programma ondersteunt agrariërs bij de financiering van de benodigde investeringen en maakt het mogelijk een tijdelijke dip in de kasstroom te financieren. Middels adviesvouchers en het ondersteunen van demonstratiebedrijven wordt kennis gedeeld en worden agrariërs ondersteund bij het opstellen van een bedrijfsplan voor de omschakeling naar een meer duurzame bedrijfsvoering.

De kern van het programma, het Investeringsfonds Duurzame Landbouw, is in juli 2021 van start gegaan met een pilot om ervaring op te doen met het sturen op doelen en te toetsen of het fonds aan de verwachtingen voldoet en de gewenste omschakeling op gang brengt. De pilot biedt daarmee inzichten voor de vormgeving van een definitief fonds. Gezien de belangstelling en de verduurzamingsopgave waar de sector voor staat, vind ik het van belang het Investeringsfonds door te zetten. Maar omdat ik het fonds wil laten aansluiten op de gebiedsplannen, die in juli 2023 gereed moeten zijn, is de tijd nog niet rijp om een definitief fonds in te richten. Daarom werk ik momenteel aan de verlenging van de pilot met één jaar, tot juli 2023. Samen met provincies kijk ik in welke vorm het fonds daarna een vervolg kan krijgen zodat deze de uitvoering van de gebiedsplannen optimaal ondersteunt.

Het programma bestaat uit de volgende vier verschillende onderdelen:

1. Pilot-Investeringsfonds Duurzame Landbouw

Het Pilot-Investeringsfonds is de kern van het Omschakelprogramma. Dit fonds is erop gericht om de belemmeringen die ondernemers ervaren bij de financiering van de investeringen van een omschakeling te

verminderen. Vanuit het pilot-fonds met 9 mln. fondsvermogen worden door het Nationaal Groenfonds achtergestelde leningen verstrekt aan ondernemers die willen omschakelen. De achtergestelde lening bedraagt maximaal € 400.000, en heeft gunstige voorwaarden qua looptijd, rente en aflossingsritme. Tot nu zijn er 58 aanvragen binnengekomen bij het fonds, waarvan er 38 inhoudelijk zijn goedgekeurd door de beoordelingscommissie van deskundigen. De pilot verloopt succesvol en leert ons veel over verschillende manieren waarop er concreet in de diverse deelsectoren aan integrale omschakeling gewerkt kan worden.

2. *De werkkapitaalregeling*

Deze regeling beoogt de financiering mogelijk te maken van een tijdelijk liquiditeitstekort dat vaak optreedt bij de omschakeling naar meer duurzame bedrijfsvoering. Bijvoorbeeld bij een omschakeling naar biologische landbouw, waarbij vaak de productiekosten van meet af aan hoger zijn, maar de opbrengsten nog niet meestijgen omdat de producten de eerste jaren nog niet als biologisch kunnen worden verkocht. De werkkapitaalregeling maakt het mogelijk om dit tijdelijke tekort aan werkkapitaal te financieren, doordat de overheid borg staat voor een deel van de lening bij de bank. Deze regeling staat sinds 1 januari 2022 open als nieuwe module binnen het Borgstellingskrediet voor de Landbouw.

3. *Subsidieregeling bedrijfsplannen*

De subsidieregeling bedrijfsplannen ondersteunt ondernemers bij het opstellen van een bedrijfsplan voor omschakeling naar een meer duurzame bedrijfsvoering. Ondernemers kunnen met deze regeling een voucher van € 6.000 aanvragen om een erkende bedrijfsadviseur in de arm te nemen voor het uitwerken van een bedrijfsplan. De regeling is in november 2021 en begin april 2022 opengesteld geweest binnen de SABE-regeling. Bij beide openstellingen zijn de ruim 300 beschikbare bedrijfsplanvouchers vergeven onder de geïnteresseerde ondernemers. Ik ben voornemens om deze regeling in 2023 opnieuw open te stellen.

4. *Subsidieregeling demonstratiebedrijven*

Deze regeling ondersteunt inspirerende praktijkvoorbeelden van reeds omgeschakelde agrariërs om hun kennis en ervaring uit te wisselen met collega agrariërs om verdere verduurzaming te stimuleren. De regeling is in november jl. open gegaan binnen de SABE-regeling, en er zijn inmiddels ruim 23 demonstratieprojecten goedgekeurd. Deze bedrijven gaan de komende tijd aan de slag om hun kennis en ervaring te delen met collega ondernemers.

Het Omschakelprogramma is daarmee één toonaangevend instrumenten waarmee agrariërs ondersteund worden in de transitie. Het speelt in op een aantal belemmeringen die agrariërs ervaren bij de transitie, zoals het vinden van financiering bij omschakeling, de tijdelijke dip in de kasstroom en informatie over en ondersteuning bij het opstellen van bedrijfsplannen. Zoals hierboven aangegeven zal ik aankomend jaar kijken hoe deze regelingen vervolg kunnen krijgen zodat zij de gebiedsplannen optimaal ondersteunen.

De specifieke ontwikkelrichtingen innoveren, extensiveren, omschakelen en verplaatsen vragen ieder echter mogelijk ook aanvullend instrumentarium. In de volgende paragrafen beschrijf ik welke instrumenten er op dit moment al zijn voor

de verschillende ontwikkelrichtingen en geef ik aan welke instrumenten er in de aankomende tijd nog worden ontwikkeld.

Ons kenmerk
DGA / 22247429

Versterking en borging van het kennisstelsel

LNV zal in nauw overleg met provincies en regiopartners sterker inzetten op de meerjarige missiegedreven kennis- en innovatieprogramma's voor de opgaven in het kader van kringlooplandbouw, klimaatneutrale en -robuuste natuur, smart technologie en biotechnologie (daarbij inbegrepen Crispr-cas). Publiek-private samenwerkingen worden verder gestimuleerd, met een private bijdrage waar mogelijk en een publieke bijdrage waar nodig. Hiermee wordt de kennisontwikkeling gecombineerd met de in Nederland bekende en gewaardeerde *Dutch Diamond*; de hechte samenwerking tussen bedrijven, kennisinstellingen (onderzoek en onderwijs), overheid, burgers en maatschappelijke organisaties. Met de ontwikkelde kennis en innovaties in de *Dutch Diamond* blijven we ook de koplopersrol in de wereld vervullen. Binnen de programma's is volop aandacht voor de thema's die volgens het coalitieakkoord voor de doorontwikkeling van kringlooplandbouw van belang zijn: voer, pacht, mest, bodem, dierenwelzijn. In het kader van kringlooplandbouw wordt gewerkt aan het zoveel mogelijk sluiten van voer-mest kringlopen, ook via samenwerking tussen veehouderij- en akkerbouwbedrijven. Duurzaam bodembeheer is nodig om ziekten tegen te gaan en om verdroging en nutriëntenuitspoeling te voorkomen. Hierop loopt een groot publiek-privaat samenwerkingsverband. Ook dierenwelzijn is in het kennis- en innovatiebeleid een belangrijk thema.

Talent en ondernemerschap zijn cruciaal voor een duurzaam perspectief in de landbouw. De transitieopgave vraagt extra inzet voor zowel het opleiden als het levenslang ontwikkelen van ondernemers. Het ontwikkelen van ondernemerscompetenties en creativiteit gebaseerd op het denken en handelen vanuit nieuwe waardecreatie en verdienmodellen wordt gefaciliteerd via het Groenpact . Dat vraagt een andere mind-set met meer focus op consumenten, transparantie en samenwerking in waardenketens en bijvoorbeeld ook innovatieve (bio)monitoring. Ik besteed daarbij extra aandacht aan de (door)ontwikkeling van digitale competenties, waar in het Versnellingsprogramma Digitalisering en Technologisering een extra impuls aan wordt gegeven.

De vernieuwing van opleiding en scholing voor groen ondernemerschap wordt samen met de partners van Groenpact verder uitgewerkt. Ook heeft de Green Deal 'Natuurinclusieve Landbouw Groen Onderwijs' dit voorjaar een vervolg gekregen. Hiermee worden lessen uit onderzoek en praktijk over de natuurinclusieve landbouw structureel ingebracht in alle lagen van het onderwijs en in het cursorisch onderwijs in het kader van Leven Lang Ontwikkelen. Zo krijgen huidige en toekomstige werkers in het groene domein gelegenheid om kennis te ontwikkelen waarmee zij in hun dagelijks werk kunnen bijdragen aan het duurzame perspectief van de landbouw.

Een deel van de waardevolle innovaties die nu in de praktijk worden toegepast, getest of opgeschaald zijn ontstaan in innovatiecompetities. Met programma's als SBIR (Small Business Innovation Research) daag ik studenten, startups en

ondernemers uit om met meer van dit soort onverwachte innovatieve producten en diensten te komen die bijdragen aan oplossingen voor stikstof, klimaat, waterkwaliteit en versterking van biodiversiteit.

Ons kenmerk
DGA / 22247429

Kennisvertaling en kennisverspreiding

De transitie naar kringlooplandbouw vraagt om inzicht en overzicht van beschikbare en nog te ontwikkelen kennis, zowel op inhoud als op proces. Dit is onontbeerlijk om verdere stappen te kunnen zetten en te komen tot (nieuwe) oplossingen voor de opgaven in het landelijk gebied. Met het programma Kennis op Maat levert het ministerie een bijdrage aan de vertaling van kennis naar informatie die agrarische ondernemers aanspreekt en inspireert om innovaties in de praktijk te brengen. Ik zal deze aanpak verder versterken en verbreden naar andere kennisinstellingen. Daarnaast investeer ik in een kennisfaciliteit voor de ondersteuning van provincies en departementen bij de uitvoering van gebiedsplannen. Deze kennisfaciliteit bundelt kennis, en vertaalt en ontsluit deze om een lerende beleidsaanpak op proces en inhoud mogelijk te maken. De ontwikkelde kennis en innovatie en een overzicht van alle kennisverspreidingsactiviteiten wordt via Groen Kennisnet digitaal, zo veel mogelijk open access en op een aansprekende manier beschikbaar gesteld.²⁵

Fieldlabs, pilots en demonstratiebedrijven

Daarnaast zal ik blijven investeren in kennisverspreidingsactiviteiten zoals fieldlabs en demonstratiebedrijven, waar bedrijven, kennisinstellingen, overheid en maatschappelijke partijen samen experimenteren en innovaties in de praktijk toepassen. Voorbeelden van bestaande initiatieven waarin ik investeer zijn de Boerderij van de Toekomst in Lelystad en de Nationale Proeftuin Precisielandbouw (NPPL). Hierbij wordt enerzijds kennis ontwikkeld op een proeflocatie, en worden tegelijkertijd ook nieuwe werkwijzen en technologieën getest op het boeren erf. Zo worden nieuwe teeltmethoden ontwikkeld waar technologie en ecologie samen komen. 'Boerderijen van de toekomst' kunnen innovaties op het gebied van teeltsystemen, digitalisering, precisietechnologie en robotisering regio-specifiek ontwikkelen en testen. Pilots gericht op digitale innovaties zoals Artificial Intelligence, robotisering, big data en precisietechnieken wil ik verder opschalen. Hiermee worden de duurzaamheidsdoelen voor de landbouw voorzien van praktische handelingsperspectieven. Binnenkort gaan de eerste demonstratiebedrijven van start als inspiratie voor agrarische adviseurs en collega-agrariërs. Op termijn zullen demobedrijven ook openstaan voor de toekomstige agrarische ondernemers en hun docenten.

Voortdurende evaluatie en een lerende aanpak

De complexe beleidsopgaven waar we voor staan vragen niet alleen een nieuwe beleidsaanpak maar ook een andere aanpak van de evaluatie van dit beleid. In een lerende evaluatie wordt al tijdens de beleidsontwikkeling en uitvoeringsfase geëvalueerd in plaats van achteraf. Omdat veel partijen betrokken zijn die kunnen leren van elkaars ervaringen zal het onderzoek hiervoor samen met bedrijven, kennisinstellingen en stakeholders worden uitgevoerd. Het ministerie richt zich tevens op de uitbreiding van (openbaar) beschikbare (satelliet)data om biodiversiteit en landschapselementen te monitoren en heeft daarbij oog voor

²⁵ Van 2019-2021 heeft het ministerie van LNV het Groen Kennisnet laten doorontwikkelen tot het digitaal kennisplatform voor kennis in de groene sector: <https://groenkennisnet.nl>

bruikbaarheid van deze data voor agrarische bedrijfsvoering, handhaving en beleidsevaluatie.

Ons kenmerk
DGA / 22247429

3.3.2 Inzet op technische innovatie

Een deel van de opgaven op het gebied van stikstof, water, klimaat en natuur kan worden aangepakt met innovatieve, technische oplossingen. Met technische innovatie alléén zullen niet overal alle doelen kunnen worden gehaald. Maar door middel van investeringen in techniek, stallen of aanpassingen in de bedrijfsvoering (managementmaatregelen) kunnen emissies naar het milieu wel worden verminderd. Hierbij kan onderscheid gemaakt worden tussen gesloten systemen (intensieve veehouderij, glastuinbouw) en open systemen (melkveehouderij, akkerbouw, vollegrondsgroenteteelt). Het kan bijvoorbeeld gaan om emissiearme stallen, bewerking en verwerking van mest tot kunstmestvervangers, bodemverbeteraars en hernieuwbare energie, of om de toepassing van precisie-technieken voor onder andere bemesting en gewasbescherming.

Ook kan worden gedacht aan innovaties op het gebied van teelten van eiwithoudende gewassen, Artificial Intelligence (AI), satellietdata, nieuwe meet- en monitoringstechnieken en robotisering. Volgens de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid is er bijvoorbeeld voor AI-toepassingen in de landbouw een substantieel groeipotentieel, en kan AI tevens bijdragen aan perspectief voor de landbouw.

Dergelijke technische innovaties zijn steeds vaker afhankelijk van data. Data om systemen aan te sturen, analyses te kunnen uitvoeren en scenario's door te rekenen. De agrarische sector heeft hier de afgelopen jaren spectaculaire vooruitgang in geboekt. Voorbeelden zijn autonoom draaiende kassen en de softwaresystemen die deze aansturen, stal- en melkrobots en daarnaast hightech foodproducten. In de Digitaliseringsvisie²⁶ heeft mijn ambtsvoorganger op hoofdlijnen geschetst hoe digitale technologie optimaal kan worden ingezet voor de stikstof-, water- en klimaatopgaven. Deze hoofdlijnen worden op dit moment uitgewerkt in het actieprogramma digitalisering, waarin gebiedsgerichte én gebiedsoverstijgende acties concreet vorm krijgen. De randvoorwaarden die in de digitaliseringsvisie zijn benoemd, gelden daarbij als leidend kader.

De versterking van de datapositie van ondernemers is daarbij een punt van aandacht (in navolging van de motie-Boswijk)²⁷. Het is nodig om digitale competenties en cyberweerbaarheid van ondernemers te versterken, er zijn duidelijke afspraken nodig over datadelen tussen bedrijven en tussen bedrijven en overheden en is standaardisering van data en data-infrastructuren in de landbouw noodzakelijk.

Innovatie is in de praktijk niet altijd eenvoudig. Het advies van de door mijn ambtsvoorganger ingestelde Taskforce Versnelling Innovatieproces Stalsystemen schetst dit ook. Het testen en ontwikkelen van innovaties kost tijd en in de praktijk worden knelpunten ervaren. De Taskforce doet in haar advies aanbevelingen om de drempels die de versnelling van innovatie hinderen weg te nemen, onder andere via een nog in te stellen regieorgaan dat zich in ieder geval

²⁶ Bijlage bij Kamerstuk 35 570 XIV, nr. 79

²⁷ Kamerstuk 21 501-32, nr. 1325

richt op het organiseren, ondersteunen en evalueren van pilots om de innovatie te versnellen. Het advies van de Kwartiermaker, die voorafgaand aan het instellen van een regieorgaan en het aanstellen van een innovatiegezant (Motie-Lodders²⁸) is aangesteld, moet hier ook meer handvatten voor geven. Dit advies is recent afgerond, ik zal uw Kamer hier separaat nader over informeren.

Ons kenmerk
DGA / 22247429

Aandacht vraagt dat de onrendabele top van investeringen in nieuwe technologie groot kan zijn, waarmee de investering een lange terugverdientijd heeft. De onrendabele top zit in het verschil tussen een financiële investering en de financiële waarde die dezelfde investering direct na aankoop heeft. Dit levert een risico op voor ondernemers en zet het verdienvermogen onder druk. Ik wil de inzet op technische innovatie daarom ondersteunen door financieel bij te dragen. Dit kan in de vorm van verlaging van de kostprijs van nieuwe technologieën door innovatie en ontwikkeling te ondersteunen, maar ook door investeringssubsidies of fiscale regelingen in te zetten. Voor agrariërs is het ook cruciaal dat voordat zij overgaan tot een investering in een bepaald nieuw stalsysteem, er duidelijkheid is dat zij met de emissiearme stalsystemen blijvend kunnen voldoen aan de vergunningseisen in relatie tot de Wnb-vergunning.

Naast stimulerende en faciliterende instrumenten, is in de structurele aanpak stikstof van 2020 een aanscherping van de wettelijke (landelijke) normen voor de emissie van ammoniak uit nieuwe stallen per 2025 voorzien.²⁹ Voor bestaande bedrijven gaat dan een nader te bepalen overgangperiode gelden. Naar aanleiding van de gedifferentieerde aanpak en de versnelling en intensivering die daarbij noodzakelijk is, wordt een versnelling van de in 2020 aangekondigde aanscherping verkend. Hierover ben ik momenteel in gesprek met betrokkenen.

Concrete instrumenten voor ondersteuning van inzet op innovatieve technische oplossingen

Emissiebeperkende stalsystemen via Subsidiemodules brongerichte verduurzaming stal- en managementmaatregelen (Sbv)

We ondersteunen veehouders bij onderzoek en ontwikkeling van innovatieve stal- en managementmaatregelen met de Subsidiemodules brongerichte verduurzaming stal- en managementmaatregelen (Sbv). Het doel van deze regeling is het ontwikkelen en toepassen van integrale, brongerichte emissie-reducerende maatregelen in zowel bestaande als nieuwe stallen, gericht op stikstof/ammoniak, broeikasgassen en voor zover relevant voor de betreffende dierlijke sector op geur en fijnstof. Daarnaast is het verbeteren van dierenwelzijn en brandveiligheid een vereiste. De innovatiemodule van de Sbv is inmiddels drie keer opengesteld. Ook wil ik veehouders ondersteunen bij investeringen in de benodigde stalaanpassingen. Op dit moment is een nieuwe openstelling van de investeringsmodule van de Sbv in voorbereiding. Deze openstelling is in het derde kwartaal van 2022 voorzien. Wij zijn voornemens hierbij gebruik te maken van de financiële middelen die beschikbaar zijn binnen de structurele aanpak stikstof voor stalmaatregelen (€ 280 miljoen voor de periode 2023-2030).

²⁸ Kamerstuk 35 570, XIV, nr.23

²⁹ Kamerstuk 35 334, nr 82 en antwoorden Kamervragen van Boswijk en Van Campen 2022D16776

Zekerheid over de toekomst begint met rechtszekerheid. Diverse onderdelen van het instrumentarium voor Wnb-toestemmingverlening worden momenteel getoetst in rechterlijke procedures (bijvoorbeeld gebruik Rav-factoren, beweiden, bemesten en aantonen van additionaliteit toevoegen). Er bestaat daardoor geregeld onduidelijkheid en onzekerheid bij initiatiefnemers en bevoegde gezagen over verleende vergunningen, aanvragen voor nieuwe initiatieven en de houdbaarheid van huidige procedures. Het kabinet zal daarom, zoals aangekondigd in Hoofdpijnenbrief, voor de zomer uw Kamer informeren over de stappen die gezet worden om meer zekerheid en duidelijkheid te bieden bij de bestaande instrumenten van toestemmingverlening. Daarbij is het de inzet om het beleid en instrumentarium van toestemmingverlening aan te scherpen en te verduidelijken. Bij de verkenning van de verschillende mogelijkheden moeten de leidende principes over zekere inzet van ruimte, het voorkomen van feitelijke depositiestijging bij salderen en bijdrage aan controleerbaarheid zijn geborgd. Deze kaders zijn uitgebreider omschreven in de hoofdpijnenbrief.

Fiscale regelingen

De fiscale regelingen MIA (Milieu-investeringsaftrek) en Vamil (Willekeurige afschrijving milieu-investeringen) zijn bedoeld om voorgenomen investeringen te beïnvloeden richting het milieuvriendelijke alternatief. Hiertoe biedt de MIA per 2022 een investeringsaftrek die kan oplopen tot 45% van het investeringsbedrag. De MIA/Vamil levert een netto voordeel voor ondernemers op van maximaal 14%. Met de Vamil kan tot 75% van de investeringskosten willekeurig worden afgeschreven. De EIA (Energie-investeringsaftrek) is een fiscale faciliteit die energiebesparing bij bedrijven beoogt te realiseren door de marktintroductie te versnellen van innovatieve bedrijfsmiddelen die energie-efficiënter zijn dan de gangbare bedrijfsmiddelen. Bedrijfsmiddelen die voor fiscaal voordeel in aanmerking komen staan vermeld op de Milieulijst (MIA/Vamil) of Energielijst (EIA). Beide lijsten worden jaarlijks geactualiseerd.

Borgstelling MKB-landbouwkredieten (BL)

De regeling Borgstelling MKB-landbouwkredieten (BL) richt zich op een borgstelling op kredieten verstrekt door financiers aan land- en tuinbouwbedrijven, voor nieuwe investeringen en omschakeling, met een goed continuïteitsperspectief maar een tekort aan zekerheden volgens de normale bancaire praktijk (borgstellingskredieten). De Borgstelling MKB Landbouwkredieten bestaat uit vijf onderdelen:

1. Borgstellingskrediet voor de landbouw (BL) voor agrariërs en tuinders die willen investeren maar te weinig zekerheden hebben voor een lening van de financier.
2. Borgstellingskrediet voor de landbouw Plus (BL-Plus) voor glastuinders of veehouders die duurzaam en milieuvriendelijk willen investeren in gecertificeerde kassen (Groenlabel) en stallen (Maatlat Duurzame Veehouderij).
3. Borgstellingskrediet voor de landbouw Plus (BL-Plus) voor landbouwinnovaties, nieuwe producten (onderscheidende marktconcepten) of productieprocessen.
4. Borgstelling Vermogensversterkend Krediet (VVK) voor starters en overnemers in de land- en tuinbouw.

5. Borgstelling Plus werkkapitaal bij omschakeling naar duurzame landbouw (BL-ODL) om het liquiditeitstekort in de omschakeljaren bij omschakeling naar een integraal duurzame agrobedrijfsvoering (naar biologische bedrijfsvoering of andere omschakeling getoetst voor de pilot Investeringsfonds Duurzame Landbouw) te overbruggen.

Ons kenmerk
DGA / 22247429

Subsidieregeling hoogwaardige mestverwerking

Dit betreft het stimuleren van investeringen die verwerking van dierlijke mest tot kunstmestvervangers mogelijk maakt, via een subsidie op de bouw van een mestverwerkingsinstallatie. Deze regeling gaat naar verwachting binnenkort open.

Regeling groenprojecten

De Regeling groenprojecten heeft tot doel om kapitaal van particuliere spaarders en beleggers aan te trekken en deze beschikbaar te maken voor de financiering van innovatieve projecten die het milieu- en natuurbeleid ten goede komen. De regeling is interessant voor ondernemers die financiering zoeken voor investeringen in innovatieve, duurzame technieken die door het innovatieve en duurzame karakter extra kosten en risico's met zich meebrengen en daardoor moeilijk te financieren zijn. Erkende projecten komen via groenfonds, na toetsing door RVO, in aanmerking voor een groenverklaring. Op 1 juni 2022 treedt de Regeling groenprojecten 2022 in werking.

POP en Leader

Binnen het lopende, verlengde derde PlattelandsOntwikkelingsProgramma (POP3+) van het GLB, is voor de jaren 2021 en 2022 een focus aangebracht in de beleidsdoelen stikstof, klimaat, biodiversiteit en kringlooplandbouw. Het programma eindigt aan het eind van dit jaar. Provincies en het Rijk zullen nog dit jaar hun laatste POP-maatregelen openstellen. Het gaat in dit verband om de POP-maatregelen investeringen en samenwerking. Onder het NSP moet het mogelijk worden dat LEADER³⁰ als interventie kan worden ingezet voor gebiedsgerichte aanpak. Voor de akkerbouw zijn in het NSP-maatregelen opgenomen die agrariërs ondersteunen bij de toepassing van de emissiearme mestuitrij- en precisiebemestingsapparatuur. Hiermee wordt invulling gegeven aan de motie-Van Campen over dit onderwerp.³¹

Actieprogramma digitalisering

Om technologie toe te kunnen passen zijn de juiste competenties vereist en is een kennis- en innovatie-infrastructuur nodig om de technologie te kunnen (door)ontwikkelen. Deze inzet draagt bij aan het versterken van het toepassen van innovaties zoals precisielandbouw en robotisering waarvoor data-uitwisseling essentieel is. Digitalisering draagt ook bij aan bedrijfsmanagement gericht op emissiereductie en natuurversterking, en is ondersteunend aan monitoring en evaluatie van de aanpak in de gebieden. Daarom ga ik investeren in (1) een overkoepelend actieprogramma waarin stakeholders via casussen concreet werken

³⁰ LEADER is een onderdeel van POP3, dat door de Europese Unie wordt gefinancierd vanuit het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling. De regeling is bedoeld voor samenwerkingsverbanden tussen (overheids)organisaties, (landbouw)ondernemers of particulieren op het platteland die met veel enthousiasme en op een eigen originele wijze hun eigen leef- en werkomgeving willen verbeteren.

³¹ Kamerstuk 28 625, 301

aan het inzetten van digitalisering ten behoeve van maatschappelijke opgaven; (2) versterking van digitale innovaties in regionale agritech fieldlabs en gebiedsgerichte samenwerking op digitalisering; (3) opschaling van en pilots voor data-gedreven agrotechnologie en nieuwe data-gedreven teeltsystemen, bijvoorbeeld via het Kennisprogramma AI in relatie tot satellietdata via patroonherkenning; (4) digitale biodiversiteitsmonitoring, *natural capital accounting* en *open access data*; (5) een samenwerkingsprogramma digitalisering tussen de verschillende Topsectoren om kennisdeling te verbeteren en nieuwe ontwikkelingen versneld uit te werken en (6) digitale competentieversterking van agrarisch ondernemers o.a. via leerplatforms.

3.3.3 Landschappelijke innovatie: extensiveren

Bij extensiveren gaat het om het verminderen van het aantal dieren per hectare of in een stal. Vaak gaat extensivering samen met technische innovatie. In de plantaardige sector kan dat door een ruimere vruchtwisseling met meer maaigewassen. Extensivering maakt ook agrarisch natuur- en landschapsbeheer, het versterken van groenblauwe dooradering en aanleggen van bufferstroken langs sloten mogelijk. In veenweidegebieden, Natura 2000-gebieden, grondwaterbeschermingsgebieden, de kwetsbare beekdalen en overgangsgebieden rond Natura2000-gebieden zijn de opgaven het grootst. Agrariërs hebben hier te maken met meer bedrijfsbeperkingen of minder ontwikkelingsmogelijkheden. Extensivering van de bedrijfsvoering is dan de meest geëigende route.

Om extensivering te stimuleren zal de overheid verschillende instrumenten inzetten. Agrariërs moeten ook kansen gaan zien om te extensiveren. Voorlichting, leernetwerken en kennisontwikkeling zijn daarvoor belangrijk. Uiteindelijk gaat het om het bieden van langjarige zekerheid: extensieve agrariërs moeten een goed verdienmodel kunnen realiseren. Veel agrariërs laten zien dat dit kan, dus ik wil andere agrariërs stimuleren om deze goede voorbeelden te volgen. Het inkomen van de boer kan onder druk komen te staan door een lagere productie, terwijl de kostenbesparing (door lagere inputs) dit onvoldoende compenseert. Daarnaast blijven de kosten voor grond gelijk of nemen zelfs toe. Dit veroorzaakt een inkomensgat. Extensievere productie geeft wel mogelijkheden voor het creëren van meerwaarde en dus een hogere prijs per product, door middel van een hoger niveau van dierenwelzijn of omschakelen naar biologische productie.

Ook zijn er mogelijkheden voor het leveren van publieke diensten zoals koolstofvastlegging, waterbergend vermogen, natuurbeheer of een mooi landschap. Het is aan de overheid om een bijdrage te leveren aan het structureel belonen van publieke diensten zodat deze nieuwe verdienmodellen interessant worden voor de agrarische ondernemer. Door combinaties van het omschakelen naar biologische bedrijfsvoering, onderscheiding door natuurinclusiviteit, een multifunctioneel bedrijf of meer inzet op natuur- en landschapsbeheer kan verdienvermogen ontwikkeld worden. Het afwaarderen van de grondwaarde moet in sommige gevallen een onderdeel zijn van de aanpak. De keten en consument moeten een belangrijke bijdrage leveren door het bieden van een meerprijs.

Concrete instrumenten voor ondersteuning van extensivering

In de bestaande voorlichtings- en kennisprogramma's is aandacht voor extensivering. Binnen de SABE-regeling kunnen agrariërs gebruik maken van onafhankelijke adviezen, bedrijfsplannen en cursussen, onder andere op het thema natuurinclusieve landbouw. Waar nodig zal ik dit versterken. Met het GLB-Nationaal Strategisch Plan willen we extensivering van de landbouw met diverse regelingen gaan ondersteunen, zoals het ANLb, de gebiedsgerichte interventies veenweiden en overgangsgebieden N2000 en de ecoregeling. Het ANLb vormt een succesvolle maatregel voor agrarisch natuurbeheer die we in het huidige GLB al kennen en die wordt uitgevoerd door agrarische collectieven. Het areaal met beheersovereenkomsten is momenteel meer dan 80.000 ha. In het nieuwe GLB neemt het beschikbare budget van € 80 miljoen toe naar € 120 miljoen zodat we meer overeenkomsten kunnen afsluiten. Met het ANLb helpen we agrariërs onder andere om doelsoorten, zoals boerenlandvogels, in stand te houden. De ecoregeling is een nieuw instrument. Agrariërs kunnen eco-activiteiten kiezen die zij willen toepassen op hun bedrijf, en krijgen daarvoor een vergoeding. Een aantal van deze activiteiten is gericht op extensivering, zoals extra weidegang en onderhoud van houtwallen.

Daarnaast is in het NSP een maatregel 'Gebiedsgerichte samenwerking ter versterking van de aanpak Veenweide en Natuurherstel stikstof' opgenomen. Het is de bedoeling dat met deze maatregel tot en met 2027 € 223 miljoen EU-middelen wordt ingezet voor 20.000 ha grondwaterstand verhogende maatregelen in kustvlakteveen en voor 40.000 ha extensiveringsmaatregelen in overgangsgebieden Natura 2000. Deze middelen komen bovenop de bestaande programma's, zoals de strategische aanpak stikstof. Gedacht kan worden aan minder melk en minder mest per hectare, andere mestsoorten, extra weidegang en aan extensivering in de akkerbouw. Uitgangspunt is dat opbrengstderving wordt gecompenseerd. Het is de ambitie een groter gebied met extensiveringsmaatregelen in veenweidegebieden en overgangsgebieden Natura 2000 te realiseren, in aanvulling op de in het NSP voorziene regeling. Ik wil daarom bezien of het mogelijk is middelen uit het Transitiefonds te koppelen aan de beoogde NSP-regeling Gebiedsgerichte samenwerking. Door het toevoegen van middelen aan het GLB kan de inzet van de in het NSP beschikbare interventies, zoals investering en het ANLb, worden geïntensiveerd en versneld. Een andere mogelijkheid is via het gedeeltelijk afwaarderen van grond.

Er kunnen aanvragen worden ingediend voor het maken van een polderplan, bedrijfsplannen, coördinatie- en samenwerkingskosten en daarnaast gaat het om uitrol van maatregelen zoals beheervergoeding en niet-productieve investeringen. De aanvrager is vaak een collectief of ander samenwerkingsverband van grondeigenaren. Hierbij is het doel om de gronden langjarig aan te bieden aan agrariërs. Het zou kunnen dat dit het beste kan via de huidige liberale pacht, die een maximale looptijd van zes jaar heeft, of dat het vanwege duurzaamheidswensen verstandig is om de pachtwetgeving op dit punt aan te passen. Dit is er mede van afhankelijk of de gebiedsgerichte aanpak het noodzakelijk maakt dat duurzaamheidseisen door verpachters kunnen worden neergelegd in pachtcontracten. Het voornemen is hoe dan ook om nieuwe pachtcontracten uit te reiken aan duurzame agrariërs in een gebied. Overheden hebben een voorbeeldfunctie bij het duurzaam beheren en verpachten van grond.

Zowel het Rijksvastgoedbedrijf als Staatsbosbeheer werken daarom aan de omschakeling naar duurzame pacht.

Ons kenmerk
DGA / 22247429

Kennis en innovatie

Ik wil agrariërs ondersteunen om extensiveringsmogelijkheden verder op te schalen. Van belang daarbij is dat zij van elkaar kunnen leren. Hiervoor wil ik ruimte bieden in pilots en experimenten, en door gerichte inzet van communicatie en kennisverspreiding. Zo kan het lerend vermogen door input uit de praktijk versterkt worden.

Belangrijk is dat het vertrouwen van agrariërs in extensievere vormen van landbouw groeit en dat de overheid aantoont dat naast voedselproductie ook het leveren van publieke diensten een goed verdienmodel oplevert.

Grondbank. financieel afwaarderen van grond en landschapsgrond

Met de minister voor Natuur en Stikstof heb ik afgesproken dat zij de instrumenten grondbank, het financieel afwaarderen van grond en landschapsgrond uitwerkt tot concrete voorstellen in overleg met medeoverheden, maatschappelijke partners en agrariërs. Met een grondbank vergemakkelijken we de instap voor jonge boeren en het vinden van ontwikkelruimte. De grondbank helpt, in samenwerking met regionale grondbanken, zowel agrariërs die stoppen als agrariërs die willen blijven. Zo kan de grondbank de vrijkomende grond uitgeven om de blijvende agrariërs te ondersteunen bij het extensiveren, verplaatsen en omvormen van hun bedrijf. Hiermee ondersteunt de grondbank concreet de extensivering die nodig is alsook het versterken van de natuur. Dit als onderdeel van integrale gebiedsprocessen. Onze inzet hierbij is om de toegang tot de nationale grondbank te laten verlopen via de provincie als regisseur van de gebiedsprocessen ten behoeve van de transitie van het landelijk gebied. In de uitwerking wordt antwoord gegeven op vragen als hoe de grond uit de grondbank het beste uitgeven kan worden (in eigendom en/of in pacht), welke (duurzaamheids)voorwaarden (zoals minder bemesting, beweiding, vruchtwisseling) aan de uitgifte van grond worden verbonden en hoe die langjarig kunnen worden geborgd.

De minister voor Natuur en Stikstof zal bij de uitwerking de uitvoering van de aangenomen motie-Boswijk c.s.³² betrekken, die vraagt om een werkwijze te ontwikkelen waarbij agrariërs terreinbeherende organisaties kunnen oprichten voor natuur, landschap en duurzame langjarige pacht. Ook betreft zij hierbij de motie-Boswijk³³, die de regering verzoekt om een voorstel uit te werken voor landschapsgrond en hierin te betrekken hoe de bestemming geregeld wordt, hoe een optimale balans gevonden wordt tussen natuur en agrarisch gebruik en hoe het verdienmodel voor de boer er uit kan komen zien. Ook uw Kamer buigt zich hierover op 9 juni in een rondetafelgesprek. Het kabinet heeft in het coalitieakkoord vastgelegd dat een tussenvorm van natuur- en landbouwgrond wordt gecreëerd in de vorm van landschapsgrond. Landschapsgrond kan bijvoorbeeld als buffer dienen tussen Natura 2000-gebieden en landbouwgrond. Om Natura 2000-gebieden te beschermen, maar ook juist om landbouwgronden te beschermen.

³² Kamerstuk 35 925 XIV, nr. 147

³³ Kamerstuk 35 830, nr. 17

In het Transitiefonds is eveneens budget gereserveerd voor financiële afwaardering van grond. Los van de grondbank kan agrarische grond financieel worden afgewaardeerd en in eigendom van de agrariër blijven of er kan aan de grondeigenaar of de pachter een vergoeding worden gegeven voor het verlies aan opbrengend vermogen veroorzaakt door verduurzaming. Hoe we hiermee precies zullen omgaan, komt ook terug in de bovengenoemde uitwerking.

Natuurbeheerpakketten voor agrariërs

Een belangrijke aanvullende impuls voor extensivering wil ik mogelijk maken door extra (natuur)beheerpakketten mogelijk maken, zoals extra leefgebieden open grasland en open akker, stimulering agroforestry (inclusief voedselbossen) en extra areaal groenblauwe dooradering (bijvoorbeeld landschapselementen). Ook wil ik in het Nationaal Strategisch Plan van het GLB de mogelijkheid opnemen dat we de beheercontracten met collectieven automatisch verlengen of langjarige contracten aanbieden (bijvoorbeeld twaalf in plaats van zes jaar). Ik zal hierover met provincies afspraken maken. Hierdoor maken we het voor agrariërs aantrekkelijker om ANLb structureel in hun bedrijfsvoering op te nemen en onderdeel te laten zijn van het verdienmodel. Het budget hiervoor is gereserveerd in het Transitiefonds onder de titel versterking natuurinclusieve landbouw. Ik wil dit zoveel mogelijk koppelen aan de nieuwe GLB-systematiek, ook om de uitvoering overzichtelijk te houden. De vergoedingen in deze pakketten versterken het verdienvermogen voor agrariërs en daarmee het perspectief. De komende maanden wil ik dit samen met betrokken maatschappelijke partijen en provincies uitwerken.

3.3.4 Omschakelen: kiezen voor nieuwe producten of diensten

Bij het overstappen naar andere vormen van productie kan een agrarisch ondernemer bijvoorbeeld denken aan omschakelen naar biologische landbouw, het telen van eiwitgewassen of het verbouwen van biograndstoffen. Daarnaast kan er worden gekozen voor het aanbieden van andere diensten, zodat een multifunctioneel bedrijf ontstaat. De keuze voor nieuwe producten of diensten draagt bij bodemkwaliteit, vermindering van gewasbeschermingsmiddelen, natuurherstel, stikstofreductie en klimaat en waterkwaliteit. Het zorgt voor een versterking van de sociale en economische kwaliteit van het platteland en kan ook zorgen voor positieve effecten voor de agrariër zelf. Het toevoegen van nieuwe teelten of teeltconcepten aan het bouwplan of het verlenen van nieuwe diensten vraagt een substantiële omslag in de bedrijfsvoering. Het is daarom van belang dat er een verdienmodel ontstaat voor de teeltsystemen en gewassen die aan het bouwplan worden toegevoegd en voor de nieuwe diensten die worden geleverd.

Multifunctionele landbouw en korte keten

Onder multifunctionele landbouw verstaan we de verzameling van bedrijfstypen waarbij agrarische productie wordt gecombineerd met het leveren van diensten aan de samenleving: zorglandbouw, boerderijeducatie, boerderijverkoop, agrarische kinderopvang, agrarisch natuurbeheer. Ook het gastvrijheidsdomein (vrijtijdseconomie) biedt kansen voor alternatieve activiteiten en kan een bijdrage leveren aan de herinrichting van gebieden. Deze multifunctionele takken leveren nu al voor veel bedrijven een waardevolle bijdrage aan het verdienmodel.

Uit recent onderzoek van Wageningen Economic Research³⁴ blijkt dat de omzet van multifunctionele landbouw inmiddels is gestegen tot naar schatting ruim een miljard euro in 2020. Deze sector draagt vanwege het karakter van de diensten (bijvoorbeeld zorg, natuur, recreatie) ook bij aan de economische ontwikkeling en de maatschappelijke en ecologische kwaliteit van een gebied. In het Platform Multifunctionele Landbouw werk ik samen met partijen aan het stimuleren en het verder door ontwikkelen van deze waardevolle vormen van agrarische bedrijvigheid.

Ook korte ketens kunnen agrariërs en tuinders in een gebied perspectief en een nieuw verdienmodel bieden. In de Nationale Samenwerking Korte Keten werk ik samen met de provincies aan het stimuleren en ondersteunen van de productie in korte ketens. De gezamenlijke ambitie van de provincies en LNV is om ondernemers zodanig te faciliteren dat zij kunnen komen tot een verdubbeling van de marktomzet van consumptie uit de korte keten in 2024 naar € 4,4 miljard.

Biologische landbouw

De extensieve en grondgeboden werkwijze van biologische landbouw zorgt voor een vermindering van stikstofuitstoot, draagt bij aan verbetering van de biodiversiteit, legt een minder grote druk op de bodem en het verbetert de waterkwaliteit door verminderd gebruik van gewasbeschermingsmiddelen en mest en de afwezigheid van het gebruik van kunstmest.

Het biologische keurmerk is een EU-keurmerk op basis van EU-verordeningen. Dat zorgt voor homogeniteit, consumentenvertrouwen en een bewezen goed verdienmodel voor biologische agrariërs. Met de Europese Green Deal, Farm-to-Fork en Biodiversiteitsambities streeft de EU naar 25% biologisch areaal in de EU in 2030. Nederland steunt dit streven en wil hier een bijdrage aan leveren.

Daartoe wordt een nationaal actieplan opgesteld gericht op vergroting van het biologisch areaal in Nederland. Ook in het toekomstig GLB krijgt ondersteuning van de biologische landbouw specifiek aandacht, bijvoorbeeld door biologische bedrijven maximaal te laten profiteren van de ecoregeling. Een aantal provincies is al actief aan de slag met het bevorderen van biologische landbouw. Zo heeft Noord-Brabant de ambitie om de biologische landbouw te laten groeien tot minimaal 15% in 2030 en 25% in 2040.

Vraag en aanbod van biologische producten moeten in balans zijn om te zorgen voor een goed verdienmodel. Bij een afname van de vraag ten opzichte van het aanbod zal de prijs dalen en daarmee het verdienvermogen van de agrariër. Een toename van de vraag ten opzichte van het aanbod zal bijdragen aan het verdienvermogen van de agrariër. Dit zal ervoor zorgen dat meer agrariërs gemotiveerd zullen zijn om over te schakelen naar een biologische vorm van landbouw en daarmee tot een groei van het biologisch areaal leiden. Gezien de huidige omvang van het Nederlandse biologische landbouwareaal (3,8% in 2019) is een gericht stimuleringsbeleid om zowel het aanbod van als de vraag naar biologische producten te vergroten dringend nodig.

³⁴ Meulen, van der, H.A.B. et al., 2022. Kijk op multifunctionele landbouw; Omzet 2007-2020. Wageningen, Wageningen University & Research, Rapport 2022-030. 26 pp. <https://edepot.wur.nl/568136>

Ik wil met relevante ketenpartijen concrete, bindende afspraken maken over betere plaatsing van producten in de schappen, betere informatievoorziening van keten en burgers en het breder beschikbaar maken van biologische producten in afzetkanalen (zie paragraaf 4).

Ons kenmerk
DGA / 22247429

In paragraaf 3.3.1 ging ik in op de werkkapitaalregeling binnen het Omschakelprogramma, die het mogelijk maakt om in de fase van omschakeling naar de biologische productiewijze het tijdelijke tekort aan werkkapitaal te financieren, doordat de overheid borg staat voor een deel van de lening bij de bank. Daarnaast kunnen agrariërs die omschakelen naar biologische landbouw en op zoek zijn naar financiering voor hun investeringen ook gebruikmaken van het Pilot-Investeringsfonds binnen het Omschakelprogramma. Van de 38 bedrijfsplannen die tot nu toe zijn goedgekeurd door de beoordelingscommissie in het Pilot-Investeringsfonds, zijn er 14 bedrijven die gaan omschakelen naar biologisch. Dat laat zien dat het pilot-fonds tot nu toe ook goed toegankelijk is voor bedrijven die willen omschakelen naar biologisch. Aanvullend op deze financiële instrumenten wil ik omschakelaars bijstaan door een landelijke helpdesk op te zetten waar biologische agrariërs expertise en ondersteuning kunnen krijgen voor en tijdens de omschakelperiode.

Tot slot: het vertrouwen in het biologische assortiment en het biologische keurmerk (SKAL) moet hoog blijven. Met de groeiende biologische productie is daarom ook versterking van het controlesysteem nodig om het vertrouwen in het keurmerk overeind te houden en om de dienstverlening aan de biologische keten te optimaliseren.

Eiwitgewassen: Nationale eiwitstrategie (NES)

In de Nationale Eiwitstrategie (NES) wordt aangegeven hoe Nederland in 2030 voor een groot deel uit eigen bronnen voorziet in de nationale eiwitvoorziening voor consumenten en de veestapel en daarmee haar huidige afhankelijkheid van importen van soja kan verminderen. Op 3 juni 2022 heb ik uw Kamer geïnformeerd³⁵ over de verdere uitwerking van deze strategie. In de voorliggende brief geef ik nog een paar nieuwe belangrijke ontwikkelingen mee die deze uitwerking ondersteunen en benadruk ik het belang van deze strategie voor het perspectief van de agrariërs.

De teelt van eiwitgewassen draagt bij aan de verbetering van bodem- en waterkwaliteit, duurzaam bodembeheer, stikstofbinding en daarmee tevens aan vermindering van het gebruik van (kunst)mest. Dit is essentieel voor de omschakeling naar kringlooplandbouw. Het kabinet zet daarom binnen de NES in op vergroting van het teeltareaal van eiwitrijke vlinderbloemige gewassen. Daarvoor werk ik met medeoverheden, maatschappelijke organisaties en ketenorganisaties momenteel aan een Green Deal Eiwitgewassen.

Een voorbeeld is Fascinating! dat regionale boeren in Noord-Nederland ondersteunt met kennis over teeltplannen en inzet op hoge verwaarding van eiwitten, onder meer uit vlinderbloemigen. Fascinating! is ook een goed voorbeeld van hogere verwaarding van reststromen uit onder meer aardappeleiwit en

³⁵ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2022/06/03/nationale-eiwit-strategie>

bietenblad en dat bijdraagt aan het verdienmodel voor boeren. Ook is voorlichting aan consumenten een onderdeel.

Ons kenmerk
DGA / 22247429

Via het toekomstig GLB, met name in de ecoregeling, wordt eveneens ingezet op het stimuleren van eiwithoudende gewassen. Opschaling van de teelt vraagt ook om het verstevigen van het verdienmodel van de teler. Dit vergt niet-vrijblijvende afspraken met ketenpartijen en ketenactiviteiten om vraag en aanbod binnen Nederland met elkaar te verbinden.

Ook is voorlichting aan consumenten nodig. Ik zal onderzoeken in hoeverre ik de teelt van in Nederland geteelde eiwitten en plantaardige oliën zoals koolzaadolie kan stimuleren via inkoopprogramma's en catering bij overheden.

Daarnaast ondersteun ik de ontwikkeling van alternatieve eiwitten voor mens en dier zoals productieketens voor microalgen, schimmels en gisten, veredeling van suikerbieten en producten op basis van fermentatie. Nederland heeft op dit gebied een sterke positie. Door hieraan een impuls te geven ontstaat perspectief voor nieuwe verdienmodellen. Bovendien draagt de inzet op alternatieve eiwitten bij aan vermindering van de CO₂-uitstoot,

Als onderdeel van de Nationale eiwitstrategie is ook een belangrijke rol weggelegd voor de veevoersector. Deze staat voor een belangrijke opgave, want de sector stelt dat de CO₂-voetafdruk van de voornaamste dierlijke producten voor 65 tot 85% bestaat uit de CO₂-voetafdruk van het diervoeder. Dit geeft de sector de verplichting om maximaal bij te dragen aan de verduurzaming van veevoerproductie. Om de milieuvoetafdruk te verlagen, moet worden ingegaan op het meer kringloopwaardig maken van het veevoer en daarmee de dierlijke productie. Denk hierbij aan:

- Het terugdringen van het gebruik van grondstoffen die in concurrentie zijn met humane voedingsmiddelen en het verminderen van de afhankelijkheid van soja. Met het vergroten van het aandeel laagwaardige restproducten uit de voedingsmiddelenindustrie en het vergroten van het gebruik van voormalige voedingsmiddelen in veevoer worden al belangrijke stappen gezet. Dit levert een bijdrage in de voedselvoorziening, namelijk het omzetten van eiwitten uit reststromen, die niet humaan geconsumeerd kunnen worden, in voor mensen benutbare dierlijke producten. Ook draagt dit bij aan het minimaliseren van water- en landgebruik voor de dierlijke productieketen.
- Het overschakelen naar Europese (duurzame) eiwitten, waardoor de productie van Europese eiwitten wordt aangejaagd. Tevens levert dat een belangrijke bijdrage in het verwaarden van de in Europa geproduceerde eiwitten, die worden geteeld op landbouwgronden die door de kwaliteit niet gebruikt kunnen worden in foodtoepassingen.

Ik heb onlangs met de sector gesproken over hun bijdrage inzake het bovenstaande en daarbij geconstateerd dat de sector zich eenduidig uitspreekt in de ambitie om een bijdrage te leveren aan de transitie naar kringlooplandbouw en dat zij ook al goede initiatieven nemen. De sector focust op het vergroten van het aandeel co-producten, voormalige voedingsmiddelen, het reduceren van het risico op ontbossing en de ambitie om meer eiwithoudende grondstoffen uit Europa te betrekken. Ik ga met de sector afspraken maken over eenduidige indicatoren, op

basis waarvan de kringloopprestatie van het geleverde voer kan worden beoordeeld. Hierbij zal rekening worden gehouden met hierboven genoemde doelen. De planning is dat we met behulp van een eerste monitoring begin 2023 kwantitatieve doelstellingen kunnen vaststellen om koersvast verder op te trekken. Hier trekken we nadrukkelijk samen in op.

Ons kenmerk
DGA / 22247429

In december 2022 zal ik uw Kamer informeren over de voortgang en daarbij ook hoe ik invulling ga geven aan de drie aangenomen moties³⁶ die hier betrekking op hebben. De motie-Van der Plas over het gebruik van insecten als diervoeder³⁷ heb ik reeds beantwoord in de genoemde Kamerbrief over de Nationale Eiwitstrategie.

Gewassen telen als biograndstof

De afgelopen jaren zien we belangrijke ontwikkelingen in de teelt van gewassen voor biograndstoffen. Voor bestaande teelten kan het gaan om bijvoorbeeld vlas, hennep en voor nieuwe teelten om bijvoorbeeld sorghum, olifantsgras en lisdodde. Van deze teelten passen er verschillende in de vruchtwisseling op akkerbouwbedrijven, waaronder vlas en sorghum. Lisdodde is een natte teelt die past in veenweidegebieden. Hennep en olifantsgras passen zowel binnen de akkerbouw als in gebieden met melkveehouderij. Deze teelten kennen een mogelijke toepassing in de bouw als biocomposiet en isolatiemateriaal. Voor onder meer vlas, hennep en sorghum geldt dat dit dubbeldoelteelten zijn; naast biograndstoffen kunnen er uit deze teelten ook grondstoffen voor voedsel worden gewonnen. Bij dubbeldoelteelten draagt de gedeeltelijke benutting als biograndstoffen bij aan het totale rendement van de teelt.

Deze gewassen kunnen bijdragen aan een verbreed bouwplan, die -als zij op de juiste bodem worden geteeld- veel minder emissie- en uitspoelingsgevoelig zijn. Daarmee dragen zij direct bij aan de doelen op het gebied van stikstof en water, want: minder bemesting, minder gewasbeschermingsmiddelen en betere bodem. De teelt van deze gewassen is daarom als 'rustgewas' opgenomen in de huidige ecoregeling. In de komende periode worden meer activiteiten onder de ecoregeling toegevoegd en worden activiteiten mogelijk specifiek gemaakt (bijvoorbeeld op een specifiek gewas of regio gericht). Daarnaast biedt het GLB in pijler 2 mogelijkheden om, onder de interventie Samenwerking, voor de verwerking van teelten voor biograndstoffen keteninitiatieven te ondersteunen die bijdragen aan het rendement van telers. Waar nodig zal ik deze mogelijkheid benutten om nieuwe ketens voor biograndstoffen te stimuleren. Ook het Omschakelfonds biedt ondersteuningsmogelijkheden voor dergelijke initiatieven. Om te zorgen dat de teelt van biograndstoffen een volwaardige rol kan krijgen binnen de bouwplannen van agrariërs is langjarige leveringszekerheid tegen aanvaardbare prijzen noodzakelijk. Om een overstap aantrekkelijk te maken moet de prijs die agrariërs betaald krijgen voor de productie van biograndstoffen vanzelfsprekend op een gezonde manier concurreren met de traditionele gewassen die verbouwd worden. Om de afzet van biograndstoffen te stimuleren is het nodig om afspraken te maken met verschillende gebruikssectoren in de economie.

³⁶ Motie Boswijk, Tweede Kamer 21 501 32, nr. 1301; Motie Boswijk/De Groot, Tweede Kamer 35 925 XIV nr 148, Motie De Groot, Tweede Kamer 35 925 XIV nr 134.

³⁷ Kamerstuk 21 501 32, nr. 1417

Voor het stimuleren van de inzet van biograndstoffen van Nederlandse teelten voor woningbouw en isolatie van bestaande woningen, ga ik in gesprek met de minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening.

Ons kenmerk
DGA / 22247429

De langjarige vastlegging van koolstof in biograndstoffen kan worden verwaard met behulp van koolstofcertificaten. Hiermee ontstaat een aanvullend verdienmodel voor bestaande en nieuwe teelten.

Ik zal deze mogelijkheid ondersteunen, waarbij ik wil onderzoeken of het mogelijk is dat de vastgelegde koolstof meegenomen kan worden in de klimaatopgave voor de landbouwsector. De Stichting Nationale Koolstofmarkt (SNK) is momenteel bezig met het ontwikkelen van een methodedocument 'Hennep voor langdurige koolstofvastlegging in henneproducten'. Dit zal mogelijk uitgebreid worden naar andere gewassen. Zodra het methodedocument is vastgesteld, kunnen er projectplannen worden ingediend bij SNK en kan SNK vervolgens koolstofcertificaten uitgeven die verhandelbaar zijn op het Platform CO₂-neutraal.

Voor de teelt van deze gewassen zou mogelijk een eenmalige afwaardering van de grondwaarde nodig kunnen zijn, als er structureel een agrarisch-extensiever grondgebruik komt. Dat kan niet overal, maar op sommige plekken, bijvoorbeeld in overgangsgebieden rond N2000 gebieden, zou dit behulpzaam kunnen zijn. Uiteraard dient een afwaardering gecombineerd te worden met juridisch vastgelegde beperkingen aan het gebruik van die grond, die zijn gericht op een fors lagere milieudruk, bijvoorbeeld door beperking aan de soorten teelten, minder gebruik van meststoffen en gewasbeschermingsmiddelen en duurzaam bodembeheer. Het ligt voor de hand dit te betrekken bij de uitwerking van de categorie landschapsgrond (zie 3.3.3). Het is aan de provincies, in de gebiedsprocessen, om per gebied vast te stellen welke gronden hiervoor in aanmerking komen.

3.3.5 Bedrijfsverplaatsing

Voor agrarische ondernemers die economisch goed presteren, maar die hun bedrijfsvoering niet in overeenstemming met de opgave voor het gebied kunnen brengen, kan bedrijfsverplaatsing een optie zijn. Bedrijfsverplaatsing is geen makkelijk proces en vergt een maatwerkaanpak bij het opstellen van de gebiedsplannen en een afgestemde aanpak met provincies met vrijvallende gunstig gelegen bedrijfslocaties. In het NPLG zal dit nadere uitwerking krijgen. Het ligt het meest voor de hand dat die situatie zich voordoet in kwetsbare gebieden waar de opgaven voor de ecologische doelen groot zijn (zoals in de zones rondom zwaarbelaste stikstofgevoelige natuurgebieden, in de veenweidegebieden met een vernattingsopgave of in kwetsbare beekdalen) of bijvoorbeeld in waterrijke en veedichte gebieden.

In de praktijk zal een ondernemer zijn bedrijf vrijwel altijd verplaatsen naar een bestaande, gunstig gelegen bedrijfslocatie binnen of buiten het gebied, waar een andere agrarische ondernemer stopt. Voorkomen moet worden dat de bedrijfsverplaatsing leidt tot verplaatsing van ammoniak- en broeikasgasemissies. Voor verplaatsters zullen op nieuwe locaties scherpe milieunormen moeten gelden, die voorkomen dat de nieuwe ondernemer teeltwijzen toepast die leiden tot verslechtering van de kwaliteit van water, bodem en lucht. Om de meerwaarde van bedrijfsverplaatsingen voor de milieu- en natuurkwaliteit zo groot mogelijk te

laten zijn, zal op de nieuwe locatie geïnvesteerd moeten worden in innovatieve emissiearme stallen, extensivering of omschakeling. Verplaatsen zal dus in de regel samenvallen met één van de andere ontwikkelrichtingen.

Ons kenmerk
DGA / 22247429

Het kabinet vindt het belangrijk dat we bij dit alles weten te voorkomen dat agrarische ondernemers zelf met alle betrokken overheden contact moeten zoeken om deze verplaatsingspuzzel te leggen. Daarom heb ik met de minister voor Natuur en Stikstof afgesproken dat de benodigde samenwerking tussen de overheden om verplaatsing mogelijk te maken verder wordt uitgewerkt in het kader van de uitwerking van de nationale grondbank.

Een van de doelen van de te ontwikkelen grondbank is om bedrijfsverplaatsingen te faciliteren. Op de langere termijn zal het kabinet, in overleg met de provincies onderzoeken of het gewenst is om voor verplaatsing van agrarische bedrijven nog meer aanvullend instrumentarium te ontwikkelen.

4. Wat verwachten we van ketenpartijen en de samenleving?

In de inleiding van deze brief heb ik onderstreept dat de omslag naar kringlooplandbouw niet alleen een verantwoordelijkheid voor de agrarische sector is. Het perspectief voor de landbouwers wordt immers ook bepaald door de vraag naar duurzamere producten uit de markt en de juiste prijs die een boer daarvoor krijgt. Door tal van oorzaken hebben agrariërs ten opzichte van andere ketenpartijen doorgaans een zwakkere positie. Dit uit zich onder andere in het feit dat agrariërs vaak prijsnemer zijn en te maken hebben met kleine marges en dagelijkse risico's (zoals oogst risico's, prijs risico's en financieringsrisico's). Dit maakt investeren in duurzaamheid voor agrariërs lastig. Een boer kan alleen zijn bedrijfsvoering écht veranderen als de hele voedselketen verandert. In het coalitieakkoord is hierover het volgende afgesproken: "We zetten de transitie in naar kringlooplandbouw met een goed verdienmodel, zodat agrariërs in staat gesteld en maatschappelijk gewaardeerd worden om de benodigde verandering te realiseren, waarbij jonge agrariërs toekomst krijgen. Daarbij verwachten we een niet-vrijblijvende bijdrage van banken, toeleveranciers, de verwerkende industrie en de retail. Waar nodig worden afspraken juridisch geborgd." Kortom: naast agrariërs zelf, hebben ook ketenpartijen en consumenten een rol en taak te vervullen.

Er is het kabinet veel aan gelegen om ongelijke machtsverhoudingen in de keten tegen te gaan. Het vorige kabinet heeft hier flinke stappen in gezet, ondergebracht in de derde pijler van de eerdergenoemde agrarische ondernemersagenda. Ik noem graag:

- De Wet Oneerlijke Handelspraktijken in de landbouw- en voedselvoorzieningsketen, die vanaf 1 november jl. in werking is getreden.
- Vanaf 1 januari 2022 is er een geschillencommissie van start gegaan die geschillen tussen een individuele leverancier en afnemer behandelt.
- De mogelijkheden tot samenwerking tussen agrariërs zijn beter kenbaar gemaakt door de Mededingingswet hierop aan te passen (onder verantwoordelijkheid van EZK). De ACM zal later dit jaar een Leidraad

publiceren om deze mogelijkheden verder te verduidelijken en onder de aandacht te brengen.

- De heer Ferd Crone werd vorig jaar aangesteld als kwartiermaker voor een samenwerkingsambassadeur in de landbouw, naar aanleiding van de motie van het lid Geurts³⁸. In november heeft mijn ambtsvoorganger zijn advies 'Vertrouwen in de samenwerking door en met de landbouw' aangeboden aan de Kamer.
- Via de Europese uitvoeringsverordening 'markttransparantie' en de Agro-nutrimonitor van de ACM wordt empirisch inzicht geboden in de margeverdeling en prijsontwikkeling in de (verschillende schakels van de) voedselketen voor reguliere en duurzame landbouwproducten. De overheid benut dit om te monitoren dat het verdienmodel in de verduurzaamde landbouwpraktijk goed geborgd is

In de praktijk hebben diverse ketenpartijen al stappen gezet en zijn er goede voorbeelden waarbij ketenpartijen hun verantwoordelijkheid nemen. Denk aan concepten als 'strategische ketensamenwerking', waarbij supermarkten intensiever samenwerken met agrarische ondernemers en fabrikanten, of aan het initiatief 'Waardecreatie in Ketens' (WiK). Hierbij werken supermarkten, verwerkers, agrariërs en tuinders aan toekomstgerichte ketens. Boer en tuinder zijn een zakelijke partner met wie voor de lange termijn een onderscheidend product wordt ontwikkeld, waarvoor de consument bereid is een meerprijs te betalen. WiK is daarmee een inspirerend voorbeeld van hoe er binnen de keten al wordt gewerkt aan verwaarding en waardering voor de boer.

Dergelijke initiatieven geef ik graag ruimte. Dat doe ik bijvoorbeeld met het 'Marktprogramma Verduurzaming Dierlijke Producten' (marktprogramma VDP). In dit programma worden marktinitiatieven van ketens voor nieuwe duurzame concepten ondersteund met kennis, onderzoek en voorlichting. Doel ervan is om de vraag naar duurzamer vlees, vis, zuivel en eieren te vergroten, met een verdienmodel voor alle partijen binnen de voedselketen – niet in de laatste plaats voor de boer.

Ik wil hier ook expliciet de waarde van de ambitieuze (private) duurzaamheidskeurmerken benoemen.³⁹ De aan de keurmerken deelnemende agrariërs zorgen voor producten die voldoen aan bovenwettelijke normen, waarmee ze een grote bijdrage leveren aan de verduurzaming. Zij proberen de aarde steeds minder te belasten door te voldoen aan strengere eisen op het gebied van o.a. CO₂ uitstoot, geïntegreerde gewasbescherming, bemesting, bodem en dierenwelzijn. Een keurmerk helpt de consument bij het herkennen van het duurzame product. Bovendien heeft een keurmerk een belangrijke voorbeeldfunctie: je geeft er het signaal mee af dat je als consument een product koopt dat duurzamer is geproduceerd, en daardoor een betere keuze is voor natuur, klimaat én dier.

De keurmerken spelen een belangrijke rol om de transitie naar kringlooplandbouw wind in de zeilen te blazen. De eisen die aan kringlooplandbouw worden gesteld op het gebied van voer, mest, bodem, dierenwelzijn zijn hoog. De keurmerken zijn bij uitstek geschikt om deze strengere eisen, bijvoorbeeld op het gebied van kringlooplandbouw, stapsgewijs in hun certificeringsschema's op te nemen. Het kabinet verwacht vervolgens expliciet dat de afnemer (bijvoorbeeld een

³⁸ Kamerstuk 35 000 XIV, nr. 81

³⁹ <https://www.milieucentraal.nl/eten-en-drinken/topkeurmerken-check-het-plaatje/>

supermarkt) agrariërs die deelnemen aan keurmerken in financiële zin beloont voor hun inspanningen.

Ons kenmerk
DGA / 22247429

Het kan namelijk niet zo zijn dat de extra inspanningen die de primaire producent ten behoeve van duurzaamheid pleegt, niet vergoed worden. Ik vind het van belang dat de vergoeding voor deze extra kosten billijk is.

Bovenstaande initiatieven zijn heel goed en verdienen navolging, maar het is zaak om nu verder door te pakken. Daartoe richt ik me specifiek op de positie, en uiteindelijk het inkomen, van agrariërs die duurzaam (willen gaan) produceren. Ofwel: ik verwacht dat ketenpartijen op zeer korte termijn (verdere) concrete acties gaan initiëren om verduurzaming op het boerenland financieel lonend te maken. De ketenpartijen die ik hier bedoel vormen geen helder afgebakende groep, maar omvatten in ieder geval financiële instellingen, toeleveranciers, verwerkers en retail/detailhandel. Betrokken partijen weten per keten het beste welke schakels er betrokken zijn.

Het maken van afspraken en het initiëren van concrete acties is primair de verantwoordelijkheid van de ketenpartijen zelf. Ze zullen moeten gaan over zaken als:

- vergroten van het assortiment en/of aandeel duurzame producten bij voedselverwerkende en levensmiddelenindustrie en toeleveranciers, en aan het aanbod dat uiteindelijk aan de consument wordt aangeboden door bijvoorbeeld de retail en detailhandel;
- toepassen van uniforme (basis) duurzaamheidseisen, in combinatie met het belonen van duurzaamheidsprestaties;
- bevorderen en belonen van korte ketens;
- borgen van een evenwichtige verdeling van marges en risico's, bijvoorbeeld door transparantie van prijsinformatie, kosten en risicoverdeling in de hele keten;
- bevorderen van transparantie over duurzaamheidsprestaties;
- positioneren van het duurzaam Nederlands product in grootste exportlanden;
- vergroten van mogelijkheden voor financiering van omschakeling naar duurzamere bedrijfsvoering.

Afspraken hierover zijn niet-vrijblijvend en vragen om actie. Vandaar dat ik ketenpartijen deze zomer een stevige en scherpomlijnde opdracht zal geven om concrete acties te ondernemen, gericht op het verbeteren van het verdienvermogen van de duurzame boer. Het gaat er mij om dat er nu écht resultaten geboekt gaan worden. Binnen de door mij gegeven kaders en doelen, kunnen ketenpartijen hun eigen creativiteit, kennis en kunde aanboren om impact te realiseren op de verbetering van de (financiële) positie van de boer. Ketenpartijen moeten vervolgens zelf laten zien hoe hun acties bijdragen aan het verbeteren van de positie van de boer in de keten. Er is mij alles aan gelegen dat ketenpartijen hun verantwoordelijkheid nemen, en daarom houd ik scherp de vinger aan de pols en draag ik ze op om mij op gezette tijden de voortgang aan te tonen. Mocht hieruit in februari 2023, na een half jaar, blijken dat acties in de praktijk onvoldoende opleveren, dat de positie van de boer niet verbetert en de duurzaamheidsinspanningen van de ketenpartijen achterblijven, dan ga ik over tot het inzetten van bindend juridisch instrumentarium, inclusief wettelijke verplichtingen.

De komende periode zal ik gebruiken om de benodigde wetgeving en ander instrumentarium verder uit te werken. Hierbij denk ik minimaal aan het verplicht maken van een jaarlijkse rapportage door ketenpartijen over wat ze doen om de voedselketen duurzamer te maken en agrarische ondernemers te ondersteunen in de transitie. Ik onderzoek wat de mogelijkheden zijn om bovenstaande thema's wettelijk te verankeren. Hierbij kijk ik ook of onderdelen van initiatieven in andere lidstaten behulpzaam kunnen zijn, zoals de Franse wet EgAlim 2 (deze wet introduceert nieuwe regelgeving en transparantiemaatregelen om het verdienmodel van Franse agrariërs te verbeteren). Ook de initiatieven uit Noorwegen en Duitsland betrek ik hierbij, daar waar zij ook echt het verdienvermogen van de agrariër vergroten. In dat kader wil ik bijvoorbeeld kijken naar wettelijke waarborgen dat de duurzame producent in alle gevallen een billijke prijs betaald krijgt (bijvoorbeeld in relatie tot verkoop onder kostprijs). Ook wil ik kijken naar mogelijkheden om wettelijk te borgen dat de consument via de kassabon en/of etikettering van meer informatie wordt voorzien over duurzaamheid, de 'echte prijs' (oftewel *true price*, waarbij de kosten van externe effecten van de productie ook worden meegenomen) en/of de herkomst en slachtlocatie van het dier. Dit is in lijn met de motie-Grinwis/Van Campen⁴⁰ over het verzoek om lessen te trekken uit succesvolle voorbeelden van Europees bronbeleid uit andere sectoren. Naast het juridisch instrumentarium zal ik niet schromen om publiekelijk te communiceren over de bereidheid, acties en resultaten van (individuele) ketenpartijen om de positie van de boer in de keten te versterken. Ik daag de keten ook uit om te experimenteren. Dit helpt om te verkennen hoe de toekomstige ketenaanpak de transitie in de toekomst nog beter kan ondersteunen.

Met deze aanpak sla ik een andere weg in dan eerder is voorgesteld in de motie-Geurts⁴¹ waarin uw Kamer verzocht te komen tot een platform waar publieke en private belanghebbenden samenkomen om praktisch uitvoerbaar invulling te geven aan doelstellingen die vanuit de politiek worden geformuleerd.⁴² Met het door mij voorgestelde traject verwacht ik sneller tot resultaat te komen. Met deze aanpak geef ik ook uitvoering aan de motie-Bisschop⁴³ die vraagt om met afspraken te komen met het oog op een integrale aanpak, en duidelijkheid, ruimte en een economisch en ecologisch duurzaam toekomstperspectief voor de vele gezinsbedrijven in de agrarische sector.

Tot slot zijn en worden ook in Europees verband de nodige stappen gezet om duurzaam beleid te verankeren in het beleid van ketenpartijen in de verwerkende industrie en retail. Het gaat dan bijvoorbeeld om het weren van de Europese markt van producten die ontbossing tot gevolg hebben, het stimuleren van duurzaam bedrijfsbeleid en het rapporteren daarover, het bevorderen van duurzame investeringen en het toepassen van gepaste zorgvuldigheid op gebied van milieu en mensenrechten. In het kader van de Farm 2 Fork-strategie komen er op het gebied van duurzame voedselsystemen ook nog diverse Europese

⁴⁰ Kamerstuk 35 925 XIV, nr. 119

⁴¹ Kamerstuk 35 000 XIV, nr. 81

⁴² Kamerstuk 35 570-XIV, nr. 32

⁴³ Kamerstuk 35 600, nr. 43

initiatieven aan. Zo werkt de Commissie aan een juridisch raamwerk voor een duurzaam voedselsysteem (verwacht eind 2023).

Ons kenmerk
DGA / 22247429

5. Tot slot

Met deze brief geeft het kabinet ook opvolging aan het advies van de SER 'Naar duurzame toekomstperspectieven voor de landbouw'. De SER stelt in dit advies dat er nu actie moet worden ondernomen voor een transitie naar een economische, ecologische en sociaal duurzame landbouw. Daarvoor is langjarig en voorspelbaar beleid nodig. Het advies stelt dat het als eerste stap nodig is dat de overheid de doelen en kaders vaststelt, inclusief duidelijkheid over de financiële middelen. De SER beveelt daarbij aan om verschillende transitiepaden uit te werken. Met deze brief schets ik de kaders voor de komende jaren, en de verschillende ontwikkelrichtingen die ik daarbij zie. De ontwikkelrichtingen zijn voor een belangrijk deel gebaseerd op de door de SER geschetste transitiepaden. De SER adviseert om hiervoor een nationaal akkoordproces in te richten. Na de uitkomst van het advies van de SER heeft dit kabinet nadrukkelijk gekozen voor een gebiedsgerichte aanpak.

Met deze brief heb ik een breed palet aan concrete initiatieven en voornemens geschetst waarmee ik het perspectief voor de landbouw - voor de agrariërs - duurzaam wil versterken. Hiermee geef ik richting aan de grote veranderopgave waar we gezamenlijk voor staan. De concrete uitwerking zal in de gebiedsprocessen en in samenwerking met agrariërs, ketenpartijen, provincies en andere betrokkenen vorm krijgen. Ik blijf met hen het gesprek voeren over hoe de kaders die ik schets aansluiten op de uitwerking in de gebiedsplannen. Gaandeweg zal daarbij ongetwijfeld blijken dat aanpassingen of aanvullingen op dit pakket gewenst zijn. Ik wil het gesprek daarover met alle betrokkenen en uw Kamer graag blijven voeren. Dit vraagt een samenspel van verantwoordelijkheden en keuzes op landelijk, provinciaal en gebiedsniveau waar ik de komende periode mede vorm aan wil geven. Ik ga daarom de komende periode met ondernemers en gebieden in gesprek over wat er nodig is en zal daarmee bezien welke aanpassingen of aanvullingen nodig zijn voor het vervolg. Daarover zal ik uw Kamer in het eerste kwartaal van 2023 informeren. Zoals gemeld zal uw Kamer daarnaast op korte termijn (in september) geïnformeerd worden over de wijze waarop grondgebondenheid in de rundveehouderij zal worden gedefinieerd en (in november) over de verdere uitwerking van kringlooplandbouw op verschillende onderdelen. Deze brief vormt een begin en zeker geen eind van een transitieperiode die zeer impactvol is voor de agrariërs en de agrarische sector. Zij kunnen van mij verwachten dat ik daarbij steeds met volle inzet naast én achter hen zal staan.

Henk Staghouwer
Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit



Onderwerp
Uitwerking stikstofstrategie Flevoland

Kern mededeling
Gedeputeerde Staten hebben op 15 maart de inzet voor de Flevolandse uitwerking stikstof vastgesteld in lijn met de door PS vastgestelde Flevolandse aanpak stikstof, waarop Gedeputeerde Staten het onderstaande heeft besloten.

- 1) De inzet voor de stikstofstrategie te bepalen op:
 - a) 50 tot 70% reductie NH₃ in 2030 in een beperkt gebied in de NOP via een gebiedsproces en tot 20% reductie NH₃ generiek in Flevoland via een generiek beleidsproces. Medio 2023 wordt de definitieve strategie vastgelegd in een gebiedsplan.
 - b) een instrumentkeuze bestaande uit een combinatie van subsidies en regels in een verordening voor: technieken, stoppende of verplaatsende bedrijven in combinatie met een interbestuurlijk afgestemde emissienorm 2030.
 - c) het benutten van synergie met natuurinclusieve landbouw, bossenstrategie en LMS en met andere beleidsthema's zoals Klimaat en Kader Richtlijn Water (KRW) zodra dat kan.
- 2) Deze inzet mee te nemen in de communicatie naar de deelnemers in het gebiedsproces en naar PS.

Mededeling
Op 15 maart 2022 hebben Gedeputeerde Staten de inzet bepaald voor de Flevolandse uitwerking van de stikstofstrategie. Deze uitwerking is in lijn met de op 17 februari 2021 door uw staten vastgesteld Flevolandse aanpak stikstof.

De uitwerking betreft het volgende: om de Flevolandse doelstelling voor beperking van stikstofdepositie op de buiten Flevoland gelegen Natura 2000-gebieden¹ te realiseren, is een stevige emissiereductie van ammoniak nodig van 50 tot 70% van een beperkt aantal agrarische bedrijven in een deel van de Noordoostpolder en een beperkte reductie van ammoniak (tot circa 20%) in de rest van Flevoland. Nadere analyse laat zien dat het vanuit verschillende maatschappelijke en economische belangen verstandig is om deze zonering aan te brengen en de zwaarste beperkingen van emissies te bewerkstelligen in een specifiek gebied langs de oostgrens van de Noordoostpolder en een beperktere reductie in de rest van Flevoland.

Voor de korte termijn wordt ingezet op vrijwillige (gesubsidieerde) maatregelen, maar op lange termijn zijn verplichtende maatregelen vanuit het Rijk of vanuit de gezamenlijke provincies niet uitgesloten.

Om een gewogen, zo veel mogelijk gedragen en toekomstbestendig besluit hierover te kunnen nemen, wordt dit onderzocht en besproken in een gebiedsproces, waarin scenario's naast elkaar worden gelegd. In deze scenario's wordt vanuit verschillende opgaven en belangen toegewerkt naar een duurzame toekomst voor het gebied met perspectief voor ondernemers.

Registratienummer

2930292

Datum

15 maart 2022

Afdeling/Bureau

SENB

Openbaarheid

Openbaar

Portefeuillehouder

Hofstra, H.J.

Ter kennisname aan PS en
burgerleden

¹ Deze doelstelling is vastgelegd in de Flevolandse aanpak Stikstof.

Mededeling

Bladnummer

2

Registratienummer

2930292

Bij de verdere implementatie van deze strategie zal de synergie benut worden met natuurinclusieve landbouw, bossenstrategie en LMS en met andere beleidsthema's zoals Klimaat en Kader Richtlijn Water (KRW) zodra dat kan.

De definitieve reducties en het plan om die te bereiken, zal medio 2023 in een gebiedsplan voor Flevoland worden vastgelegd en aan het Rijk worden aangeboden.

In de Perspectiefnota 2023 zal een voorstel worden ingebracht ter integrale afweging GS/PS.

In de beeldvormende sessie van 23 maart wordt de inzet op de uitwerking van de stikstofstrategie gepresenteerd en toegelicht. Tijdens deze sessie heeft u uiteraard ruim de mogelijkheid om hierover vragen te stellen.

Het informeren van PS is de eerste stap in een strategisch communicatietraject voor het vervolg en het uitvoeren van een zorgvuldige strategie tot reductie van stikstof. De provincie kiest ervoor om te starten met het informeren van PS, waarna vervolgens de informatie wordt gedeeld met de agrarische ondernemers uit de noordostrand van de Noordoostpolder. Het aangaan van het persoonlijke gesprek met de betrokken ondernemers is van het grootste belang. Immers, de bovengenoemde doelstellingen hebben voor deze ondernemers de grootste impact. De relatie met hen is voor de provincie onontbeerlijk voor een goed vervolg van en vertrouwen in het proces van mogelijkheden tot stikstofreductie vanuit de gebiedsgerichte aanpak.

Op 30 maart gaat de provincie in gesprek tijdens een bijeenkomst voor de agrarische ondernemers uit de noordostrand van de Noordoostpolder. Op 21 april volgt een brede bijeenkomst voor alle agrariërs van Flevoland.

Bijlagen

Naam bijlage:	eDocs nummer:	Openbaar in de zin van de WOB (ja/nee aangeven)
Powerpointpresentatie beeldvormende sessie 23 maart 2022 <i>Wordt vrijdag 18 maart 2022 aangeleverd</i>	2932555	Ja



PROVINCIE
FLEVOLAND

Aanpak stikstof in Flevoland

Kaders 2021 en verder



Inhoud

1. Inleiding	3
2. Feiten en cijfers over stikstof in Flevoland	5
3. Kader provinciale aanpak stikstof	7
3.1 Uitgangspunten	9
3.2 Doelstellingen	11
3.3 Sturingsmogelijkheden	12
3.4 Strategie	13
3.5 Financiën	18
4. Activiteiten per doelstelling	20
BIJLAGES	25
Bijlage 1. Context stikstofproblematiek Flevoland	26
Bijlage 2. Toelichting vergunningen en PAS-meldingen	32
Bijlage 3. rapportage Gebiedstafels	33

1. INLEIDING



De Nederlandse Natura2000-gebieden zijn overbelast door stikstof. Daardoor verdwijnt kwetsbare natuur en voldoet Nederland niet aan Europese verplichtingen om Natura2000 te beschermen. Dit is de achtergrond van de stikstofaanpak: we willen kwetsbare, stikstofgevoelige natuur in Natura2000-gebieden herstellen en beschermen, waarbij overigens stikstofgevoelige natuur buiten N2000 'meelift'. Dat stelt ons voor grote uitdagingen en moeilijke keuzes, maar het biedt ook kansen voor een transitie naar een meer natuur inclusieve samenleving. Flevoland wil daar de schouders onder zetten.

Sinds de [PAS-uitspraak van de Raad van State in mei 2019](#) zijn we als provincie aan de slag gegaan om de stikstofproblematiek in Flevoland voor korte en lange termijn op te lossen. Dat doen we samen met andere provincies en het Rijk.

Het afgelopen jaar is voor Rijk en provincies in veel opzichten een zoektocht geweest. Verschillende adviescommissies hebben meer scherpheid gebracht in de opgaven die er liggen én in de (on)mogelijkheden van maatregelen om die opgaven te realiseren. In april 2020 is [de gebiedsgerichte aanpak](#) van start gegaan. Dit is onderdeel van het programma stikstof in Flevoland. In de zomer zijn gebiedspartijen aan drie gebiedstafels samengekomen om mogelijkheden voor emissiereductie en natuurversterking in kaart

te brengen. De provincie heeft deze gebiedspartijen een voorlopige doelstelling gegeven: werk toe naar 26% emissiereductie voor iedere sector. Dat is in lijn met de 26% landelijke emissiereductie die door het Rijk werd nagestreefd in de aanloop naar de Wet Stikstofreductie en Natuurverbetering². De [rapportage van deze gebiedstafels](#) is in september 2020 aan PS aangeboden. De rapportage bevat diverse handvatten voor kaderstelling en uitwerking van maatregelen in het vervolgproces. Daarnaast hebben de gebiedstafels een belangrijke bijdrage geleverd aan het samenbrengen van gebiedspartijen en het creëren van wederzijds begrip over de stikstofproblematiek in Flevoland.

Ook is de feitenbasis voor de stikstofproblematiek in Flevoland in beeld gebracht. Het is nu duidelijk wat de bijdrage van Flevoland is aan de stikstofdeposities op gevoelige Natura 2000-gebieden en de landelijke stikstofdeken, en uit welke sectoren deze emissies afkomstig zijn. Tot slot is er meer zicht op de situatie van [vergunningen en PAS-meldingen](#).

Na de eerste ronde gebiedstafels is er een duidelijker beeld van de stikstofproblematiek in Flevoland en de mogelijkheden. Nu is de provincie weer 'aan zet'. Het is tijd voor de vervolgaanpak: de uitwerking en implementatie van maatregelen en een sterke samenwerking met Rijk en provincies. Dit voorstel schetst het vervolg van de stikstofaanpak in Flevoland.

Leeswijzer

Het probleem rond stikstof is weerbarstig. Bijlage 1 van dit voorstel beschrijft waarom dat zo is. Daarnaast staan er specifieke kenmerken voor de stikstofsituatie in Flevoland beschreven en waarom de provincie aan zet is. Het is een zoektocht naar oplossingen, waarbij de omstandigheden continu veranderen. Het is daarom van belang dat de provincie een duidelijke koers bepaalt, waarbinnen we zorgvuldig kijken welke activiteiten nodig zijn. Deze rapportage begint met een aantal feiten en cijfers rond stikstof in Flevoland. Daarna volgt de inhoudelijke aanpak. Het volgende deel van de Flevolandse Aanpak Stikstof bevat de kaders voor het vervolg van de stikstofaanpak: uitgangspunten, strategie en doelen, activiteiten en bijbehorende financiële middelen. Hierbij blijft ruimte voor maatwerk, inspelen op nieuwe ontwikkelingen en continu leren van elkaar als gebiedspartijen. Het kader geeft een duidelijke koers voor de activiteiten die de provincie in 2021 samen met andere partijen gaat ondernemen. Activiteiten worden binnen deze kaders uitgevoerd, maar daarbij geldt dat deze 'mee kunnen bewegen' met nieuwe inzichten en ontwikkelingen in het stikstofdossier. In het laatste deel van dit voorstel wordt ingegaan op de stappen die de provincie al in 2021 op basis van deze kaders wil zetten. In de zomer van 2021 worden deze activiteiten geëvalueerd. Op basis van de gestelde doelen worden dan ook nieuwe activiteiten benoemd.

1 In Flevoland zijn er geen stikstofgevoelige Natura2000-gebieden, maar er is een beperkte hoeveelheid (potentieel) stikstofgevoelige natuur daarbuiten.

2 Deze wet is op 17 december 2020 aangenomen in de Tweede Kamer, waarbij aan de oorspronkelijke doelen voor natuurherstel in 2030 een doelstelling is toegevoegd voor 2035. Die doelstelling komt neer op 50% emissiereductie in 2035.

2. FEITEN EN CIJFERS OVER STIKSTOF IN FLEVOLAND

Stikstofemissie Flevoland

De stikstofemissie vanuit de provincie Flevoland bedraagt 6675 ton NO_x en 4152 ton NH₃. Onderstaande tabellen geven de verdeling over de belangrijkste sectoren weer.

NO _x	Aandeel sector in totale NO _x -emissies Flevoland in %
Verkeer en vervoer	67%
Landbouw	22%
Energie	4%
Industrie	1%

NH ₃	Aandeel sector in totale NH ₃ -emissies Flevoland in %
Landbouw	89%
Consumenten	5%
Verkeer en vervoer	3%

Depositie op Natura2000-gebieden

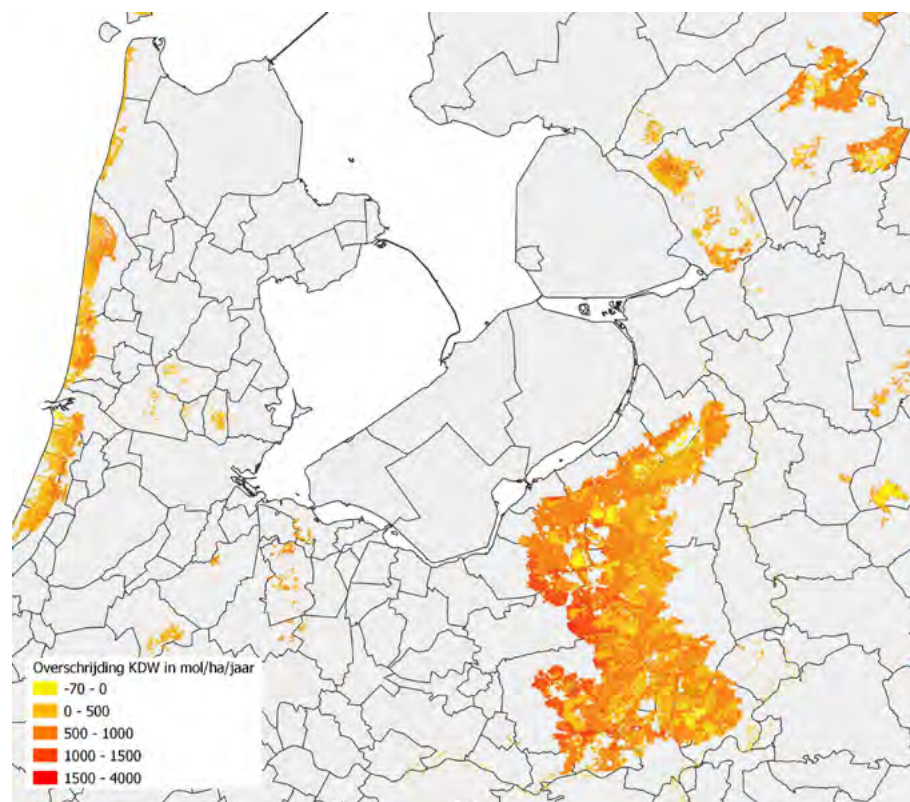
Deze emissie van stikstof leidt tot een depositie van stikstof op de stikstofgevoelige Natura2000-gebieden. In onderstaande tabel is weergegeven wat de totale depositie is van de voor Flevoland meest dichtbijgelegen stikstofgevoelige Natura2000-gebieden en de bijdrage vanuit Flevoland.

Kritische Depositie Waarde

Stikstofgevoelige Natura 2000 gebieden zijn op dit moment in Nederland voor een groot deel overbelast. De grenswaarde die hiervoor wordt gehanteerd is de Kritische Depositie Waarde (KDW). Doelstelling van het Rijk is om alle gebieden te laten voldoen aan deze KDW. Onderstaand kaartje geeft aan waar sprake is van een overschrijding en in welke mate. Dit geeft een goed beeld van de landelijke opgave.

Natura 2000-gebied	Gemiddelde totale depositie	Depositie vanuit Flevoland in mol/ha/ja	Aandeel in totale depositie
Veluwe	1.877	130	6,9%
Wieden-Weerribben	1.251	128	10,2%
Rottige Meenthe en Brandemeer	1.252	99,6	8%
Uiterwaarden Zwarte Water en Vecht	1.354	67	4,9%
Naardermeer	1.380	44	3,2%
Drents-Friese Wold en Leggelderveld	1.768	45,4	2,6%
Ilperveld,Varkens-land,Oostzanerveld en Twiske	1.176	15,7	1,3%

Tabel stikstofdepositie vanuit Flevoland op overbelaste stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden. Bron: doorberekening Gispoint op depositiecijfers RIVM (2018)



Figuur Overschrijding KDW in mol/ha/jaar

3. KADER PROVINCIALE AANPAK STIKSTOF

Flevoland werkt aan stikstof

ecologie en economie in balans



Rollen van de provincie:



Initiatiefnemer



Regisseur



Beleidsbepaler



Vergunningverlener

Uitgangspunten:



Samen aan de slag



Innovatie en
verduurzaming



Monitoring



Samenwerking
Rijk en Provincie



Toekomstperspectief
bieden landbouw



Landelijke ontwikkelingen
binnen provinciaal kader



Stapelen van
regelingen

Doelstellingen:



Vergunningverlening



Economische ontwikkelingen



Stikstofreductie



Natuur inclusieve
samenleving

3.1 Uitgangspunten

Flevoland heeft geen eigen stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden. Met deze Flevolandse vervolgaanpak sluiten we maximaal aan op die unieke situatie. Dat doen we onder andere met 14 uitgangspunten als kader. Deze uitgangspunten geven richting aan de doelen, resultaten en activiteiten die de provincie Flevoland ontplooit op het gebied van stikstof en worden onderschreven door Provinciale Staten.

- We erkennen de noodzaak dat ook Flevoland haar bijdrage moet leveren aan het reduceren van stikstofemissies in Nederland. Hierdoor worden stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden in een gunstige staat van instandhouding gebracht.
- Ons ambitieniveau en tijdspad volgt de ambitie in de wet stikstofreductie en natuurverbetering die in december 2020 in de Tweede Kamer is aangenomen. We vertalen de landelijke doelen daarin naar de Flevolandse situatie. We zetten in Flevoland geen 'plus' op de Rijksdoelen. De provincie heeft verschillende rollen: die van vergunningverlener, initiatiefnemer (bij provinciale projecten) en beleidsbepaler (o.m. omgevingsvisie). De provincie Flevoland heeft een regisserende rol bij het terugdringen van stikstofemissie en -depositie: de verschillende sectoren zijn verantwoordelijk, de provincie regisseert. Die regisserende rol houdt in dat de provincie overleggen organiseert, innovatie en verduurzaming faciliteert (met kennis, beleid



of financiële middelen), afstemming zoekt met Rijk en andere provincies en waar nodig afspraken maakt met sectoren en/of individuele bedrijven. De provincie verwacht bij ieder sector eigenaarschap over de reductieopgave. Eigenaarschap bij en samenwerking met maatschappelijke partners, Flevolandse ondernemers en initiatiefnemers is van groot belang: hier is de kennis en energie aanwezig om voortvarend tot emissiereductie te komen.

- We hebben de voorkeur om stikstofemissiereductie te behalen door innovatie in- en verduurzaming van alle sectoren die stikstofemissies uitstoten. Daarbij is in het bijzonder aandacht voor sectoren waar verduurzaming niet vanuit andere kaders wordt afgedwongen. We zijn bereid een financiële bijdrage te leveren aan de verduurzaming van sectoren die dit niet zelf volledig kunnen bekostigen.
- We zetten ons in voor een oplossing voor alle bedrijven die in de tijd van de PAS te goeder trouw hebben gehandeld en momenteel onzekerheid ervaren als gevolg van de PAS-uitspraak van de Raad van State. We maken ons hard bij het Rijk voor een oplossing voor de PAS-melders en voor het minimaliseren van de overlast³.

³ Bijvoorbeeld door melders waar nodig bij te staan met kennis en door het afzien van het heffen van leges voor het vergunnen van PAS-meldingen.

- Door provincie vrijgespeelde vergunde stikstofruimte kan door de provincie benut worden. Hiervoor hanteren we de volgende prioritering: als eerste projecten van groot provinciaal belang, ten tweede 'voorfinanciering' van ruimte voor PAS-melders (mochten wij in bepaalde situaties sneller ruimte beschikbaar hebben dan het Rijk), ten derde alle overige mogelijke activiteiten⁴.



- We erkennen het belang van de landbouwbouwsector in Flevoland en willen de sector toekomstperspectief bieden dat past in de landelijke en Flevolandse doelen van een toekomst-bestendige landbouw en kringlooplandbouw. De landbouw in Flevoland heeft ook een belangrijke functie voor Nederland en het buitenland.
- Daar waar het kan, stimuleren en faciliteren we verduurzaming van bedrijven. Als het moet kopen we gericht een bedrijf op. Bij uitvoering van maatregelen gaan we uit van vrijwilligheid.
- We geven voorkeur aan maatregelen en activiteiten die ook bijdragen aan andere doelen van de provincie Flevoland op het gebied van ecologie (biodiversiteit, kringlooplandbouw, bossenstrategie, energietransitie) en economie (werkgelegenheid, woningbouw). Hoe meer doelen een maatregel dient, des te effectiever en efficiënter de investering.



- We geven de voorkeur aan maatregelen die waar mogelijk innovatie (het ontwikkelen van nieuwe technieken) en verduurzaming (het uitrollen van bestaande duurzame technieken) stimuleren, in plaats van bedrijfsbeëindiging.
- De stikstofproblematiek in Flevoland kan niet opgelost worden zonder voortvarend optreden van het Rijk (dat ondersteunend is voor Flevoland) en goede samenwerking met andere provincies. Daar hebben we een lobbystrategie voor. We helpen andere provincies en het Rijk om daar waar wat mogelijk hun stikstofopgaven te realiseren.
- Uitvoering van de maatregelen wordt gemonitord. We houden in de gaten welke effecten maatregelen hebben en welke resultaten we bereiken. Dit maken we inzichtelijk voor betrokken partijen. Over de voortgang van de maatregelen wordt ook gerapporteerd aan PS.
- Landelijke reductie weegt zwaarder dan provinciale reductie. Als een relatief kleine stikstoftoename in Flevoland landelijk gezien een grote reductie oplevert (bijvoorbeeld door verplaatsing van activiteiten naar Flevoland), dan staat de provincie er voor open om dit te ondersteunen. Hierbij geldt de voorwaarde dat het ook ruimte creëert voor ontwikkelingen in Flevoland. We houden oog voor leefbaarheid en gezondheid in de provincie Flevoland.



- In de aanpak van de stikstofproblematiek combineren we zoveel mogelijk financiële regelingen en middelen om een zo groot mogelijk multipliereffect te bereiken op provinciale middelen. Daarnaast zoeken we naar maatregelen die meerdere doelen dienen. Daardoor wordt zo efficiënt mogelijk gebruik gemaakt van publieke middelen.

⁴ Toelichting: projecten van provinciaal (maatschappelijk) belang geven we voorrang boven projecten van individuele ondernemers en initiatiefnemers. Op het moment van schrijven van deze aanpak is met name stikstofruimte voor de Maritieme Servicehaven Noord-Flevoland een knelpunt, maar het kan ook gaan om andere economische of infrastructurele ontwikkelingen. Voor de aanlegfase van woningbouwprojecten komt er naar verwachting een vrijstelling. Binnen die laatste groep zien we wel de urgentie en morele plicht om de PAS-melders als eerste 'uit de brand' te helpen, ook om hen in staat te stellen om te investeren de toekomst en verduurzaming van hun bedrijf. Het gaat hier om 'voorfinanciering' van stikstofruimte daar waar wij er sneller dan het Rijk in zouden slagen om bronmaatregelen te treffen. Als laatste komen alle andere initiatieven aan de beurt. Het lijkt zo goed als uitgesloten dat het al in 2021 of 2022 lukt om voor deze initiatieven ruimte vrij te spelen. Indien dit in de toekomst wel het geval is kan eventueel een apart afwegingskader worden vastgesteld door Provinciale Staten om binnen deze groep te prioriteren.

3.2 Doelstellingen



Een nieuwe balans tussen ecologie en economie vinden, dat is het hoofddoel van de stikstofaanpak. Vanuit dat hoofddoel werken we aan de volgende doelstellingen:

- A. Vergunningverlening, toezicht en handhaving zijn op orde: op lange termijn hebben alle vergunningsplichtigen een vergunning voor het uitstoten van stikstof, waarbij we toewerken naar een vergunningstelsel dat verduurzaming stimuleert. Op de afgegeven vergunningen vindt toezicht plaats en er wordt gehandhaafd waar nodig.



Rol van de provincie: vergunningverlener (wettelijke taak)

- B. Projecten van provinciaal belang worden gerealiseerd en economische ontwikkeling blijft mogelijk: op korte termijn verhelpen we acute knelpunten, is er stikstofruimte voor provinciale projecten die nu vastlopen en in samenspraak met het Rijk vinden we een oplossing voor alle initiatiefnemers die ter goeder trouw hebben gehandeld.



Rol van de provincie: initiatiefnemer project(en)

- C. Stikstofreductie: We streven naar reductie van de Flevolandse bijdrage in de overbelasting van dichtbij gelegen stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden. Die overbelasting brengen we, net als de landelijke



doelen, stapsgewijs terug ten opzichte van de situatie in 2019: met 40% in 2025, 50% in 2030, 74% in 2040 en 100% in 2050.

Rol van de provincie: gebiedsregisseur en aanjager

- D. Natuurinclusieve samenleving: activiteiten in Flevoland houden rekening met de natuur binnen en buiten Flevoland en versterkt deze waar mogelijk. We onderzoeken of we ruimtelijk kunnen en moeten sturen door middel van zonering: het ruimtelijk scheiden van bepaalde activiteiten en functies. Het programma stikstof levert een bijdrage (in de vorm van kennis, projecten, netwerk) aan het nieuwe programma Natuurinclusieve samenleving en de volgende versie van de omgevingsvisie. Hierdoor versterken we de veerkracht van de natuur in de regio.



Rol van de provincie: beleidsverantwoordelijke voor natuur en ruimtelijke ordening

3.3 Sturingsmogelijkheden

Stikstof is een complex dossier en de provincie Flevoland is één van de vele actoren. In een dergelijke situatie is het goed te weten welke sturingsmogelijkheden de provincie heeft. De beleidstheorie gaat uit van drie klassieke sturingsmechanismen: de wortel, de toespraak en de stok. Gegeven de situatie (urgent probleem, beperkte oplossingsruimte, verdeelde zeggenschap) zal de provincie alle drie deze mechanismen toepassen:

1. De wortel: het gaat dan om het verleiden van anderen om bij te dragen. Dat kan in het geval van stikstof bijvoorbeeld gaan om een subsidie of investeringsfonds voor verduurzaming, een innovatieregeling, vrijwillige aankoop van een piekuitstoter, of door koplopers ruimte te bieden voor experimenten.
2. De toespraak: dit gaat over aanmoedigen of ontmoedigen van gedrag, bijvoorbeeld in de vorm van het delen van goede voorbeelden rond innovatie en verduurzaming, het geven van informatie en voorlichting, en (bestuurlijk) overleg. Ook de lobbystrategie valt hieronder.
3. De stok: de stok gaat over alles wat te maken heeft met voorschrijven en verbieden. In het geval van stikstof heeft de provincie op twee punten een 'stok' in handen:
 - a. Wat betreft vergunningverlening, toezicht en handhaving: de provincie kan vergunninghouders dwingen om zich aan de condities van de afgegeven vergunning te houden.
 - b. Wat betreft de omgevingsverordening: de provincie kan sturen op de ruimtelijke inrichting van Flevoland en welke activiteiten op welke plek mogen plaatsvinden. Dit is een generiek instrument voor de lange termijn, niet voor specifieke situaties op dit moment.

3.4 Strategie

Focus op ammoniak

Stikstofemissies bestaan deels uit stikstofoxiden (NOx) en deels uit ammoniak (NH₃). NOx wordt met name door de industrie en door verkeer uitgestoten, ammoniak hoofdzakelijk door de landbouw. De uitstoot van 'uitlaatgassen' door industrie en verkeer wordt de komende jaren al fors teruggebracht doordat afspraken zijn gemaakt in het klimaatakkoord. De uitstoot van NOx lift als het ware mee op afspraken over CO₂-reductie. Daarnaast geldt dat het reguleren van verkeer en industrie primair op landelijk niveau moet gebeuren. Uiteraard houden we de resultaten van het klimaatakkoord in de gaten. Mocht het nodig zijn om hierop bij te sturen, dan zullen we dat doen zoals past binnen de taken en rollen van de provincie. De uitstoot van ammoniak staat los van het klimaatakkoord en er zijn extra maatregelen nodig om dit deel van de stikstofuitstoot terug te dringen. Die maatregelen zijn deels afhankelijk van landelijke regelgeving, maar zullen voor een (groot) deel gebiedsgericht moeten worden uitgewerkt en uitgevoerd. Dat ligt veel meer op het pad van de provincie als gebiedsregisseur. Daarom ligt bij het aanpakken van de stikstofproblematiek de focus vooral op maatregelen die ammoniak terugdringen. Daarbij richten we ons óók op industriële activiteiten waarbij ammoniak vrijkomt. Naast aandacht voor ammoniak richten we ons ook op de grote emissiebronnen, ongeacht of het ammoniak of NOx-bronnen betreft.



Deze figuur illustreert dat NOx als onderdeel van de broeikasgassen door de uitwerking van het klimaatakkoord in 2050 tot nul wordt gereduceerd. Vandaar dat wij ons alleen richten op Ammoniak.

Ruimtelijk sturen op depositie

Het effect van het uitstoten van stikstof op de natuur is sterk afhankelijk van de locatie waar de stikstof wordt uitgestoten. Dichtbij een natuurgebied veroorzaakt uitgestoten stikstof (emissie) meer schade aan de natuur (depositie) dan eenzelfde hoeveelheid uitstoot op een locatie verder weg van de natuur.

Met andere woorden: om het stikstofprobleem aan te pakken is het zinvol om maatregelen op de meest effectieve plek te nemen en dus ruimtelijk te sturen op depositie. De strategie is daarom om in te zetten op het nemen van maatregelen waar dat het meest effectief is om de overbelasting op nabijgelegen N2000-gebieden op te lossen: allereerst in de zuid- en ooststrand van Zuid-Flevoland en de ooststrand van de Noordoostpolder. Daarbij hebben we niet alleen oog voor stikstof, maar ook voor andere opgaven, zoals bodemdaling of de bossenstrategie.

Korte termijn en lange termijn

Zowel op korte- als lange termijn moet gewerkt worden aan reductie van stikstof in Flevoland: alleen zo ontstaat er weer een balans tussen economie en ecologie die voor beiden perspectief geeft. We maken hierbij onderscheid in een korte- en lange termijn aanpak. Waarbij ook vandaag al voor de lange termijn stappen worden gezet.

Op de korte termijn speelt een aantal urgente uitdagingen: lopende juridische procedures die verder duiding geven aan de uitspraak van de Raad van State en de speelruimte voor de overheidsaanpak, legaliseren van de PAS-meldingen, ruimte maken voor enkele projecten van groot maatschappelijk belang, toepassen van regels rond intern en extern salderen, etc. Voor de lange termijn is de uitdaging om te komen tot een nieuw en houdbaar systeem. De strategie is om voor de korte termijn de vergunningverlening op te orde brengen en gebiedsgericht maatregelen te nemen maatregelen in zones van Flevoland die het meest

effect hebben op N2000-gebieden: het gaat hierbij om de zuid- en ooststrand van zuidelijk Flevoland en de ooststrand van de Noordoostpolder. Ook verzamelen we de bouwstenen voor de gebiedsprocessen op de langere termijn.

Op de langere termijn zetten we in op een nieuwe systematiek van vergunningverlening en op meer integrale maatregelen die niet alleen voor stikstof effect sorteren. Denk bijvoorbeeld aan gebiedsprocessen waarbij we inzetten op transitie naar een toekomstgerichte landbouw. We beogen bij de korte termijn-aanpak zoveel mogelijk voor te sorteren op de lange termijn, en in ieder geval om no-regret maatregelen te nemen, die de lange termijn niet in de weg kunnen staan.

Kansen en risico's

De hierboven geschetste strategie kent kansen en risico's.

Kansen bestaan vooral uit het meenemen van andere (provinciale) opgaven bij het aanpakken van de stikstofproblematiek. Denk aan:

- Gebiedsopgaven zoals bodemdaling, landschap, verduurzaming van bedrijven etc.
- Provinciale opgaven zoals een transitie naar een volhoudbare landbouw
- Versterken van de samenwerking met gemeenten en maatschappelijke partners

Risico's zijn wat diffuser van aard. Een groot deel van de risico's in het stikstofdossier staat los van de strategie die Flevoland kiest. Bijvoorbeeld: maatregelen

leveren onvoldoende resultaat, er zijn onvoldoende financiële middelen beschikbaar, maatschappelijk draagvlak brokkelt af, maatregelen blijken juridisch niet houdbaar, etc.

De belangrijkste risico's van de gekozen strategie in Flevoland zijn:

- Dat het onvoldoende lukt om tot concrete, vrijwillige maatregelen te komen om de (natuur)doelen te halen.
- Dat het onvoldoende lukt om met het Rijk en andere provincies tot voor Flevoland werkbare afspraken te komen.
- Dat er onvoldoende inzet en middelen vanuit het Rijk beschikbaar komen om maatregelen in Flevoland te treffen, waardoor het draagvlak voor- en de effectiviteit van de Flevolandse Aanpak Stikstof onder druk komt te staan.
- Dat belangrijke ontwikkelingen niet door kunnen gaan vanwege een gebrek aan stikstofruimte.
- Dat de maatschappelijke partners in Flevoland onvoldoende verantwoordelijkheid (kunnen) nemen. Vooral in de agrarische sector zijn forse inspanningen nodig. De provincie kan die deels ondersteunen, maar zonder de inspanningen van de sector zelf gaat het niet lukken de doelen te bereiken.
- Dat ondernemers die te goeder trouw hebben gehandeld hun activiteiten gedwongen zouden moeten stopzetten als het niet lukt voldoende maatregelen te nemen om hen te vergunnen.
- Dat alle aandacht wordt opgeslokt door de korte termijn, waardoor de lange termijn aanpak niet van de grond komt.

Vanwege deze risico's, met uitzondering van het laatste punt, kan de provincie geen resultaatsverplichting aangaan (garantie op het halen van de doelen), maar slechts een inspanningsverplichting.

Vergunningverlening, toezicht en handhaving

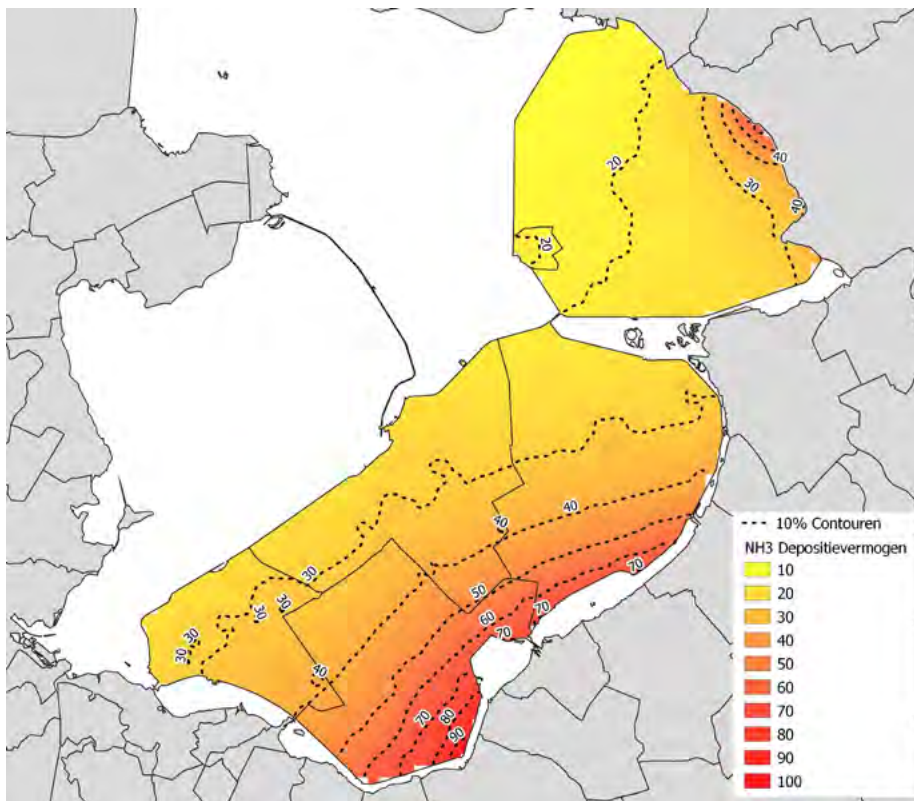
- We blijven vergunningen in behandeling nemen en waar het kan verlenen.
- Wij maken ons sterk voor het vrijmaken van ruimte door het Rijk om bedrijven in Flevoland die te goeder trouw hebben gehandeld ten tijde van de PAS te kunnen legaliseren, waaronder de PAS-melders. Het Rijk heeft aangegeven dat vanaf medio 2021 gestart kan worden met de legalisatie van deze PAS-melders. Flevoland ondersteunt PAS-melders met advies en -zodra dat kan- vergunningverlening. Vooralsnog is het voornemen daarvoor geen leges te heffen.
- Na de PAS-melders komen bedrijven die vergunningsvrij waren onder de PAS in aanmerking voor legalisering. Het betreft o.a. de bedrijven met een depositie tussen de 0,05 en de 0,005 mol/ha/jaar. Ook hiervoor geldt dat wij ons hard maken voor een oplossing bij het Rijk en voor een zo soepel mogelijk verlopende legalisatie.
- Om te voorkomen dat er nieuwe onvergunde situaties ontstaan, zetten wij in op voorlichting over de vergunningplicht in het kader van de Wet natuurbescherming. Tevens komt er voorlichting voor andere overheden zodat zij initiatiefnemers voor nieuwe activiteiten kunnen wijzen op de vergunningplicht in het kader van de Wnb.

- De focus van toezicht en handhaving zal gericht zijn op bedrijven die al een vergunning hebben en op nieuw vergunde bedrijven. Het is van belang dat de werkzaamheden van bedrijven overeenkomen met de vergunning.

Mogelijk maken provinciale projecten en economisch perspectief

- Wij zoeken actief naar mogelijkheden om vergunde stikstofruimte vrij te spelen, als dat nodig is om provinciale ambities te realiseren. Daarbij geven we de voorkeur aan verduurzaming van bedrijven boven het aankopen van bedrijven.
- Wij zetten in op een interprovinciale/landelijke oplossing voor diffuse belasting.
- Wij zoeken in eerste instantie naar stikstofruimte via maatwerkgesprekken met vergunninghouders. Verduurzamingsmaatregelen die voortkomen uit deze maatwerkgesprekken kunnen ook ruimte bieden aan provinciale projecten. Het resultaat mag ook zijn dat de natuur beter wordt of dat de desbetreffende ondernemer ruimte krijgt om intern te salderen.
- We geven prioriteit aan maatregelen en gebieden waar de depositiereductie het grootst is.





Figuur Effectiviteit van maatregelen die ammoniakuitstoot terug dringen ten opzichte van depositie op stikstofgevoelige N2000-gebieden.

Structurele emissiereductie

- Van alle sectoren wordt verwacht om voor 2030 een significante emissiereductie te hebben bereikt. Hierbij wordt 26% emissiereductie als richtpunt gehanteerd.
- We zoeken manieren om initiatiefnemers tot emissiereductie te verleiden, en bieden waar nodig aanvullende subsidie- en innovatieregelingen voor emissiereductie.
- We nemen maatregelen op het gebied van mobi-

teit waar dit kosteneffectief is, er geen voldoende autonome ontwikkeling vanuit Klimaatakkoord is, en de provincie logischerwijs aan zet is. Dit betekent dat we nu inzetten op verbeterde doorstroming en mogelijke maatregelen voor emissiearmere binnenvaart (EICB rapport in november 2020 verwacht).

- Als provincie faciliteren we kennisdeling tussen Flevolandse overheden en de bouwsector om te komen tot emissiearme bouw in de provincie

Flevoland. We geven hierin zelf het goede voorbeeld.

- We blijven pragmatisch in het zoeken naar mogelijkheden om emissies te reduceren; daar waar een kans zich voordoet bieden we maatwerk.

Ruimtelijke inrichting

- Door middel van onze ruimtelijke inrichting kunnen we sturen op depositie: emissie dichtbij een N2000-gebied veroorzaakt meer depositie dan emissie op afstand van natuur. We brengen in kaart welke ruimtelijke afwegingen de stikstofproblematiek in Flevoland met zich meebrengt, zodat we op basis daarvan goede keuzes kunnen maken voor de toekomst in relatie tot andere afwegingen (zoals inspelen op bodemdaling, energie en andere wensen). In het maken van ruimtelijke afwegingen werken we nauw samen met andere overheden en gebiedspartijen.
- We willen met de agrarische sector in gesprek over het perspectief voor de sector en eventuele ruimtelijke zonering van landbouw in relatie tot andere functies en ontwikkelingen (woningbouw, natuur, etc.).
- Stikstofproblematiek wordt betrokken in lopende ruimtelijke trajecten.

Samenwerking met gebiedspartijen

- We werken nauw samen met de gebiedspartijen in verschillende thematafels: landbouw, grond, bouw etc. Doel is kennisdeling en het komen tot concrete reductiemaatregelen. Mogelijk worden thematafels toegevoegd als ontwikkelingen daartoe aanleiding geven.

Strategische agenda naar Rijk en andere provincies

- In het oplossen van de stikstofproblematiek in Flevoland zijn we afhankelijk van het Rijk. We voeren, in samenwerking met andere provincies, actief een lobby naar het Rijk met de volgende doelen:
- Legalisatie PAS-meldingen en voorheen vergunningsvrije activiteiten
- Een oplossing voor diffuse belasting⁵
- Stikstofruimte voor belangrijke projecten in Flevoland (o.a. 100.000 woningen)
- Inzet van (rijks)middelen voor landbouw-innovatie en duurzaamheid

Programma stikstof ten opzichte van andere Flevolandse projecten en programma's

- De functie van het programma stikstof is om de aanpak van de stikstofproblematiek in Flevoland te borgen. Kernactiviteiten (zoals benoemd in dit stuk) worden in het programma zelf uitgevoerd.
- Naast de kernactiviteiten heeft het programma een aanjagen meewerkfunctie om de aanpak van stikstofproblematiek binnen andere beleidsvelden te ondersteunen en de integraliteit van maatregelen te borgen. Voor de beleidsvelden mobiliteit, energie en woningbouw geldt dat we stikstofproblematiek onder de aandacht brengen en zorgen dat dit goed geborgd blijft binnen de beleidsvelden. We doen geen dubbel werk.

Monitoring

- We houden overzicht over het effect van maatregelen en de stikstofruimte in Flevoland. Wij houden bij hoeveel emissiereductie en depositiereductie wij realiseren met de genomen maatregelen, ook als het gaat om onvergunde ruimte die niet gebruikt kan worden voor nieuwe economische ontwikkelingen.
- Er vindt nauwe afstemming plaats met andere provincies en het Rijk over een regionale of landelijke stikstofbank voor vrijgespeelde en vrijgevallen vergunde stikstofruimte. Hierdoor zou afstemming tussen Rijk en provincies over stikstofruimte makkelijker worden.

5 Waarbij vanuit één stikstofbron hele kleine deposities in grote delen van Nederland neerslaan.



3.5 Financiën

Bij de Najaarsnota 2020 hebben PS de volgende middelen gereserveerd voor het programma stikstof in 2021:

- Voor doelstelling A (vergunning verlening op orde) € 300.000 structureel.
- Voor doelstelling B en C (Stikstofruimte zoeken en emissiereductie) € 2.500.000 incidenteel.
- Voor doelstelling D (natuurinclusieve samenleving) is € 50.000 beschikbaar gesteld uit de reserve beheer en ontwikkeling natuur. Het verder in beeld brengen van aanvullende maatregelen alsmede de dekking hiervan vindt plaats binnen het programma Natuurinclusieve samenleving. Ten slotte is het restant stikstofbudget van € 750.000 uit 2020 doorgeschoven naar 2021. Deze middelen zijn nodig voor de inzet van ambtelijke capaciteit (inhuur) en beperkt budget voor onderzoek en inhuur deskundigen.

Met name het bedrag voor doelstelling B en C is nog niet geoormerkt voor specifieke maatregelen. Dat komt omdat eerst maatwerkgesprekken worden gevoerd met vergunninghouders om te onderzoeken welke specifieke maatregelen het meest haalbaar en kosteneffectief zijn. Dat kan resulteren in afspraken op individueel niveau (bijvoorbeeld innovatieve pilots of bedrijfsspecifieke maatregelen waarbij vergunde stikstofruimte vrijkomt) en/of meer generieke regelingen (zoals een open inschrijving voor innovatie, een subsidieregeling of voucher). Hoewel de exacte

maatregelen kunnen variëren is het budget nadrukkelijk bedoeld voor concrete stikstofreducerende maatregelen en innovaties en zal het ook als zodanig worden ingezet.

Wij zullen de bij de najaarsnota gereserveerde middelen inzetten voor de volgende activiteiten in het activiteitenplan (deel 3):

- € 0,3 mln. structureel voor extra werkzaamheden OFGV: het gaat dan om verzamelen van (historische) vergunningsgegevens, het goed, tijdig en juist afhandelen van vergunningsaanvragen, ondersteuning bij vergunningverlening en het uitvoeren van toezicht/bedrijfsbezoeken.

Relevante structurele activiteiten in het activiteitenplan: A1, A2, A7

Het budget voor de OFGV is structureel aangezien de verwachting is dat de komende jaren een extra inspanning nodig blijft op vergunningverlening, toezicht en handhaving.

- € 1,5 mln. voor opvolging maatwerkgesprekken, waarbij gericht individuele afspraken kunnen worden gemaakt en/of een meer generieke (subsidie) regeling kan worden opgezet.

Relevante activiteiten in het activiteitenplan: B2 en C2 (opvolging georganiseerde gesprekken).

- € 1 mln. voor innovatie.

Relevante activiteiten in het activiteitenplan: C3 (uitvoeren pilots en financiële ondersteuning innovatietrajecten).

- € 0,75 mln. voor programmakosten (doorgeschoven vanuit 2020): inzetten voor inhuur externe capaciteit (dit kan alle activiteiten betreffen) en proceskosten, waaronder in ieder geval de organisatie van bijeenkomsten zoals voorlichting, gebieds- en thematafels etc.

Relevante activiteiten in het activiteitenplan: A9, B2, 4 en 5, C2, D1 en 2 (organiseren gesprekken).

De overige genoemde activiteiten zijn veelal incidentele activiteiten en worden uitgevoerd door het provinciale stikstofteam en vallen onder de programmakosten.

Activiteiten waarvoor geen financiële middelen worden ingezet vergen wel ambtelijke capaciteit. Deze worden gedekt uit de programmakosten.

Het activiteitenplan benoemt de te ondernemen activiteiten tot 1 september 2021. De inzet van de gevraagde middelen kan over een langere periode zijn beslag kennen. Bijvoorbeeld doordat er een financieringsmogelijkheid of subsidieconstructie wordt opgezet (activiteit C2). Het daadwerkelijk beroep doen op deze subsidie zal mogelijk/waarschijnlijk langer doorlopen dan september 2021. Na de zomer ontvangen PS een rapportage over de voortgang en waar nodig een vervolgaanpak.

De nu beschikbare middelen zijn naar verwachting niet toereikend om de doelstellingen te behalen. Er is méér nodig dan de nu gereserveerde middelen om de stikstofproblematiek in Flevoland aan te pakken. Deels zoeken we ruimte in bestaande budgetten.

Bijvoorbeeld door innovatiebudget in te zetten als cofinanciering voor POP3-maatregelen die gericht zijn op verduurzaming en het terugdringen van stikstofemissie. Uiteraard lobbyt de provincie ook bij het Rijk voor voldoende middelen voor natuurontwikkeling en stikstofreductie. Mocht blijken dat deze middelen niet voldoende soelaas bieden én dat er concrete kansen zijn om het stikstofprobleem in Flevoland aan te pakken dan zullen GS aanvullende financiële voorstellen doen aan PS.

Kaders voor het uitgeven van bovengenoemde middelen voor opvolging maatwerkgesprekken (€ 1,5 mln) en innovatie (€ 1 mln):

- Doel van de inzet van middelen is stikstofreductie en/of het vrijspelen van stikstofruimte voor nieuwe ontwikkelingen
- De € 1 mln. voor innovatie mogen worden besteed aan concrete (technische) verduurzamingsmaatregelen, aan het organiseren van innovatieve pilots en , aan monitorenbijbehorende monitoring (meten, gegevensverzameling) van innovatieve maatregelen.
- GS maken een afweging tussen de kosten en de verwachte stikstofreductie. We betalen (maximaal) marktconform voor stikstof. De prijs is sterk afhankelijk van de mate en locatie van depositie en de kosten van reducerende maatregelen. Het Rijk handelt in de gerichte opkoopregeling een maximum van € 1 mln. per gerealiseerde mol depositiebesparing.
- Alle middelen worden rechtmatig besteed, waarbij onder meer een toets op staatssteun plaatsvindt
- Max. 120% mag worden besteed aan onderzoek en

advies gericht op het komen tot concrete technische maatregelen (agrarisch adviseur inschakelen, inhoudelijke toets op voorgestelde innovatieve techniek, toets op offertes of waardebeoordeling, etc.)

- De € 1,5 mln. voor opvolging maatwerkgesprekken mag voor maximaal 50% worden besteed aan het opkopen van stikstofruimte ten behoeve van nieuwe ontwikkelingen zonder dat daar een innovatie tegenover staat (indien een vergunninghouder over latente stikstofruimte beschikt). Dit geldt niet voor de € 1 mln. die bedoeld is voor innovatie en verduurzaming.

4. ACTIVITEITEN PER DOELSTELLING

A Vergunningverlening, toezicht en handhaving op orde

Rol: wettelijke taak vergunningverlener



	Resultaat	Activiteiten korte termijn (tot september 2021)	Vooruitblik lange(re) termijn	IPO-verband?
A1	Goed (tijdig, juist) afhandelen vergunning-aanvragen	Vergunningaanvragen afhandelen en indieners adviseren	continueren	Nee
		Bij melding (vooraankondiging) extern salderen in overleg treden met initiatiefnemer en eventueel provincie saldogever	starten	Nee
			Bezien of vergunningsstelsel nodig is	Nee
A2	PAS-meldingen legaliseren	Meedenken met Rijk/IPO over aanpak legalisatie PAS-meldingen	eenmalig	Ja
		Meedenken met Rijk/IPO over aanpak legalisatieoverige knelpunten te goeder trouw, waaronder de vrijstellingen	Vervolg nog onbekend, afhankelijk van aanpak	
		Druk uitoefenen op Rijk voor snelle oplossing	Nog te bezien	Ja
		Verificatie meldingen	eenmalig	kennis delen
		Vergunnen van 151 PAS-melders na legalisatie door Rijk (v.a. medio 2021)	eenmalig	Deels
		Onderzoeken mogelijkheid 'voorfinancieren'	eenmalig	Mogelijk
A3	Nieuwe vergunningensystematiek	In IPO-verband meedenken	Implementeren en uitvoeren	Ja
A4	Goede registratie van ruimte in Regionaal Stikstofregistratiesysteem (RSRS)	In IPO-verband meedenken	Nog onduidelijk hoe systeem gaan functioneren en welke vraagstukken dat oplevert	Ja
A5	Actuele beleidsregels intern en extern salderen geven mogelijkheid voor nieuwe ontwikkelingen	Aanpassen van de beleidsregels waar nodig	Continueren, wel steeds minder vaak aanpassingen	Ja
		Monitoren extern salderen in Flevoland i.o.m. landbouw-sector	Doorzetten gedurende 2021, wellicht daarna	Nee
A7	Goed functionerend toezicht, alle vergunninghouders worden regelmatig gecontroleerd	Plan van aanpak toezicht gereed		Nee
		Bezoeken 70 vergunninghouders	Continueren	nee
			Inzichtelijk maken rechten op referentiedatum	Nee
			Inzichtelijk maken vrijstellingen	kennis delen
A8	Adequate handhaving	Handhavingsstrategie opstellen		kennis delen
			Handhavend optreden	Deels
A9	Er komen geen nieuwe onvergunde emissies bij in Flevoland	Preventie: Voorlichting geven aan initiatiefnemers (per sector) over beleidsregels	Doorzetten gedurende 2021, wellicht daarna	Nee

B Projecten van provinciaal belang realiseren

Rol: initiatiefnemer



	Resultaat	Activiteiten korte termijn (tot september 2021)	Vooruitblik lange(re) termijn	IPO-verband?
B1	Stikstofknelpunten voor projecten van provinciaal belang worden opgelost	Per project onderzoeken mogelijkheden intern salderen, extern salderen, ecologische onderbouwing en ADC		Nee
		Waar nodig: overleg met andere provincies en Rijk op projectniveau		mogelijk
		"Ondersteuning projectleiders met kennis, advies, netwerk, w.o.: Lobby bij Rijk t.a.v. legalisatie melding Lelystad Airport Opstellen stikstofberekeningen en analyses, inclusief advisering daarover Adviseren over (juridische) randvoorwaarden en aanpak Adviseren over mogelijkheden voor intern salderen bij provinciale werkzaamheden"		Nee
B2	Vergunde stikstofruimte vrijspelen om in te zetten voor nieuwe ontwikkelingen	Maatwerkgesprekken met vergunninghouders	Opvolging door kansen te verzilveren op het gebied van verduurzaming, verplaatsing of beëindiging, met een voorkeur voor dat eerste.	Nee
		Informeren van agrarisch adviseurs dat provincie in gesprek wil met bedrijven die willen verduurzamen of eventueel stoppen		
B3	Er komt een landelijke oplossing voor de problematiek rond diffuse belasters	Initiëren overleg in IPO-verband en met Rijk	Vervolgacties zijn afhankelijk van de vorm en invulling van een landelijke oplossing. Bijvoorbeeld: leveren van stikstofruimte (door reductie) of een financiële bijdrage aan het vormen van een landelijke 'stikstofpot' om microdeposities te kunnen vergunnen. Een nader voorstel volgt t.z.t.	ja
B4	Stikstofknelpunten bij projecten van provinciaal belang zijn tijdig in beeld	Voorlichten medewerkers provincie, gemeenten, waterschappen zodat zij tijdig (kunnen) signaleren waar knelpunten ontstaan.	continueren	nee
B5	Betrekken lokale stakeholders om gebiedsgerichte oplossingen te bedenken voor projecten van provinciaal belang.	Informeren en consulteren maatschappelijke partners, afhankelijk van casus of project o.m. via regietafels, werkgroepen, etc.	continueren	kennis delen

C Stikstofreductie

Rol: Regisseur



Resultaat	Activiteiten korte termijn (tot september 2021)	Vooruitblik lange(re) termijn	IPO-verband?
C1 Impact lopend Rijks- en provinciaal beleid op stikstofreductie in beeld.	Op basis van gegevens RIVM in beeld brengen wat de impact voor Flevoland is van de Rijks(bron)maatregelen	Er is nog veel beweging rond de inzet van het Rijk en de reductie die dat oplevert. Als de opgave scherp is sturen we bij in de uitvoering en maatregelen.	ja
	In beeld brengen effecten lopend beleid op stikstofemissie (bijv. lopende landbouwpijlers en mobiliteitsbeleid)		nee
	In beeld brengen welke aanvullende actie nodig en mogelijk is (zie ook C2 en C3)		nee
C2 Terugbrengen van Flevolands aandeel in overbelasting N2000-gebieden met 50% in 2030 ten opzichte van 2019 en 26% emissiereductie in alle sectoren in 2030.	Maatwerkgesprekken met bedrijfsleven en agrarisch ondernemers (zie ook B)	Onderzoeken welke maatregelen kansrijk zijn en dan vervolgstappen bepalen	nee
	Door maatwerkgesprekken in beeld brengen welke subsidie- en/of financieringsmogelijkheden ingericht moeten worden	Afhankelijk van uitkomsten gesprekken. Voorlopige aanname is openstelling van 1 of meerdere regelingen in 2021, bijvoorbeeld een subsidieregeling verduurzaming veehouderijen nabij stikstofgevoelige N2000	kennis delen
	Delen informatie over beschikbare methoden via inspiratieplatform en thematafels landbouw, grond en emissiearm bouwen, gebiedstafel, werktafels etc.	Onderzoeken wat er mogelijk is. verduurzamingsregeling/ meer kennis over wat er kan en dan vervolgstappen bepalen	kennis delen
	Gebiedsgericht met ondernemers aan de slag in de Noordoostpolder om te komen tot een plan voor duurzame gebiedsinrichting en stikstofreductie.	Gebiedsproces/uitvoeringsplan loopt naar verwachting lange tijd door	nee
	Gebiedsgericht met ondernemers aan de slag in de zuid- en oostrand van zuidelijk Flevoland om te komen tot een plan voor duurzame gebiedsinrichting en stikstofreductie.	Gebiedsproces/uitvoeringsplan loopt naar verwachting lange tijd door	nee
	Inrichten van financieringsinstrumenten waarbij middelen/regelingen gestapeld worden	Vervolg afhankelijk van kansen	kennis delen
	Oprichten van een platform voor kennisdeling op het gebied van emissiearm aanbesteden o.b.v. de 'groene koers'	Vervolg afhankelijk van behoefte en ontwikkelingen	nee
	Analyseren resultaten onderzoek EICB naar kansen scheepvaart	Vervolgstappen afhankelijk van resultaten onderzoek	nee
	Lobby Rijksmiddelen voor verduurzaming in de landbouw		ja
	Gebiedsgerichte aanpak: organiseren thematafels om te komen tot kennis en maatregelen. Thematafels voor (in ieder geval) veehouderij, grond (i.s.m. banken en RVB), scheepvaart. Mogelijk extra tafels naar bevind van zaken.	Vervolg afhankelijk van uitkomsten.	nee

Resultaat	Activiteiten korte termijn (tot september 2021)	Vooruitblik lange(re) termijn	IPO-verband?
	Gebiedsgerichte aanpak: organiseren periodieke gebiedstafel voor constructieve dialoog en afstemming maatregelen en plannen tussen agrarisch ondernemers, terreinbeheerders, provincie en andere betrokken partijen	voorlopig continueren	nee
C3	Stimuleren innovatie en emissiereductie	Innovatiechallenge	ja
	Opzetten pilot evenwichtsbemesting akkerbouw	Pilot loopt naar verwachting nog door	kennis delen
	Lobby richting Rijk voor innovatiemiddelen en sneller goedkeuren innovaties voor RAV-lijst (goedgekeurde stalsystemen)		ja
	Onderzoeken of Boerderij van de Toekomst bijdrage kan leveren aan innovatie op het gebied van stikstof	Vervolg afhankelijk van resultaten	nee
	Kennis delen met andere provincies en Rijk over innovatie	Innovatieregelingen op orde	kennis delen
C4	Natuurinclusief grondbeleid (resultierend in een reductie van stikstofemissie)	Gesprekken met RVB, terreinbeherende organisaties en financiële instellingen over voorwaarden gronduitgifte en pacht	Pilots met natuurinclusieve voorwaarden voor gronduitgifte en pacht
C5	Stopzetten van illegale activiteiten.	Handhavend optreden (zie A) (niet in situaties waar te goeder trouw is gehandeld en vooruitzicht is op legalisatie)	

D Natuurinclusieve samenleving

Rol: gedelegeerde verantwoordelijkheid natuurbeleid



Resultaat	Activiteiten korte termijn (tot september 2021)	Vooruitblik lange(re) termijn	IPO-verband?
D1	Stikstofstrategie versterkt programma natuurinclusieve samenleving	Lobby voor Rijksmiddelen natuurversterking in Flevoland	Afhankelijk van vervolg acties oppakken binnen programma stikstof en/of programma natuurinclusieve samenleving
	Onderzoek landschapselementen, in relatie tot bossenstrategie, landschapsvisie en stikstof	idem	nee
	Kennis en oplossingsrichtingen vanuit stikstofperspectief brengen in provinciale programma's Natuur, Landbouw, RO	idem	nee
D2	Stikstofstrategie versterkt volgende versie Omgevingsvisie	Onderzoek zonering in relatie tot stikstofemissies en deposities	idem
	Gesprek met landbouwsector over toekomstbestendige landbouw en eventuele bijbehorende zonering	idem	deels

BIJLAGES



Bijlage 1.

Context stikstofproblematiek Flevoland

Achtergrond en aanleiding

In 1992 heeft Nederland Europese afspraken gemaakt (Vogel- en Habitatrichtlijn) om kwetsbare soorten en habitats in natuurgebieden (Natura 2000) te beschermen. Tussen 1994 en 2004 werden desbetreffende Natura2000-gebieden hiervoor aangewezen. Tegelijkertijd werd in deze jaren een nieuwe Natuurbeschermingswet ingevoerd (1998); initiatieven die nu stikstofemissie produceerden moesten een vergunning in het kader van deze wet aanvragen. Besloten werd dat alle bestaande emissieactiviteiten voor 1994 legaal waren en dat daarvoor geen vergunning nodig was.

Veel soorten en habitats in de stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden waren en zijn niet in een gunstige staat van instandhouding, onder andere door teveel depositie (neerslag) van stikstof. De kritische depositiewaarde (KDW) – de grens voor wat soorten en habitats aankunnen aan stikstofdepositie – wordt in veel gebieden ruim overschreden. Deze stikstofdepositie bestaat uit stikstofoxiden (NOx) en ammoniak (NH3), afkomstig van emissies (uitstoot) uit verschillende sectoren, voornamelijk uit de landbouw.

Vanaf de eerste aanwijzing van de gebieden lukt het Nederland niet om stikstofemissies dusdanig te reduceren dat de stikstofgevoelige Natura 2000-

gebieden in een gunstige staat van instandhouding komen. Daardoor leeft Nederland de gemaakte Europese afspraken niet na, en kunnen vergunningen voor activiteiten die extra depositie veroorzaken op stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden juridisch worden aangevochten. Daarom ontstond eind jaren 2000 grote druk om met een systeem te komen waardoor de staat van stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden werd hersteld en tegelijkertijd economische ontwikkeling mogelijk bleef. Er moest voorkomen worden dat het land 'op slot' ging.

In 2014 werd daarom de Programmatische Aanpak Stikstof (PAS) in het leven geroepen: nieuwe economische activiteiten werden toegestaan als in de toekomst de stikstofbelasting hiervan op kwetsbare Natura2000-gebieden zou worden opgelost. Onder het PAS waren initiatiefnemers die wilden starten of uitbreiden bij een emissie lager dan 1 mol niet vergunningplichtig. Zij konden in dat geval een melding doen voordat ze van start gingen (in bijlage 2 wordt de complexe situatie rond vergunningen en meldingen ten aanzien van stikstofemissies verder toegelicht).

In mei 2019 trok de Raad van State een streep door het PAS: het PAS nam teveel een pand op de toekomst door nu activiteiten toe te staan waarvan onzeker was of stikstofemissies daadwerkelijk ter compensatie

werden teruggedrongen. De emmer zit als het ware vol, en voor elke druppel die erbij komt moet zijn gegarandeerd dat er tenminste evenveel uit de emmer gaat. Anders voldoet Nederland niet aan haar wettelijke taak om de condities van stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden te verbeteren.

Het gevolg van de uitspraak was dat nu daadwerkelijk economische ontwikkelingen op slot kwamen te staan: stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden moet eerst worden gereduceerd alvorens nieuwe activiteiten met stikstofemissies voor die gebieden kunnen plaatsvinden. Hierdoor kwamen veel economische activiteiten stil te staan, met name in de bouwsector. Ook was met de teloorgang van het PAS een streep door de juridische houdbaarheid van de PAS meldingen gekomen, waardoor veel ondernemers plannen hadden ondernomen die nu geen legale juridische status meer hadden.

De 'stikstofproblematiek' bestaat daarmee uit twee kanten: stikstofgevoelige soorten en habitats in stikstofgevoelige Natura 2000 zijn overbelast en daardoor zitten economische ontwikkelingen op slot. Doordat we wettelijk hebben vastgelegd deze soorten en habitats in een gunstige staat van instandhouding te houden, is er geen juridische ruimte om activiteiten uit te voeren die deze overbelasting verergeren.

Sterker nog: eerst moet de staat van de natuur aanzienlijk herstellen (“de emmer moet leger”) voordat er weer perspectief is op nieuwe ontwikkelingen die stikstofdeposities op deze gebieden veroorzaken.

Advies Commissie Remkes

De door het kabinet ingestelde Adviescollege Stikstofproblematiek (‘Commissie Remkes’) heeft gedurende 2019 en 2020 vier adviezen geschreven over de aanpak van de stikstofproblematiek. Hierin komt naar voren dat om Nederland uit de ‘stikstofcrisis’ te krijgen er geloofwaardig natuurherstel en aanzienlijke reductie van stikstofemissies nodig is. Er mag niet wederom een pand op de toekomst worden genomen zonder daadkracht. Het adviescollege kiest hierbij voor een reductie van 50% van alle binnenlandse stikstofemissies voor 2030. Daarmee komen 74% van de stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden onder de KDW te liggen. Daarbij is het uitgangspunt dat er keuzes moeten worden gemaakt in de ruimtelijke inrichting: “niet alles kan overal”. Alle sectoren dienen daarnaast een bijdrage te leveren aan de reductie van stikstofemissies.

Opgave Rijk en provincies

De verantwoordelijkheden voor natuur -en daarmee de verantwoordelijkheden ten aanzien van stikstof- zijn verdeeld tussen Rijk en provincies. Het Rijk is systeemverantwoordelijk voor de Nederlandse Natura 2000-gebieden. Dat wil zeggen dat de verplichting om aan de Vogel- en Habitatrichtlijn te voldoen in eerste instantie een Rijksverplichting is en dat het Rijk ook verantwoordelijk is voor de organisatie en financiering.

Het Rijk heeft de verantwoordelijkheid voor beheer en ontwikkeling van natuur sinds 2011 neergelegd bij de provincies. Provincies zijn ook bevoegd gezag als het gaat om het verlenen van natuurvergunningen, behalve als het gaat om projecten van Rijksbelang, waaronder bijvoorbeeld Lelystad Airport. In dat geval treedt het Rijk zelf op als vergunningverlener.

Deze verantwoordelijkheden werken ook door in de verantwoordelijkheden van de stikstofaanpak. Deze zijn op hoofdlijnen als volgt verdeeld. Het Rijk is verantwoordelijk voor het landelijk beleid en het scheppen van werkbare randvoorwaarden voor de provincies: wettelijke verankering, het aanpassen van wet- en regelgeving daar waar dat nodig is, het nemen van generieke (landelijke) bronmaatregelen, internationale samenwerking en financiële randvoorwaarden.

In april 2020 heeft het kabinet de hoofdlijnen van haar structurele aanpak aangekondigd. Doel is in 2030 de helft van de stikstofgevoelige natuur in Natura 2000-gebieden onder de KDW te brengen. Dit betekent een landelijke emissiereductie van 26% voor 2030.

Hiervoor investeert het kabinet 300 miljoen in natuurversterking en -herstel. Ook neemt het kabinet (bron) maatregelen om alle sectoren te ondersteunen om stikstofemissies te reduceren. Het kabinet heeft daarnaast uitgesproken dat zij op zoek gaat naar oplossingen voor het legaliseren van de PAS-meldingen.

Provincies hebben een regionale rol: naast vergunningverlening zijn ze verantwoordelijk voor een gebiedsgerichte aanpak voor natuurverbetering en

stikstofreductie. Een integrale benadering en het slim koppelen van opgaven in de gebieden is hiervoor nodig. In de praktijk is samenwerking tussen provincies onderling en met het Rijk van groot belang. Stikstofemissies en daarbij gepaarde problematiek zijn immers provincie overschrijdend en overstijgend. Naast regionale en interprovinciale uitspraken is ook afstemming met het Rijk en landelijk beleid nodig om tot effectieve maatregelen te komen.

Stikstofproblematiek als ‘wicked problem’

Het oplossen van de stikstofproblematiek is voor overheden en gebiedspartijen ontzettend complex. Je zou kunnen spreken van een ‘wicked problem’. De volgende punten spelen hierbij een rol:

1. De PAS-melders en degenen die voorheen vrijgesteld waren van vergunningplicht zijn alsnog vergunningplichtig geworden. We beginnen dus met een ‘negatief banksaldo’ waarvoor stikstofruimte gevonden moet worden.
2. De drempel van activiteiten met stikstofdeposities als gevolg die vergunningsplichtig zijn is zeer laag (0,005 mol per ha/ja). Dit betekent dat voor vrijwel alle nieuwe activiteiten waar verbrandingsprocessen of ammoniakemissies plaatsvinden er eerst stikstofruimte gevonden moet worden.
3. Er zijn relatief weinig beschikbare, werkende methodes en technieken die leiden tot stikstofreductie. Zeker voor moderne bedrijven die al werken met schone technieken is verder verduurzamen een kwestie van innovatie en systeemverandering. Dat is dan ook een kwestie van een lange adem.

4. Er zijn op dit moment weinig (juridische) middelen om stikstofreductie voor bestaande activiteiten op sectorniveau of op bedrijfsniveau af te dwingen. Daar komt bij dat innovatie en aanpassing op bedrijfsniveau gaat om grote persoonlijke en financiële belangen van de ondernemer in kwestie. Een provincie kan door middel van de omgevingsvisie wél sturen op ruimtelijke ordening op de lange(re) termijn.
5. De belangen zijn groot: zowel de woningbouw, industrie, infrastructuur en de landbouw/veeteelt zijn van belang voor de brede welvaart in Nederland. Elke sector heeft ook stikstofemissie en dus depositie tot gevolg. De bijdragen aan de stikstofdepositie zijn niet gelijk verdeeld. Er wordt vastgehouden aan bestaande posities, belangen en rechten. Salderen - het kopen van stikstofrechten - over sectorgrenzen heen ligt maatschappelijk en politiek ingewikkeld. Er zit weinig beweging in deze discussie.
6. De stikstofproblematiek is (provincie)grensoverschrijdend, emissies uit de ene provincie slaan neer als depositie in de andere provincie. In het bijzonder de aanpak van 'diffuse belasters' is dan ingewikkeld. Diffuse belasters zijn activiteiten die leiden tot relatief lage stikstofdeposities, maar dan wel in grote delen van Nederland. Vanwege het verspreidingsgebied van NOx gaat het vaak om NOx-uitstoters (scheepvaart, luchtvaart en industrie). Vanwege het grote verspreidingsgebied en de zeer lage deposities is 'regulier' extern salderen met bijvoorbeeld en veehouderij vaak duur en inefficiënt: er moeten op meerdere plekken bedrijven worden gekocht om gebiedsdekkend te zijn, met grote overcompensaties vlakbij de opgekochte bronnen.

Voor het effectief oplossen van knelpunten is dus sterke samenwerking tussen Rijk, provincies en gebiedspartijen nodig met behulp van de nieuwste kennis en inzichten.

Opgave voor Flevoland

De provincie Flevoland kent geen stikstofgevoelige Natura 2000 gebieden, dat betekent echter niet dat Flevoland vrijuit gaat in de oplossing van de stikstofproblematiek, of daar geen hinder van ondervindt. Stikstofemissies vanuit Flevoland slaan namelijk neer op overbelaste stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden buiten de provincie, zoals de Rottige Meenthe, Wieden-Weerribben, Veluwe en Naardermeer (zie tabel).

Doordat stikstofemissies uit Flevoland dus bijdragen aan de overbelasting van stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden, heeft de PAS-uitspraak ook hier gevolgen. Nieuwe economische activiteiten en bouwen infraprojecten die zou leiden tot extra stikstofdepositie op deze gebieden kunnen geen doorgang vinden als er geen directe stikstofcompensatie plaatsvindt. De volgende (provinciale) projecten ondervinden hier nu al hinder van:

- Maritieme Servicehaven Urk
- MITC
- Flevokust Haven
- Werkgelegenheid door bedrijfsuitbreidingen en nieuwe bedrijven
- Onzekerheid over woningbouw, onder andere in Almere (waaronder 100.000 woningopgave
- Infraprojecten hebben geen problemen nav de nieuwe release van AERIUS in oktober 2020



Eerst moeten hier of elders vergunde stikstofemissies gereduceerd worden om nieuwe 'stikstofruimte' te krijgen, of activiteiten moeten nagenoeg emissie-loos worden uitgevoerd. Daarnaast zijn er veel PAS-melders in de provincie die wachten op legalisering van hun activiteiten waar ze onder het PAS een melding voor hebben gedaan.

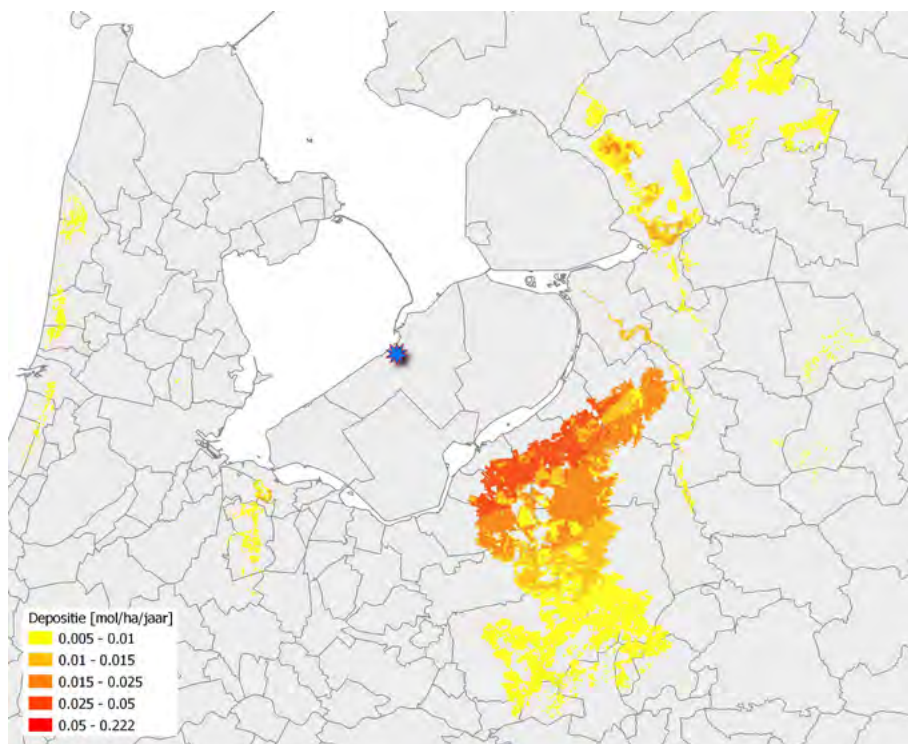
Waarom is de opgave juist voor Flevoland ingewikkeld?

Als provincie zonder stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden en relatief weinig industriële emissies is juist de opgave om effectief stikstofemissies te reduceren en stikstofruimte mogelijk te maken voor economische ontwikkelingen en bouwprojecten ingewikkeld. Dat komt door de volgende factoren:

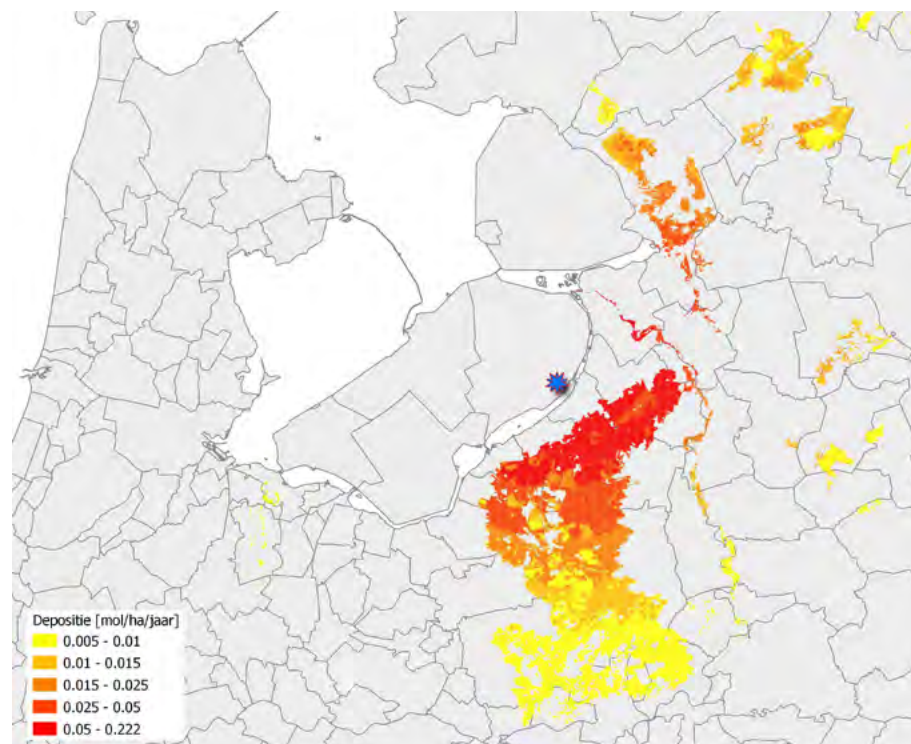
1. Weinig vergunde ruimte: voor Flevoland specifiek geldt dat er maar weinig vergunde ruimte is die kan worden vrijgespeeld om nieuwe ontwikkelingen mogelijk te maken (extern salderen). Dit geldt in het bijzonder voor NOx bronnen (zoals verbrandingsprocessen in de industrie). In totaal zijn er 'slechts' 70 natuurvergunningen (met vergunde stikstofruimte) afgegeven. Daarbij komt dat er nog eens 160 PAS-meldingen gelegaliseerd moeten worden. De opgave voor dit 'oud zeer' en nieuwe projecten kan niet gerealiseerd worden door extern te salderen met het beperkte aantal vergunningen.
2. Het opkopen van een bedrijf in Flevoland (bijvoorbeeld in het geval van stoppende ondernemers is relatief duur (de prijzen voor landbouwgrond zijn in Flevoland hoog).
3. Maatregelen voor de verlaging van stikstofdepositie vanuit Flevoland zelf zijn relatief ineffectief in vergelijking met maatregelen in of nabij de Natura 2000-gebieden in de nabijgelegen provincies, en daarmee ook minder kosteneffectief. Immers: hoe dichter een emissiebron en dus reductiemaatregelen bij een natuurgebied plaatsvinden, hoe groter het effect op de depositie in dat gebied is. Dat betekent enerzijds dat een geïnvesteerde euro dus minder rendeert naar gelang de afstand tussen bron en Natura 2000-gebied groter is, en anderzijds dat er dus relatief meer maatregelen en investeringen moeten worden gedaan om in Flevoland zelf stikstofruimte vrij te spelen in vergelijking met gebieden in en of naast Natura 2000-gebieden.
4. Weinig invloed op natuurherstel van Natura 2000-gebieden: we hebben vanuit Flevoland alleen invloed op de staat van Natura 2000-gebieden door te sturen op emissiereductie.



Onderstaande kaartjes laten zien dat hoe dicht
emissiebronnen (groene punt) zich bij een Natura
2000-gebied bevinden – in dit geval de Veluwe – hoe
groter de depositie is. Dit gaat al snel om meerdere
factoren over een korte afstand. Het loont dus om
maatregelen te nemen zo dicht mogelijk bij de Natura
2000-gebieden. (Bron: Gispoint)



Lelystad



Polder

Waarom Flevoland toch aan de slag gaat

Het stikstofprobleem is groot en complex en het Rijk is primair aan zet als het gaat om het nemen van generieke bronmaatregelen, het creëren van stikstofruimte voor de PAS-melders en de nationale opgaven en is systeemverantwoordelijke voor natuur. Tegelijkertijd is stikstofruimte creëren in Flevoland zoals uiteengezet heel lastig en is er hier geen sprake van overbelaste Natura 2000-gebieden. Die twee zaken samen kunnen leiden tot de conclusie, dat de provincie Flevoland niets hoeft te doen. Toch zijn er goede redenen om wél in actie te komen:

1. Ook Flevoland draagt bij aan de overbelasting van stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden en de stikstofdeken. Rijk en buurprovincies zijn voor het verbeteren van Natura 2000-gebieden en het verminderen van de stikstofdeken voor een bescheiden deel afhankelijk van Flevoland (Flevoland veroorzaakt 2% van de landelijke NOx emissie en 3% van de landelijke NH3-emissie), en Flevoland is afhankelijk van hen als het gaat om het creëren van ruimte voor nieuwe ontwikkelingen en PAS-melders. Bij een wederzijdse afhankelijkheid past een wederzijdse inspanning. Bovendien is de problematiek dusdanig groot en complex dat álle betrokkenen zich zullen moeten inspannen om tot oplossingen te komen.
2. De provincie is verantwoordelijk voor de provinciale omgevingsvisie en de afwegingen die daarin gemaakt worden ten aanzien van de schaarse ruimte. Met name vanuit de landbouw is er grote behoefte aan duidelijkheid. Jonge ondernemers vragen zich af waar hun landbouwbedrijf toekomst heeft en welke investeringen verstandig zijn met het oog op huidige en toekomstige regelgeving. Zij kijken voor die duidelijkheid naar de provincie.
3. De provincie heeft veel deskundigheid en ervaring in huis als het gaat om natuur, landbouw, energie, ruimtelijke ontwikkeling en gebiedsprocessen. Niet alle gemeenten hebben zelf de benodigde deskundigheid rond stikstof in huis.
4. Last but not least: de provincie heeft eigen provinciale ambities. Om die ambities te realiseren is stikstofruimte nodig. Of het nou gaat om de ambities uit het huidige coalitieakkoord, zoals de havenontwikkeling in Urk, of om toekomstige ambities in volgende coalitieakkoorden. In die zin is de provincie ook zelf een initiatiefnemer die stikstofruimte moet regelen om een vergunning te kunnen krijgen.



Bijlage 2.

Toelichting vergunningen en PAS-meldingen

Los van ambities heeft de provincie ook een wettelijke rol in het kader van stikstof, namelijk de rol van vergunningverlener voor natuurvergunningen (op basis van de Natuurbeschermingswet). De provincie is ook verantwoordelijk voor toezicht en handhaving van die vergunningen. Op dit moment is er geen duidelijk overzicht van legale en niet-legale bedrijven. Dat heeft de volgende oorzaken:

- In 1994 werden de eerste Natura 2000-gebieden aangewezen. Op dat moment is besloten dat alle destijds bestaande activiteiten legaal waren en geen vergunning hoefden aan te vragen. Bij het aanwijzen van nieuwe Natura 2000-gebieden is telkens deze legale referentiesituatie gehanteerd. Er zijn daarom bedrijven met oude rechten die niet in een vergunning zijn opgenomen.
- Bedrijven die naderhand zijn gestart of uitgebreid hoefden ten tijde van de PAS alleen een PAS-melding te doen (bij depositie tot 1 mol/ha/jr) of een vergunning aan te vragen voor de extra activiteiten. Op die manier hebben oudere bedrijven soms gestapelde vergunningruimte⁶.
- Een deel van de activiteiten is vergund via een WABO-vergunning in plaats van een natuurvergunning, indien de provincie een 'verklaring van

geen bezwaar' afgaf. Die WABO-vergunningen zijn afgegeven door de gemeenten. Deze zijn volledig in beeld. Vergelijkbaar met vergunde bedrijven in het kader van de Wnb. Zijn er overigens maar een stuk of 5 van in Flevoland

- Onder de PAS gold een vrijstelling voor deposities tot 0,05 mol. Die vrijstellingen waren niet vergunningplichtig en zijn dan ook niet geregistreerd. De vrijstellingen moeten, in navolging op de PAS-meldingen, nog gelegaliseerd worden. Met deze activiteiten kan dus ook niet gesaldeerd worden.

⁶ Zolang PAS-meldingen nog niet gelegaliseerd zijn betreft het géén vergunde stikstofruimte en kan met deze ruimte dus ook niet intern en extern gesaldeerd worden.



Bijlage 3.

rapportage Gebiedstafels



Stikstof in perspectief

Eerste rapportage Gebiedstafels Stikstof Flevoland



[Bekijk de rapportage online.](#)