



Analyse Startpakket Nederland van het Slot

Mei 2025
Provincie Zuid-Holland

Inhoudsopgave

Leeswijzer	4
Samenvattend overzicht	5
Appreciatie	7
Financiële component	10
Analyse per thema	11
Natura 2000 en overgangszones	11
Algemene toelichting	11
Toelichting hoofdpunten per onderwerp	11
Financieel aspect	12
Tijdslijn	12
Mogelijk impact provincie Zuid-Holland	13
Ammoniakplafonds en doelstelling	14
Algemene toelichting	14
Toelichting hoofdpunten per onderwerp	14
Financieel aspect	14
Tijdslijn	14
Mogelijk impact provincie Zuid-Holland	14
Strategisch grondbeleid en extensivering	15
Algemene toelichting	15
Toelichting hoofdpunten per onderwerp	15
Financieel aspect	15
Tijdslijn	15
Mogelijk impact provincie Zuid-Holland	15
Natuurlijke stoppers	16
Algemene toelichting	16
Toelichting hoofdpunten per onderwerp	16
Financieel aspect	16
Tijdslijn	16
Mogelijk impact provincie Zuid-Holland	17
Rekenkundige ondergrens	18
Algemene toelichting	18
Toelichting hoofdpunten per onderwerp	18
Financieel aspect	18
Tijdslijn	18
Mogelijk impact provincie Zuid-Holland	18
Industrie	20
Algemene toelichting	20
Toelichting hoofdpunten per onderwerp	20
Financieel aspect	20
Tijdslijn	20
Mogelijk impact provincie Zuid-Holland	21
Mobiliteit en woningbouw	22
Algemene toelichting	22



Toelichting hoofdpunten per onderwerp	22
Financieel aspect	22
Tijdslijn	23
Mogelijk impact provincie Zuid-Holland.....	23
Landbouw.....	24
Algemene toelichting.....	24
Toelichting hoofdpunten per onderwerp	24
Financieel aspect	24
Tijdslijn	25
Mogelijk impact provincie Zuid-Holland.....	25

Leeswijzer

Dit document bevat de analyse van het *Startpakket Nederland van het Slot* (hierna: *Startpakket*). Dit Startpakket is opgesteld door de Ministeriële Commissie Economie & Natuurherstel (hierna: MCEN). De MCEN is opgericht met als doel een concreet programma uit te werken om Nederland van het slot af te halen. Op vrijdag 25 april 2025 is het Startpakket naar de Tweede Kamer gestuurd.

De opzet van deze analyse is gebaseerd op de vier maatregelen die nader worden uitgewerkt in de SANE-aanpak, die in april door Gedeputeerde Staten is vastgesteld. Provinciale Staten besluiten in juni over de voortgang. Daarnaast zien we dat het Startpakket impact heeft op diverse sectoren. Deze sectoren worden verder toegelicht in de analyse. Het betreft industrie, woningbouw, mobiliteit en landbouw.

De analyse die voorligt is een *feitelijke* analyse van de rijksmaatregelen, enkel gebaseerd op de informatie die het Rijk heeft verstrekt. Om deze reden worden er in de analyse geen voorspellingen gedaan en ook geen uitspraken gedaan over informatie die niet door het Rijk zelf is verstrekt. Wel geven wij een appreciatie van de maatregelen.

Het MCEN-Startpakket is slechts een eerste stap. Veel zaken moeten nog worden uitgewerkt. Zodra verdere uitwerking beschikbaar is, worden de Staten hierover geïnformeerd.

Samenvattend overzicht

Hieronder staat een kort overzicht van de belangrijkste maatregelen uit het Startpakket. De opzet van het presenteren van de maatregelen is gebaseerd op de voorgestelde vier maatregelen van de SANE-aanpak. Dit omdat er veel overlap is tussen de voorgestelde SANE-maatregelen en de plannen van het Rijk.

Natura 2000 & overgangszones

- Integrale aanpak natuurherstel gericht op *alle* drukfactoren.
- Aanvullende maatregelen rondom (bepaalde) N2000-gebieden, waaronder het mogelijk invoeren van een strook van 250 meter te beginnen bij de Veluwe en in de Peel.

Ammoniakplafonds en doelsturing

- Ontwikkeling nieuwe doelsturingssystematiek.
- Invoering afrekenbare bedrijfsspecifieke normen per 2035.
- Omslag maken naar emissiedoelen door introduceren juridisch houdbaar alternatief voor de kritische depositiewaarde.

Strategisch grondbeleid en extensivering

- Tijdelijke, vrijwillige extensiveringsmaatregel voor de melkveehouderij.

Natuurlijke stoppers

- Vrijwillige beëindigingsregeling. Het is nog onduidelijk in hoeverre Zuid-Hollandse agrariërs hiervoor in aanmerking komen.
- In de toekomst mogelijk aanvullende vrijwillige opkoopregelingen waarbij productierechten uit de markt worden gehaald.

Rekenkundige ondergrens

- Invoeren van een rekenkundige ondergrens in het tweede of derde kwartaal van 2025. Hiervoor is het Rijk in afwachting van het advies van de Afdeling Advisering van de Raad van State.

Industrie

- 50% reductie stikstofemissies in 2035 t.o.v. 2019 voor industrie.
- Intensivering Aanpak Piekbelasters (API).
- Onderzoek naar gebiedsgerichte aanpak basisindustrie.
- Verduurzaming afvalverbrandingsinstallaties.

Mobiliteit en wonen

- 50% reductie stikstofemissies in 2035 t.o.v. 2019 voor mobiliteit inclusief bouw.
- Op korte termijn stimuleringsbeleid overstap naar elektrisch vervoer.
- Op (middel)lange termijn maatregelen voor verduurzaming vervoer (voor onder andere het spoorgoederenvervoer in de Rotterdamse haven, de binnenvaart en het wegverkeer).

Landbouw

- 42-46% reductie in stikstofemissies in 2035 t.o.v. 2019 voor landbouw.

- Doelsturing: Boeren krijgen individuele doelen voor stikstof, broeikasgassen en nutriënten, met ruimte om zelf te bepalen hoe ze deze behalen.
- Innovatie en technische maatregelen: er wordt ingezet op technologische vernieuwingen, zoals verbeterde stalsystemen en voermaatregelen om emissies te reduceren.
- Nieuwe regeling voor vrijwillige bedrijfsbeëindiging (zie ook natuurlijke stoppers).
- Nieuwe extensiveringsregeling ter ontlasting van de mestmarkt (zie ook strategisch grondbeleid en extensivering).
- Vergoeding aan boeren voor hun bijdrage aan natuurbeheer, met een focus op het behalen van natuurdoelen (agrarisch natuurbeheer).

Appreciatie

Hieronder volgt op hoofdlijnen een korte uiteenzetting en appreciatie van het Startpakket.

Het Rijk erkent dat de natuurvergunningverlening vast is gelopen, met grote consequenties voor de landbouw, woningbouw, verduurzaming, infrastructuur, het bedrijfsleven en inmiddels ook de paraatheid van defensie.

Het Startpakket is een eerste stap in de goede richting, maar uit de titel blijkt al dat dit niet voldoende is om de benodigde stikstofreductie te bereiken en de natuur te herstellen. Er wordt een aantal goede bouwblokken neergezet zoals zonering, doelsturing en de verhoging van de rekenkundige ondergrens, maar dit is vooralsnog niet genoeg om vergunningverlening op korte termijn weer mogelijk te maken.

Dat het Rijk nu kiest voor dit Startpakket en pas in een later stadium besluit over vervolgmaatregelen, zorgt voor onvoldoende zekerheid, waarbij de economische schade in onze provincie dagelijks oploopt en de onzekerheid voor (agrarische) ondernemers niet wordt weggenomen.

Het Startpakket bestaat uit vier sporen:

- Spoor 1: Een gefaseerde, fundamentele aanpassing van het vergunningstelsel;
- Spoor 2: Een maatregelenpakket dat zorgt voor structurele emissiereductie en gericht is op natuurbehoud en – herstel;
- Spoor 3: Aandacht voor de maatschappelijke en sociaaleconomische gevolgen van de (terugwerkende kracht van de) Rendac-uitspraak van 18 december 2024 voor burgers, bedrijven en gebieden;
- Spoor 4: De inzet van het kabinet op Europees niveau.

Aangezien spoor 3 en 4 voor deze analyse minder relevant zijn ligt de focus hieronder op de uiteenzetting van spoor 1 en 2.

Het Rijk formuleert als uitgangspunten dat het beleid realistisch, haalbaar en duidelijk moet zijn. Dit betekent dat:

- er voldoende middelen en uitvoeringskracht voor beschikbaar moet zijn;
- het financieel is gedekt;
- de genomen maatregelen juridisch zijn geborgd;
- dat duidelijk is welke vervolgstappen kunnen worden genomen mochten de resultaten van de aanpak tegenvallen.

Uit advies van de landsadvocaat blijkt dat het Rijk niet volledig voorziet in de eigen uitgangspunten.

Het doel van het Startpakket is het vlottrekken van vergunningverlening. Om dit te bewerkstelligen wordt binnen spoor 1 een fundamentele herziening van de natuurvergunningverlening aangekondigd. Deze wordt na de zomer gepresenteerd. Voor nu wordt aangegeven dat wordt ingezet op varianten van generieke toestemmingsverlening voor categorieën van projecten, al dan niet in de vorm van een vrijstelling. Indien in de directe nabijheid van Natura 2000-gebieden strengere regels nodig zijn, legt het Rijk de gebiedsbegrenzing en de regels waarover het gaat eenduidig vast, op landelijk of decentraal niveau.

In zijn advies over het Startpakket geeft de landsadvocaat hierover aan dat uit de rechtspraak naar voren komt dat dergelijke oplossingsrichtingen met generieke toestemmingsverlening en uitzonderingscategorieën veelal te complex zijn om daadwerkelijk effect te sorteren.

Voor de korte termijn zet het Rijk in op:

- de invoering van de rekenkundige ondergrens (zie hoofdstuk Rekenkundige ondergrens);
- het schrappen van de Kritische Depositie Waardes uit de wet en vervangen door een 'juridisch houdbaar alternatief' in de vorm van emissiedoelen;
- het verbeteren van Aerius;
- het onderzoeken in hoeverre kleinschalige en tijdelijke emissies van verduurzamingsprojecten onder minimale voorwaarden kunnen worden toegestaan.

Tot op heden zijn deze oplossingsrichtingen niet verder uitgewerkt. De landsadvocaat merkt daarnaast op dat alle oplossingsrichtingen uit spoor 1 het Rijk nog steeds verplicht om passende maatregelen te nemen om verslechtering van de natuur te voorkomen.

Bij de generieke emissiereducerende maatregelen onder spoor 2 valt op dat het Rijk inzet op het bereiken van emissiereductiedoelen in 2035. Hoewel wordt aangegeven dat de aanpak zo zal worden ingericht dat een significant deel van de te bereiken emissiereductie in de eerste vijf jaren (tot 2030) wordt gerealiseerd, is het de vraag of dit voldoende is. Mogelijk is meer geborgde emissiereductie op kortere termijn noodzakelijk. Uit de Greenpeace-uitspraak van 22 januari 2025 volgt immers dat de Staat zich aan het stikstofdoel van 2030 moet houden. Dit betekent dat 50% van de oppervlakte van de stikstofgevoelige natuur uiterlijk op 31 december 2030 onder de grenswaarde moet zijn gebracht.¹

Het Rijk vraagt van alle sectoren een bijdrage. Voor industrie is het nieuwe doel 50% emissiereductie in 2035 (ten opzichte van 2019), voor landbouw 42-46%, en voor mobiliteit (inclusief bouw) 50%, beide voor dezelfde periode (zie ook de hoofdstukken Industrie, Mobiliteit en Woningbouw en Landbouw).

Met betrekking tot deze doelen roept met name het reductiedoel van 50% voor de mobiliteitssector vragen op. Verwezen wordt naar de Klimaat en Energieverkenning 2024 van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL). In het achtergrondrapport van TNO wordt inderdaad aangegeven dat de emissiereductie voor personenverkeer en vrachtverkeer door verdergaande elektrificatie van personen- en vracht/bestelauto's op schema ligt. Voor de binnenvaart, mobiele voertuigen en zeescheepvaart, is dit echter niet het geval.

De conclusie in het Startpakket over de haalbaarheid van de verhoogde reductiedoelstellingen voor de mobiliteit (ten opzichte van de huidige 35% reductie in 2030) met de verwijzing naar de PBL-ramingen onderstreept dan ook de noodzaak voor aanvullende maatregelen die het Rijk nog moet nemen. Want zonder aanvullende maatregelen en financiële middelen, lijkt de verhoogde reductiedoelstelling voor de mobiliteit niet te worden gehaald. Door het ontbreken van zicht op financiën op (de middellange) termijn komt de benodigde transitie zoals in de bouw- en mobiliteitssector onvoldoende op gang.

Naast deze generieke reductiedoelen kiest het kabinet in het Startpakket ook voor een regionale aanpak met zones van 250 meter rond overbelaste hexagonen, te beginnen met de Veluwe en de Peel. Aangegeven wordt dat de precieze invulling de komende tijd samen met provincies wordt uitgewerkt. Het Rijk is echter wel van plan dit via instructieregels te borgen, waarmee de speelruimte voor provincies voor eigen invulling beperkter is.

¹ Rb Den Haag, Greenpeace, 22 april 2025, [ECLI:NL:RBDHA:2025:578](#).

Voor de start van deze aanpak in de Veluwe en de Peel zijn financiële middelen beschikbaar gesteld; voor de verdere uitrol hiervan is nog geen dekking en wordt er gekeken naar de augustusbesluitvorming. Ook voor eventuele aanvullende generieke maatregelen voor industrie, mobiliteit en landbouw is nog geen budgettaire dekking; ook deze zal nog later moeten worden gevonden.

Hoewel juridische borging als uitgangspunt is benoemd, refereert spoor 2 slechts aan het feit dat de uitvoering en resultaten van het maatregelenpakket 'geborgd moeten worden met duidelijke afspraken tussen overheden en relevante partijen'. Voor de industrie schetst het Startpakket het bestaande juridische kader voor emissiereductie (zie hoofdstuk Industrie). Voor met name de landbouwopgave is het duidelijk dat de juridische borging voor de bronmaatregelen die zien op doelsturing nog grotendeels lijkt te ontbreken. Zoals de landsadvocaat aangeeft, ontbreekt de tussentijdse monitoring, de borging in de tijd (wordt voldoende emissiereductie behaald binnen de termijn waarop emissiereductie noodzakelijk is) en is het onbekend in hoeverre er bereidheid is daadwerkelijk tot handhaving van de norm over te gaan. Voor het lostrekken van de vergunningverlening is juist borging van het resultaat cruciaal; op voorhand moet vaststaan dat de maatregelen voldoende effect zullen hebben.

In dit kader is het goed om te benoemen dat de MCEN de landsadvocaat specifiek heeft gevraagd of het Startpakket voldoende is om de vergunningverlening los te trekken. De landsadvocaat is hier vrij helder over. Hoewel het pakket uit spoor 2 een noodzakelijke eerste stap in de goede richting is (mits tijdig uitgevoerd en geborgd) is dit nog niet voldoende om aan het additionaliteitsvereiste te voldoen. Dit laatste betekent dat bij de verlening van een natuurvergunning voor een project moet worden gekeken naar de beschermde habitats van de betrokken Natura 2000-gebieden waarop het project leidt tot stikstofdepositie. Dat is een gebiedsspecifieke en habitatspecifieke toets. Vooralsnog zijn alleen een aantal van de generieke effecten van het Startpakket in beeld en zijn deze nog niet doorvertaald naar de positieve gevolgen per Natura 2000-gebied. Juridisch gezien is inzicht nodig welke daling van stikstofdepositie in elk geval nodig is om verslechtering tegen te gaan en welke concrete natuur(herstel)maatregelen in aanvulling daarop moeten worden genomen. Op voorhand moet duidelijk zijn dat beoogde effecten ook daadwerkelijk zullen plaatsvinden. Het Startpakket biedt deze duidelijkheid nog niet.

Het Startpakket in deze huidige vorm en de keuze om vervolgmaatregelen en de daarbij bijbehorende financiering pas later te nemen, houdt voorlopig de onzekerheid in stand en brengt onze provincie niet van het slot.

Financiële component

Om de doelen van het Rijk te realiseren, wordt gewerkt langs vier sporen. Er wordt gestart met de onderdelen waarvoor reeds budget beschikbaar is.

Budget

Het Rijk stelt eenmalig 1,6 miljard euro beschikbaar, aangevuld met een structureel bedrag van 213 miljoen euro. Dit komt bovenop de incidentele 600 miljoen euro die reeds in de Voorjaarsnota is gereserveerd.

Verdeling van middelen

De beschikbare middelen worden verdeeld over diverse sectoren en maatregelen. De volgende bestedingen zijn begroot:

- Vrijwillige beëindigingsregeling: 750 miljoen euro
- Extensiveringsregeling: 627 miljoen euro
- Ontwikkeling nieuwe doelsturingssystematiek: 200 miljoen euro
- Uitbreiding agrarisch natuurbeheer: 213 miljoen euro structureel
- Regionale maatwerkaanpak Veluwe en Peel: 600 miljoen euro
- Extra natuurherstelmaatregelen: 100 miljoen euro
- Verbeteren natuurmonitoring: 12,5 miljoen euro structureel

De komende maanden gebruikt het Rijk voor een zorgvuldige voorbereiding van nadere besluitvorming. Het Rijk is voornemens om richting Prinsjesdag met 'robuuste vervolgstappen' te komen. Ook wordt dan besloten over de omvang van de maatregelen en de bijbehorende financiering.

Verdeling van middelen

Het is op dit moment nog niet precies bekend hoe de beschikbare middelen worden verdeeld tussen Rijk en provincies, noch hoe de verdeling tussen de provincies onderling eruitziet. Verwacht wordt dat – met uitzondering van de regionale maatwerkaanpak voor de Veluwe en de Peel – ook Zuid-Holland aanspraak zal maken op middelen voor alle overige maatregelen.

Capaciteit

De benodigde capaciteit voor uitvoering is nog onvoldoende uitgewerkt. Er wordt gesproken over samenwerking met provincies, terreinbeherende organisaties (TBO's) en andere uitvoerende partijen. Hoewel capaciteitsproblemen bij deze organisaties worden erkend, ontbreekt vooralsnog een concreet plan voor capaciteitsversterking.

Financiële risico: onvoldoende middelen voor uitvoering

Het totale maatregelenpakket vereist waarschijnlijk meer financiële ruimte dan nu is gereserveerd. Indien de uitvoering niet volledig kan worden bekostigd, komt de effectiviteit van het pakket in gevaar. Tegelijkertijd heeft het Rijk aangegeven de komende maanden te werken aan de nadere uitwerking van de omvang van maatregelen en bijbehorende financiering.

Analyse per thema

Natura 2000 en overgangszones

Algemene toelichting

In Zuid-Holland hebben we 21 Natura 2000-gebieden (N2000-gebieden) waarvoor we een verplichting hebben tot het halen van de instandhoudingsdoelen. Dit is een wettelijke verplichting voortvloeiend uit de Europese Vogel- en Habitatrichtlijn (VHR). Drukfactoren als verzuring, vermessing, verdroging, verstoring en versnippering spelen een grote (negatieve) rol op het halen van deze VHR-doelen in de N2000-gebieden. Op dit moment worden maatregelen tegen deze drukfactoren voornamelijk binnen N2000-gebieden genomen. Met overgangszones worden maatregelen voor het beperken van deze drukfactoren geborgd. Overgangszones zijn zones rondom N2000-gebieden waarbinnen functies en activiteiten worden aangepast of beperkt, met het oog op de VHR-doelen in het N2000-gebied. Zo kan ook met maatregelen in overgangszones de impact van drukfactoren op N2000-gebieden verminderen en natuurherstel binnen N2000-gebieden mogelijk worden gemaakt.

In het Startpakket van het Rijk wordt niet over 'overgangszones' gesproken. Wel gaat het over 'drukfactoren', 'stroken' en 'aanvullende maatregelen rondom bepaalde N2000-gebieden' wat enigszins in lijn is met onze voorstellen voor het implementeren van overgangszones rondom N2000-gebieden, daar waar het nodig en nuttig is.

Voor natuurherstel lijkt het Startpakket zich te richten op een aanpak voor alle drukfactoren, dus niet alleen stikstof. Waarbij indien nodig gebiedsspecifieke maatregelen moeten worden genomen rondom Natura 2000-gebieden (N2000-gebieden). In het Startpakket staat dat nog wordt bepaald of de regels met betrekking tot gebiedsbegrenzing op nationaal of decentraal niveau komen te liggen.

Het Rijk geeft aan dat deze integrale aanpak natuurherstel, gericht op alle drukfactoren, in lijn is met de Natuurherstelverordening. Deze aanpak moet zorgen voor 'effectiever natuurherstel, waarbij stikstofreductie en andere natuurmaatregelen elkaar versterken' en voor 'meer duidelijkheid over de benodigde herstelmaatregelen en de ruimte voor economische activiteiten'. Daarnaast wordt nogmaals benoemd dat 'door een brede aanpak gericht op alle drukfactoren het natuurherstel wordt versneld'

In het Startpakket schrijft het Rijk dat er wordt gewerkt aan een speedwet voor de uitwerking van spoor 1 (aanpassing van het vergunningstelsel en wetgeving) en spoor 2 (maatregelenpakket voor structurele daling stikstofemissies en voor natuurbehoud en -herstel).

Toelichting hoofdpunten per onderwerp

1. Integrale aanpak natuurherstel gericht op alle drukfactoren (spoor 1)

Het Rijk wil op korte termijn (tweede/derde kwartaal) werken aan het verbeteren van de systematiek van de Natuurdoelanalyses (NDA's), waarin alle drukfactoren worden meegenomen. Dus niet alleen de drukfactor stikstof. In de zomer komt het Rijk met een conceptversie 'handreiking natuurdoelanalyses herijken'. Het is nog niet bekend hoe de methodiek in de nieuwe handreiking eruitziet. Daarnaast wordt aangegeven dat er een verbeterd toezicht moet komen op de activiteiten en de mogelijke gevolgen voor de natuur, in samenhang met de staat van de natuur en al haar drukfactoren.

2. Aanvullende maatregelen rondom (bepaalde) N2000-gebieden

Naast de integrale aanpak natuurherstel gericht op alle drukfactoren kiest het Rijk ook voor een regionale aanpak rondom (bepaalde) N2000-gebieden. Het Rijk kiest ervoor om te starten met deze aanpak op de Veluwe en in de Peel.

Een van de maatregelen waaraan wordt gedacht is het invoeren van een strook van 250 meter rond overbelaste hexagonen bij de N2000-gebieden de Veluwe en in de Peel. Precieze invulling, inclusief reductieopgave in die strook, wordt samen met provincies uitgewerkt en hierbij wordt ook (de drukfactor) hydrologie betrokken. Dit najaar volgen instructieregels voor deze stroken.

Binnen de stroken is er ruimte voor maatwerk. Bijvoorbeeld voor de versnelde invoering van emissiearme technieken en gebied specifieke (bemesting)normen.

3. Verbetering natuurmonitoring

Het Rijk is voornemens om de natuurmonitoring te verbeteren. Hiermee poogt het Rijk de juiste informatie inzichtelijker te maken en daarmee dit door te laten werken in het gevraagde beheer van natuurgebieden.

4. Herijking van de Natura 2000-gebieden (middellange termijn)

Het kabinet stelt een gezant aan om te kijken naar de mogelijkheden voor aanpassing van Europese wet- en regelgeving en het herijken van de N2000-gebieden, waarbij ook het belang van defensie wordt meegenomen.

Financieel aspect

- Voor de brede aanpak gericht op alle drukfactoren voor de stikstofgevoelige N2000-gebieden wordt eenmalig 100 miljoen euro extra vrijgemaakt tussen 2026 en 2030. Deze middelen komen boven op het bestaande Programma Natuur. Het is nog onduidelijk hoe de verdeling tussen provincies eruitziet. In Zuid-Holland hebben we 14 stikstofgevoelige N2000-gebieden waarvoor we deze middelen kunnen benutten.
- Voor verbetering natuurmonitoring wordt 12,5 miljoen euro vrijgemaakt.
Het is nog onduidelijk op welke manier dit wordt ingezet.
- De beschikbare middelen voor agrarisch natuurbeheer (ANB) worden verhoogd met 213 miljoen euro structureel.

Tijdslijn

- Tweede/derde kwartaal 2025:
 - Spoedwet voor de uitwerking van spoor 1 (wet- en regelgeving en vergunningsstelsel) en spoor 2 (maatregelen).
 - Verbeterde Natuurdoelanalyses (NDA's) waarin alle drukfactoren worden meegenomen.
 - Verbetering natuurmonitoring.
- Derde/vierde kwartaal 2025:
 - Instructieregels invoeren voor 'strook' van naar verwachting 250 meter bij Natura 2000-gebieden. Gestart wordt met de Veluwe en in de Peel.

Mogelijk impact provincie Zuid-Holland

Waarschijnlijk hebben overgangszones voor veel van de Zuid-Hollandse N2000-gebieden een beperkt effect op het behalen van de wettelijke stikstofdoelen. Dit komt doordat er in de directe omgeving rondom de meeste Zuid-Hollandse N2000-gebieden relatief weinig (grote) stikstofbronnen zijn. In aanvulling op het lopende OER-proces voor overgangszones voor andere drukfactoren dan stikstof, is het voorstel in SANE om te onderzoeken waar in Zuid-Holland een overgangszone voor stikstof een substantieel effect kan hebben op het behalen van de wettelijke stikstofdoelen. Alleen voor zones waar het nodig en nuttig is, zou deze maatregel bijdragen.

Ammoniakplafonds en doelsturing

Algemene toelichting

Het Rijk zet in op een pakket van generieke maatregelen gericht op doelsturing. Deze aanpak sluit aan bij de SANE-maatregel emissieplafond melkveehouderij, die ook gericht is op het door middel van doelsturing terugdringen van de ammoniakemissie. Dit emissieplafond voor de melkveehouderij is een onderdeel van de grotere doelsturingaanpak zoals het Rijk deze verder wil ontwikkelen.

Toelichting hoofdpunten per onderwerp

1. Generieke maatregelen gericht op doelsturing

De generieke maatregelen gericht op doelsturing geeft agrariërs ruimte om via eigen keuzes stikstofreductie te realiseren. Het Rijk kiest ervoor dit vorm te geven via afrekenbare bedrijfsspecifieke normen voor 2035, die technisch en economisch haalbaar zijn. Dit betekent dat boeren zelf kunnen bepalen welke maatregelen ze inzetten, zoals management- of stalmaatregelen. Innovaties krijgen hierin een plek. Bij de verdere ontwikkeling van doelsturing wordt waar mogelijk aangesloten bij bestaande stelsels, om stapeling van verplichtingen en extra stelsels te voorkomen.

In het Startpakket schrijft het Rijk dat zij veel waarde hecht aan voorspelbaarheid en betrouwbaarheid. Daarom worden doelsturingsdoelen als onderdeel voor het reductiedoel van 2035 tussentijds niet aangepast.

In het Startpakket staat verder dat het randvoorwaardelijk is dat er een juridisch en technisch houdbare doelsturingssystematiek is, waardoor ondernemers kunnen aantonen dat ze aan de normen voldoen. De aanpak wordt zo ingericht dat een significant deel van de te bereiken emissiereductie in de eerste vijf jaren (tot 2030) wordt gerealiseerd.

2. Juridisch alternatief voor de kritische depositiewaarde

Om de omslag van depositie- naar emissiesturing te maken wordt rond de zomer een voorstel gepresenteerd om de Kritische Depositiewaarde uit de wet te halen en te

Financieel aspect

Voor de ontwikkeling van de nieuwe doelsturingssystematiek is 200 miljoen euro beschikbaar (2026-2030).

Tijdslijn

Het Rijk gaat in het tweede en derde kwartaal aan de slag met de ontwikkeling van de nieuwe doelsturingssystematiek. Er wordt gestreefd om de norm per 2035 in te voeren.

Mogelijk impact provincie Zuid-Holland

De impact van doelsturing is afhankelijk van hoe de maatregel wordt ingezet en de nadere uitwerking daarvan. Diverse sectoren zijn gebaat bij een snelle uitwerking hiervan.

Strategisch grondbeleid en extensivering

Algemene toelichting

Strategisch grondbeleid² als zodanig is geen onderwerp in het Startpakket van het Rijk. Er wordt wel gesproken over gebiedsgerichte maatregelen waaraan strategisch grondbeleid een bijdrage kan leveren. Daarnaast geeft het Rijk aan te werken aan een tijdelijke, vrijwillige extensiveringsregeling voor de melkveehouderij. Extensivering gaat over het terugbrengen van de intensiteit van het landgebruik, in dit geval in de landbouwsector (bijvoorbeeld door gemiddeld minder vee per hectare te houden of minder (vaak) intensieve gewassen te telen).

Toelichting hoofdpunten per onderwerp

1. Het kabinet zet in op een tijdelijke, vrijwillige extensiveringsmaatregel voor de melkveehouderij

In het Startpakket schrijft het Rijk dat het werkt aan een tijdelijke, vrijwillige extensiveringsregeling voor de melkveehouderij. Deze regeling moet bijdragen aan het verlichten van de mestmarkt en het behalen van klimaat- en ammoniakdoelen, zodat Nederland op korte termijn onder het mestplafond komt en gedwongen maatregelen worden voorkomen.

Het Rijk verwacht spoedig een concreet en geborgd plan van de sector.

Financieel aspect

Voor de vrijwillige extensiveringsmaatregel wordt 627 miljoen euro vrijgemaakt.

Naast de beschikbare middelen van het Rijk verkennen ook de zuivelindustrie en banken een substantiële private bijdrage.

Tijdslijn

De extensiveringsregeling wordt in het tweede/derde kwartaal van 2025 verwacht.

Mogelijk impact provincie Zuid-Holland

Afhankelijk van de invulling van de extensiveringsregeling, kunnen ook (een deel van de) agrariërs ondersteund worden bij het extensiveren van hun bedrijf. Naast de reductie van stikstofemissie zou hiermee ook de afname van mestafzet positieve effecten kunnen hebben op andere opgaven, zoals de verbetering van de waterkwaliteit.

² Strategisch grondbeleid betekent dat overheden via inzet van het grondinstrumentarium actief kunnen sturen op de ontwikkeling en uitgifte van grond voor het halen van publieke doelen.

Natuurlijke stoppers

Algemene toelichting

Natuurlijke stoppers zijn (veelal) agrarische melkveebedrijven die op termijn stoppen, bijvoorbeeld omdat er geen bedrijfsopvolging is. De ervaring leert dat de stikstofrechten van deze stoppende bedrijven in Zuid-Holland worden verkocht aan andere melkveebedrijven waardoor er geen of slechts beperkt effect is voor stikstofreductie.

Het Startpakket gaat niet in op natuurlijke stoppers zelf, maar kaart wel een vrijwillige beëindigingsregeling aan, die relevant kan zijn voor deze doelgroep. Er wordt ingezet op een pakket van generieke maatregelen, gericht op doelsturing en natuurlijk verloop, aangevuld met lokale maatregelen. De inspanningen die worden gevraagd aan de landbouwsector, in het licht van het reductiedoel, zijn stevig. Er zal geen sprake zijn gedwongen uitkoop of onteigening.

Toelichting hoofdpunten per onderwerp

1. Vrijwillige beëindigingsregeling

In het Startpakket is een vrijwillige beëindigingsregeling opgenomen. Het moet een regeling zijn die op korte termijn veehouders de mogelijkheid geeft om te stoppen, bijvoorbeeld vanwege gebrek aan bedrijfsopvolging. Deze regeling richt zich op gebieden met de meest urgente stikstofproblematiek en draagt bij aan het verminderen van stikstof op kwetsbare Natura 2000-gebieden. Het is nog niet duidelijk hoe dit aansluit op de al reeds aangekondigde brede beëindigingsregeling waar in een eerdere Kamerbrief tussen de 1,25 miljard tot 2,5 miljard euro beschikbaar werd gesteld.

Naast deze regelingen zijn er ook recent de volgende beëindigingsregelingen actief (geweest): Landelijke beëindigingsregeling veehouderijlocaties (Lbv), Landelijke beëindigingsregeling veehouderijlocaties met piekbelasting (Lbv-plus), Regeling provinciale gebiedsgerichte beëindiging veehouderijlocaties (Rpgb) (ook wel Maatregel gebiedsgerichte beëindiging veehouderijlocaties (MGB)) en de Maatregel Gerichte Aankoop (MGA-1).

De voorwaarden van de voorgenomen vrijwillige beëindigingsregeling uit het Startpakket zijn nog niet bekend en het is nog onduidelijk in hoeverre Zuid-Hollandse agrariërs ervoor in aanmerking kunnen komen.

Het Rijk geeft in het Startpakket ook aan dat het in de toekomst aanvullende vrijwillige opkoopregelingen voor sectoren met en zonder productierechten overweegt. De invulling hiervan en de bijbehorende tijdlijn zijn nog niet bekend.

Financieel aspect

Voor de vrijwillige beëindigingsregeling is 750 miljoen euro vrijgemaakt.

Tijdlijn

De verwachte openstelling van de vrijwillige beëindigingsregeling is 2026–2028.

Mogelijk impact provincie Zuid-Holland

De mogelijke impact is volledig afhankelijk van de voorwaarden van de regeling. Wanneer Zuid-Hollandse natuurlijke stoppers zich kunnen inschrijven, leidt dit tot stikstofemissiereductie. De regeling is op basis van vrijwilligheid, maar kan grote impact hebben op individuele, agrarische ondernemers.

Rekenkundige ondergrens

Algemene toelichting

Projecten onder de rekenkundige ondergrens hebben geen natuurvergunning nodig. De ondergrens is nu 0,005 mol/ha/jr. Stikstofdepositie onder deze waarde is zo gering, dat het niet meer meetbaar is en niet met voldoende wetenschappelijke zekerheid aan een bron kan worden gekoppeld. Bij het verhogen van de rekenkundige ondergrens is er sprake van een verschuiving van het depositie-effect van een project naar de stikstofdeken. Dit betekent niet dat er geen maatregelen worden genomen, maar dat deze generiek door het Rijk moet worden genomen en deze verantwoordelijkheid niet bij het desbetreffende project ligt.

Toelichting hoofdpunten per onderwerp

1. Invoeren rekenkundige ondergrens

Het voorstel is om de ondergrens op te hogen naar 1 mol/ha/jr. Voor alle projecten met een lagere depositie dan deze ondergrens is dan geen vergunningsplicht meer. Dit helpt vele sectoren, zoals de woningbouw, infrastructurele projecten, projecten met een beperkte stikstofuitstoot en veel PAS-melders.

Financieel aspect

Niet van toepassing.

Tijdslijn

Invoering tweede/derde kwartaal 2025. Op 18 maart 2025 heeft het Rijk aangekondigd een voorlichtingsvraag (vraag om advies) bij de Raad van State in te dienen over het instellen van deze ondergrens van 1 mol/ha/jr. Inzet van het kabinet is om met dit advies de juridische houdbaarheid van de ondergrens te toetsen en versterken. Naar verwachting brengt de Raad van State in juni het advies uit. In eerdere communicatie heeft het Rijk aangegeven bij een positief advies de rekenkundige ondergrens zo snel mogelijk te willen invoeren.³

Mogelijk impact provincie Zuid-Holland

Een rekenkundige ondergrens heeft een positieve impact op de capaciteit bij omgevingsdiensten als het gaat om vergunningverlening. Voor veel PAS-melders zou het een oplossing zijn en vele andere lopende projecten in de verschillende sectoren kunnen verder. Dit geldt bijvoorbeeld ook voor de aanleg van netinfrastructuur omdat deze projecten vaak een geringe stikstofdepositie kennen. Ook de energietransitie kan hierdoor vooruit. Dit draagt ook bij aan de reductie van stikstof. De impact is natuurlijk wel afhankelijk van de hoogte van de rekenkundige ondergrens: hoe hoger, hoe meer PAS- melders zijn geholpen en projecten verder kunnen.

De invoering van de rekenkundige ondergrens dient zorgvuldig plaats te vinden. De uiteindelijke toets over de houdbaarheid van de ondergrens gebeurt in een gerechtelijke procedure. Als de rekenkundige ondergrens daarin overeind blijft, is er geen probleem. Wanneer de rekenkundige ondergrens echter niet blijft staan, kan het zijn dat projecten die in de tussenliggende periode doorgang hebben gevonden alsnog vergunningsplichtig zijn. Dit betekent dat bijvoorbeeld PAS-melders wederom illegaal en vergunningsplichtig zijn. Of dat projecten die geen vergunning dachten nodig te hebben, alsnog een

³ 'Betreft Kamerbrief - ontwikkelingen rekenkundige ondergrens' 19 februari 2025 (DGLGS / 97227477).

vergunning moeten aanvragen. In IPO-verband wordt de discussie met het Rijk gevoerd over hoe de invoering van de rekenkundige ondergrens het beste kan plaatsvinden en hoe de verantwoordelijkheidsverdeling hiervoor is ingericht tussen provincies en Rijk.

Industrie

Algemene toelichting

Het Startpakket schetst de eerste uitwerking van de nieuwe aanpak voor alle sectoren. Elke sector zal naar vermogen moeten bijdragen aan de uitvoering van maatregelen. Dat geldt ook voor de industrie. Het Rijk dat de stikstofopgave niet onevenredig bij één specifieke sector kan en mag worden belegd.

Toelichting hoofdpunten per onderwerp

1. Nieuw reductiedoel voor de industrie: 50% reductie stikstofemissies in 2035 t.o.v. 2019

Uit de cijfers van de Emissieramingen Luchtverontreinigende Stoffen 2025⁴ lijkt deze opgave voor de landelijke industrie binnen bereik te liggen op basis van bestaand en voorgenomen beleid. Om de doelstelling te kunnen bereiken is het echter van belang dat knelpunten in vergunningverlening, ruimtelijke ordening en netcongestie worden opgelost.

2. Het Rijk stelt in het Startpakket nu drie maatregelen voor:

- **Intensivering Aanpak Piekbelasters Industrie (API)**

Het Rijk overweegt om de Aanpak Piekbelasting Industrie verder te intensiveren. Deze aanpak is gericht op de industriële piekbelasters. Die maatregel was eerder overtekend. Doel van deze aanpak is het reduceren van ammoniak bij de sector industrie.

- **Onderzoek gebiedsgerichte aanpak basisindustrie**

Het is voor nu onduidelijk wat de invulling is van deze voorgestelde gebiedsgerichte aanpak basisindustrie.

- **Verduurzaming afvalverbrandingsinstallaties**

Dit betreft een maatregel uit het klimaatplan, waarover nog besluitvorming moet plaatsvinden. Het zal betrekking hebben op een categorie die nu nog niet binnen de bestaande piekbelaster-aanpak valt.

Financieel aspect

Er worden geen concrete bedragen genoemd. Het Rijk schrijft dat wanneer over aanvullende maatregelen voor industrie, mobiliteit en landbouw wordt besloten, ook in aanvullende budgettaire dekking moet worden voorzien.

Tijdslijn

Er is geen concrete tijdslijn. Het Rijk geeft aan al op een sterke reductie van stikstofoxiden te sturen op basis van bestaande Europese en nationale wet- en regelgeving, lopend klimaatbeleid en het Schone Lucht Akkoord. Voor de concrete acties op korte termijn (tweede/derde kwartaal 2025) wordt enkel voorgesteld om uit te zoeken welke aanvullende maatregelen gericht op de industrie kunnen worden genomen. De bovenstaande maatregelen vallen ander onder inzet (middel-) lange termijn.

⁴ [Emissieramingen luchtverontreinigende stoffen 2025. Rapportage bij de Klimaat- en Energieverkenning 2024](#)

Mogelijk impact provincie Zuid-Holland

Zuid-Holland is cruciaal voor Nederland, onder andere vanwege het Haven- en Industrieel Complex (HIC). De Rotterdamse haven biedt voor heel Nederland werkgelegenheid van meer dan 500.000 arbeidsplaatsen en heeft een toegevoegde waarde van de ruim 60 miljard euro. Onze provincie kent de potentie om 40% van de nationale CO2-reductie doelstelling voor 2030 te realiseren. Maatregelen van het Rijk, gericht op de industrie, hebben dan ook een grote impact op de verduurzaming en economische kracht van onze provincie en daarmee op die van heel Nederland.

De maatregel ter verduurzaming van afvalverbrandingsinstallaties is relevant voor Zuid-Holland, omdat er twee van zulke installaties in de provincie staan. De intensivering van de Aanpak Piekbelasters Industrie is voor Zuid-Holland mogelijk ook relevant. Voor de maatregel gebiedsgerichte aanpak basisindustrie is het onzeker wat voor effect dit zal hebben gezien de invulling hiervan nog onbekend is. Om de reductiedoelstelling te bereiken, dient de problematiek voor meerdere thema's te worden opgelost om de industrie verder te kunnen verduurzamen

Mobiliteit en woningbouw

Algemene toelichting

Het Startpakket schetst de eerste uitwerking van de nieuwe aanpak voor alle sectoren. Elke sector zal naar vermogen moeten bijdragen aan de uitvoering van maatregelen. Dat geldt ook voor mobiliteit en woningbouw. Het Rijk schrijft dat de stikstofopgave niet onevenredig bij één specifieke sector kan en mag worden belegd.

Toelichting hoofdpunten per onderwerp

1. 50% reductie stikstofemissies in 2035 t.o.v. 2019 voor mobiliteit inclusief bouw

Dit is een aanscherping van de eerdere indicatieve reductiedoelstelling voor mobiliteit (25% in 2030 t.o.v. 2019). Op basis van het reeds ingezette beleid verwacht het PBL dat het reductiedoel van 50% kan worden bereikt in 2037. Deze ramingen gelden alleen voor personenauto's en vrachtauto's, maar niet voor de zeescheepvaart, binnenvaart en mobiele voertuigen.⁵ Dat betekent een aanzienlijke aanscherping van de reductiedoelstelling voor mobiliteit (ten opzichte van de huidige 35% in 2030), en dat er aanvullend beleid nodig is. Het Rijk schrijft dat voor aanvullende maatregelen aanvullende budgettaire dekking vereist is.

2. Op korte termijn stimuleringsbeleid overstap naar elektrisch vervoer

De NOx-emissies in de mobiliteitssector zijn dalende, mede dankzij Europese emissienormen voor voertuigen, schepen en mobiele werktuigen. Nationaal wordt dit versterkt met beleid dat de overstap naar elektrisch vervoer stimuleert, ondersteund door financiële regelingen en passende laadinfrastructuur.

In de bouwsector worden stappen gezet via milieueisen bij aanbestedingen.

De komende periode werkt het Rijk uit welke maatregelen voor mobiliteit en bouw onderdeel kunnen worden van nadere besluitvorming.

3. Op (middel)lange termijn maatregelen voor verduurzaming vervoer

Voor de (middel)lange termijn zet het Rijk in op:

- Verduurzaming binnenvaart; verduurzaming spoorgoederenvervoer in de Rotterdamse haven;
- Verduurzaming wegverkeer o.a. door herziening autobelastingen en sloop- en vervangingsregeling voor bepaalde auto's met een verbrandingsmotor;
- Gebiedsgerichte trajectcontroles.

Financieel aspect

Er worden geen concrete bedragen genoemd. Het Rijk schrijft dat wanneer over aanvullende maatregelen voor industrie, mobiliteit en landbouw wordt besloten, ook in aanvullende budgettaire dekking moet worden voorzien.

⁵ Zie TNO achtergrondrapport *Mobiliteit bij KEV 2024 en ERL 2025, Analyses en berekeningen voor de Klimaat en Energieverkenning 2024 (KEV 2024) en de Emissieramingen Luchtverontreinigende stoffen 2025 (ERL 2025), maart 2025.*

Tijdslijn

De beoogde reductiedoelstelling van 50% in 2035 t.o.v. 2019 is alleen mogelijk met aanvullende maatregelen en budget. Op korte termijn wordt voorgesteld om uit te werken welke maatregelen voor mobiliteit en bouw onderdeel kunnen worden van nadere besluitvorming. De tijdslijn voor de maatregelen op (middel)lange termijn is nog niet duidelijk.

Mogelijk impact provincie Zuid-Holland

De voorgestelde maatregelen zullen een impact hebben op Zuid-Holland. Snelle elektrificatie van vervoer heeft grote impact: fysiek (energie-infrastructuur, ruimtebeslag), sociaaleconomisch (aanschafkosten) en op de leefomgeving (verbeteren luchtkwaliteit). Ook de introductie van trajectcontroles in omgeving Natura 2000-gebieden zal impact hebben.

Landbouw

Algemene toelichting

Het Startpakket schetst de eerste uitwerking van de nieuwe aanpak voor alle sectoren. Elke sector moet naar vermogen bijdragen aan de uitvoering van maatregelen. Dat geldt ook voor de landbouw. Het Rijk schrijft dat de stikstofopgave niet onevenredig bij één specifieke sector kan en mag worden belegd.

De inspanningen die worden gevraagd aan de landbouwsector, in het licht van het reductiedoel, zijn stevig. Er wordt ingezet op een pakket van generieke maatregelen, gericht op doelsturing en natuurlijk verloop, aangevuld met lokale maatregelen. Het Rijk zet in op een combinatie van innovatie, vrijwillige maatregelen en gebiedsspecifieke aanpak, met focus op (technische) innovatie.

Toelichting hoofdpunten per onderwerp

1. 42-46% reductie stikstofemissies in 2035 t.o.v. 2019 voor de landbouw

Voor de landbouw is gekozen voor een reductiedoel van 42 – 46%. Het Rijk erkent dat de inspanningen voor de landbouwsector stevig zijn en sociaal-maatschappelijke impact hebben.

2. Doelsturing

Zie hoofdstuk Ammoniakplafond en doelsturing.

3. Vrijwillige opkoopregelingen

Zie hoofdstuk Natuurlijke stoppers.

4. Extensiveringsregeling/mestaanpak

Zie hoofdstuk Strategisch grondbeleid en extensivering.

5. Agrarisch Natuurbeheer

Van de structureel 500 miljoen euro voor agrarisch natuurbeheer (hoofdpijnenakkoord) wordt 213 miljoen euro nu structureel vrijgemaakt voor de omgeving van gebieden met de grootste opgave.

Financieel aspect

De verschillende maatregelen die van invloed zijn op de landbouw worden op verschillende manieren gedekt.

- Vrijwillige beëindigingsregeling: 750 miljoen euro
- Extensiveringsregeling: 627 miljoen euro
- Ontwikkeling nieuwe doelsturingssystematiek: 200 miljoen euro
- Uitbreiding agrarisch natuurbeheer: 213 miljoen structureel euro
- Regionale maatwerkaanpak Veluwe en Peel: 600 miljoen euro

Het Rijk schrijft dat wanneer over aanvullende maatregelen voor industrie, mobiliteit en landbouw wordt besloten, ook in aanvullende budgettaire dekking moet worden voorzien.

Tijdslijn

De afrekenbare bedrijfsspecifieke normen moeten in 2035 gelden, het traject daarnaartoe wordt op relatief korte termijn ingezet. De uitwerking van de verschillende bovengenoemde regelingen wordt verwacht voor het tweede/derde kwartaal van 2025.

Mogelijk impact provincie Zuid-Holland

Zuid-Holland kent veel verschillende en vaak relatief extensieve agrarische ondernemers, dit zijn agrariërs die een vorm van landbouw of veeteelt uitoefenen met relatief weinig inzet van productiemiddelen per hectare of per dier. In het Startpakket is veel aandacht voor de intensieve veehouderij en de gebieden de Veluwe en de Peel. Daaraan zijn ook middelen gekoppeld, zoals de 600 miljoen euro die is vrijgemaakt met de Voorjaarsnota. Dit kan betekenen dat deze middelen die hiervoor zijn gereserveerd met name landen in deze gebieden en niet in Zuid-Holland.

Bovendien als het resterende deel van de middelen voor agrarisch natuurbeheer óók hoofdzakelijk wordt gebruikt rondom de prioritaire gebieden, te beginnen bij de Veluwe en de Peel, verdwijnt de mogelijkheid om meer aan agrarisch natuurbeheer te gaan doen op grotere afstand van stikstofgevoelige Natura 2000 gebieden in Zuid-Holland.