
Aandachtsgebied: Leefomgeving
Team Beleid Leefomgeving
Behandelaar: M. Obbink
Telefoonnummer:

Voorstelnr. 672053
Barneveld, 15 juli 2025
Portefeuillehouder: B. Wijnne

Onderwerp: Uitvoeringsplan Stikstof Regio Foodvalley

Gevraagde beslissing:

1. In te stemmen met het raadsmemo 'Uitvoeringsplan stikstof Regio Foodvalley' (incl. bijlagen).

1. Inleiding, context

In februari heeft de Regio Foodvalley een [stikstofoplosconferentie](#) georganiseerd met experts om te laten zien hoe we wél uit de stikstofimpasse kunnen komen. Aangekondigd is dat de regio de eigen oplossingen inhoudelijk en financieel gaat onderbouwen met een begroting ten behoeve van de behandeling in de Tweede Kamer. Dit Uitvoeringsplan Stikstof Regio Foodvalley ligt nu voor.

In de afgelopen periode heeft de Ministeriële Commissie Economie en Natuurherstel (MCEN) een startpakket van maatregelen voor stikstofreductie naar buiten gebracht om de vergunningverlening weer op gang te brengen. Deskundigen en maatschappelijke partijen hebben geconstateerd dat dit pakket van maatregelen nog onvoldoende is. Ook de landsadvocaat heeft dit onderbouwd. In het maatregelenpakket is 600 miljoen euro voor een gebiedsgerichte aanpak voor de Veluwe en de Peel opgenomen.

Om die reden heeft de regio de eigen oplossingsrichtingen verder uitgewerkt tot een Uitvoeringsplan Stikstof, samen met experts en gebiedspartijen. Om deze nu, in tijden van planvorming bij provincie en rijk, aan te kunnen bieden en zo te laten zien hoe we wél uit de stikstofimpasse kunnen komen. Daarnaast laten we zien hoe we samen kunnen werken in het gebied door de landbouw perspectief te bieden.

Het Uitvoeringsplan Stikstof wordt onderdeel van de Aanpak Veluwe van de provincie Gelderland.

Daarnaast geeft het stikstofplan invulling aan de doelen voor emissiereductie in het vastgestelde Regionaal Perspectief Landelijk Gebied Regio (RPLG) Foodvalley. Het Uitvoeringsplan geeft uitvoering aan de strategische keuze om in te zetten op doelsturing zodat agrarisch ondernemers hun vakmanschap kunnen inzetten om de gestelde doelen te bereiken.

2. Beoogd effect

De Raad te informeren over het Uitvoeringsplan stikstof Regio Foodvalley en de Nederlandse samenleving te laten zien hoe we wél uit de stikstofimpasse kunnen komen in de regio Foodvalley.

3. Argumenten

Met de Uitvoeringsaanpak Stikstof neemt de Regio Foodvalley haar verantwoordelijkheid om te laten zien hoe we wél uit de stikstofimpasse kunnen komen.

Dit doen we met een gebiedsgerichte en geborgde stikstof aanpak en laat zien op welke wijze perspectief kan worden geboden aan de ontwikkeling van de regio en de landbouw en natuurherstel in het bijzonder.

4. Kanttekeningen

De Uitvoeringsaanpak Stikstof wordt samen met de betrokken overheden en gebiedspartijen waaronder de landbouw (sectoren) nader uitgewerkt.

Beleidsmatig zal de uitwerking voor de gemeente Barneveld plaats vinden vanuit het beleid Leefomgeving en in relatie met het Omgevingsplan en het Programma Waardevol Landelijk gebied.

5. Financiën

De uitvoering van het Uitvoeringsplan zal mogelijk gemaakt moeten worden uit de gevraagde middelen van Rijk en Provincie (zoals opgenomen in het Uitvoeringsplan).

6. Participatie en communicatie

a) Participatie

De uitvoering voorziet in de voortzetting van een participatief traject met de gezamenlijke overheden, de landbouwsectoren en natuur-en milieu organisaties en deskundigen.

b) Communicatie

Communicatie met betrekking tot het Uitvoeringsplan Stikstof gebeurt onder regie van Regio Foodvalley.

7. Vervolgstep

De gemeenteraden worden in het najaar (1 oktober) via een regionale raadsbijeenkomst Foodvalley nader geïnformeerd over het Uitvoeringsplan Stikstof.

8. Bijlagen (4)

1. Raadsmemo Uitvoeringsplan Stikstof Regio Foodvalley
2. Uitvoeringsplan Stikstof Regio Foodvalley
3. FAQ Uitvoeringsplan Stikstof Regio Foodvalley
4. Persbericht Uitvoeringsplan Stikstof Regio Foodvalley



gemeente
Barneveld

Raadsmemo Uitvoeringsplan stikstof Regio Foodvalley

Datum: 15 juli 2025

Onderwerp: Uitvoeringsplan Stikstof Regio Foodvalley

Ter attentie van: De Raad

Afzender: College van Burgemeester en Wethouders

Portefeuillehouder B. Wijnne

Mail behandelaar *m.obbink@barneveld.nl Telefoonnummer* 0652401640

Samenvatting

Deze raadsmemo is bedoeld om u als raad te informeren over het Uitvoeringsplan Stikstof Regio Foodvalley als vervolg op de [stikstofoplosconferentie](#) waar wij u over hebben geïnformeerd in de raadsinformatiebrief 'Voortgang Uitvoering RPLG' van 24 juni jl.

Met het Uitvoeringsplan Stikstof neemt de Regio Foodvalley haar verantwoordelijkheid om te laten zien hoe we wél uit de stikstofimpasse kunnen komen en via een geborgde aanpak voor natuurherstel én met perspectief voor de regio en de landbouw in het bijzonder.

Het Uitvoeringsplan Stikstof wordt onderdeel van de Aanpak Veluwe van de provincie Gelderland. Voor de uitvoering van het Uitvoeringsplan Stikstof rekenen wij op de financiering door Rijk en Provincie(s).

Inhoud memo

In februari heeft de Regio Foodvalley een [stikstofoplosconferentie](#) georganiseerd met experts. Op basis hiervan zijn oplossingsrichtingen voor de stikstofcrisis aangedragen aan de Ministeriële Commissie Economie en Natuurherstel.

De commissie heeft vervolgens een startpakket van maatregelen voor stikstofreductie aangekondigd, om vergunningverlening weer op gang te brengen. Deskundigen en maatschappelijke partijen hebben geconstateerd dat dit pakket van maatregelen nog onvoldoende is. Ook de landsadvocaat heeft dit onderbouwd. In het maatregelenpakket is 600 miljoen euro voor een gebiedsgerichte aanpak voor de Veluwe en de Peel opgenomen. De provincie Gelderland werkt onder de Aanpak Veluwe een voorstel uit om invulling te geven aan deze gebiedsgerichte aanpak.

In het startpakket van het Rijk staan maatregelen opgenomen, maar ontbreekt een concrete aanpak om in een gebied tot voldoende reductie van stikstof te komen. Ook wil de Regio zijn kennis en ervaring, bijvoorbeeld van de fijnstofreductie onder het Schone Luchtakkoord, inzetten om te komen tot een geborgde aanpak. Daarnaast voelen de regiogemeenten urgentie om met het oplossen van de stikstofcrisis de woningbouwopgave van 40.000 woningen in de regio te versnellen en andere economische ontwikkelingen mogelijk te maken.

Om die reden heeft de regio de oplossingsrichtingen uitgewerkt tot een Uitvoeringsplan Stikstof, samen met experts en gebiedspartijen. Om deze nu, in tijden van planvorming bij Provincie en Rijk, aan te kunnen bieden en zo te laten zien hoe we wél uit de stikstofimpasse kunnen komen. Daarnaast laten we zien hoe we samen kunnen werken in het gebied door de landbouw perspectief te bieden.

RPLG

Het Uitvoeringsplan stikstof geeft invulling aan het vastgestelde Regionaal Perspectief Landelijk Gebied Regio (RPLG) Foodvalley. Het plan geeft een uitwerking aan de doelen voor emissiereductie. Het geeft uitvoering aan de strategische keuze om in te zetten op doelsturing zodat agrarisch ondernemers hun vakmanschap kunnen inzetten om de gestelde doelen te bereiken.

Context

De Vogel-en Habitat richtlijn beschermt Natura2000 gebieden door middel van instandhoudingsdoelen. Deze richtlijn geeft aan dat de natuur in deze gebieden niet mag verslechteren. In ons gebied staan biodiversiteit en habitats onder druk. Er zijn diverse drukfactoren, waaronder: verdroging, recreatie en stikstofdepositie (verzuring). In onze regio heeft de grote clustering van veehouderijen een groot effect op N2000-gebieden De Veluwe en Het Binnenveld. Om stikstof te reduceren is de veehouderij in ons gebied de belangrijkste 'knop om aan te draaien'. Daarnaast zijn natuurversterkende en hydrologische maatregelen in en om natuurgebieden nodig.

Op dit moment zien we dat de agrarische sector stil staat door de onzekerheid over wat stikstofdoelen betekenen voor individuele bedrijven, toekomstplannen worden maar beperkt gefinancierd en vergunningen voor uitbreidingen of aanpassingen worden nauwelijks afgegeven. Tegelijk verslechtert de natuur en vertraagt de NOVEX woningbouwopgave van 40.000 woningen.

In het Uitvoeringsplan gaan we dan ook in op de kernvraag: *hoe creëren we een aannemelijk tijdspad voor stikstofreductie, met realistische maatregelen, doorrekening van de effecten en tijdige uitvoering, waarmee het plan juridisch houdbaar is?*

Proces

Om voor het zomerreces een plan bij de Ministeriële Commissie neer te leggen is een proces gestart om te komen tot een gedragen hoofdlijn, waarmee we in een volgende fase na de zomer gerichtere keuzes kunnen gaan maken samen met gebiedspartijen en andere overheden. Er zijn gesprekken gevoerd met gebiedspartijen zoals LTO Gelderse Vallei, Van Drie Groep, Natuur en Milieu Gelderland om hun beelden op te halen hoe een aanpak succesvol kan zijn in ons gebied en wat er voor nodig is. Ook is er een stikstofconferentie geweest met alle partijen waarin beelden en zorgen zijn gedeeld, en is besproken dat we met elkaar aan de slag willen. Dat heeft geleid tot een plan op hoofdlijnen waar partijen in het gebied

geconsulteerd zijn, waaronder LTO. Partijen willen dit samen, stap voor stap uitwerken in een volgende fase.

Inhoud plan

De Regio Foodvalley doet met dit plan een bod aan het Rijk voor een stikstofreductie van ongeveer 60-70% resulterend in een stikstofplafond van 2 kton in 2035. Het plan zet het vakmanschap van de ondernemer centraal, door te sturen op doelen op gebiedsniveau (emissieplafond 2kton), die samen met de sectoren wordt vertaald naar doelen op erfniveau. In het plan wordt aangegeven welke financiële compensatie nodig is om dit te bereiken.

In het plan is doorerekend dat van deze 60-70% zo'n 16% stikstofreductie al behaald is tussen 2019 en 2023, en dat met autonome ontwikkeling (derogatie, LBV+, verwachte stoppers) erbij opgeteld al 39% gereduceerd wordt tot 2030. Rest een opgave van ongeveer 21-31% om te bereiken met de agrarische bedrijven die doorgaan. Onzekerheden in emissiefactoren zijn meegerekend in deze percentages. In scenario's is uitgewerkt welke stikstofreducties mogelijk zijn en juridisch haalbaar zijn met wel of niet afdwingbare normen en minimale of maximale compensatie.

Verder is onderzocht hoe een gebiedsplafond van 2kton stikstof voor een gebied ruimte geeft om PAS-melders en interimmers te legaliseren. Dit zijn bedrijven of activiteiten waarbij geen vergunningverlening heeft plaatsgevonden op basis van een Passende Beoordeling, en dus geen volledige geldende natuurtoestemming hebben. In de volgende fase onderzoeken we de mogelijkheid om onder een gebiedsplafond voor kleine projecten vergunningsvrij te kunnen werken. Ook deze onderdelen moeten in een vervolgfase met de andere overheden worden geconcretiseerd.

In het plan wordt nader toegelicht met welke maatregelen de reductie bereikt kan worden. Daarnaast wordt onder meer ingegaan op de governance, de juridische borging via de omgevingswet, een regionale stikstofbank, monitoring en handhaving. Ook is een eerste begroting toegevoegd.

De randvoorwaarden van het plan die wij stellen aan andere overheden zijn:

- Zet de stikstofopgave vast voor minimaal 10 jaar; geen tussentijdse aanvullende eisen.
- Richt een programma in gebaseerd op dit plan in voor minimaal 10 jaar, inclusief financiële ondersteuning en uitvoering vanuit de regio.
- Van de stikstofreductie komt zo'n 55% ten goede aan de natuur, alles daarboven komt ten goede aan de ontwikkeling van de agrarische sector, woningbouw en overige economische activiteiten in de regio.
- De aanpak dient juridisch op voorhand positief te zijn getoetst (door de Raad van State) op borging en uitvoerbaarheid.
- Andere sectoren en regio's leveren ook hun bijdrage via het beleid van het Rijk en provincie.

Het plan vraagt nog veel uitwerking om keuzes in te vullen, wat we samen met de (gebieds)partijen in de volgende stap gaan oppakken.

Samenhang Omgevingsvisie en programma Waardevol Landelijk Gebied

Voor het perspectief van de landbouw en het landelijk gebied is de Omgevingsvisie Barneveld 2040 leidend. In de vertaalslag van Omgevingsvisie naar Omgevingsplan zal het uitvoeringstuk stikstof ook zijn uitwerking gaan krijgen. Tegelijkertijd willen we ook op korte termijn opvolging geven aan het thema emissiereductie in de landbouw. Dit gebeurt in samenhang met het RPLG en binnen het kader van het Programma Waardevol Landelijk Gebied en heeft ook de aandacht in de Pilot Ondernemingsplannen Gelderse Vallei en het mogelijk vervolg in de regio. De aanpak in het voorgestelde uitvoeringsplan Stikstof gaat namelijk uit van een opzet die te verbreden is naar een integrale aanpak, met Kern Prestatie Indicatoren (KPI's) voor agrarische bedrijven die rekening houdt met andere doelstellingen ten aanzien van de kwaliteit van de leefomgeving in relatie tot de opgaven klimaat(adaptatie), water en bodem.

Communicatie

Het plan wordt op 17 juli namens de Regio Foodvalley, de Provincie Gelderland, het Waterschap Vallei en Veluwe en de LTO Gelderse Vallei aangeboden aan de minister Wiersma (LVVN) voor de Ministeriele Commissie. Op deze dag gaat een persbericht naar de pers over het uitvoeringsplan.

Bijlage (3)

1. Uitvoeringsplan stikstof Regio Foodvalley
2. FAQ Uitvoeringsplan stikstof Regio Foodvalley
3. Persbericht Regio Foodvalley Uitvoeringsplan Stikstof

Vervolg

De gemeenteraden worden in het najaar, op 1 oktober via een regionale raadsbijeenkomst Foodvalley nader geïnformeerd over het Uitvoeringsplan Stikstof en het vervolg.



Uitvoeringsplan stikstof Regio Foodvalley

De boer aan het roer, de regio aan zet

17 juli 2025

#REGIOFOODVALLEY

Voorwoord

In de Regio Foodvalley willen we dat agrariërs hun bedrijf kunnen ontwikkelen, willen we woningen bouwen en gezonde natuur. De vergunningverlening ligt stil, agrariërs weten niet waar ze aan toe zijn, het schiet niet op met het versterken van de natuur en er worden nauwelijks woningen bijgebouwd. Daarom willen we aan de slag met een substantiële verlaging van onze stikstofemissies. Zoals ons Regionaal Perspectief Landelijk Gebied aangeeft staan we in de regio voor een sterke duurzame agrarische sector én een gezonde natuur. We denken dat dit kan, als we maar samen aan de slag gaan.

Complexe vraagstukken worden vooral opgelost door samen, stap voor stap, aan de slag te gaan, keuzes te maken, te ervaren wat werkt, bij te sturen en weer door te gaan. De stikstofimpasse kan je alleen oplossen door met elkaar in het gebied te kijken wat haalbaar is, wat iedereen kan bijdragen en, in goed overleg, steeds je werkwijze aan te passen. In onze regio zijn we dit gewend en werken we al jaren samen.

We gingen meerdere malen naar Den Haag om onze oplossingen te bespreken met de Ministeriële Commissie. Onze boodschap was toen: we kunnen de stikstofcrisis oplossen als het kabinet scherpe keuzes maakt, duidelijke doelen stelt en een stevig pakket aan maatregelen neemt. Het kabinet is met een startpakket gekomen als begin van de oplossing, nu zijn wij als regio waar meer nodig is aan zet.

Wij hebben daarom die duidelijke doelen, scherpe keuzes en stevige maatregelen uitgewerkt voor onze regio. We tonen hiermee aan dat het echt te doen is om de stikstofcrisis achter ons te laten door de stikstofuitstoot in onze regio met ca. 60 procent te verminderen ten opzichte van 2019. Dat kan mét behoud van een vitale agrarische sector, biedt perspectief aan de agrarische sector, maakt woningbouw en economische ontwikkeling weer mogelijk én geeft ruimte aan de natuur om te herstellen.

De opgave die we hebben is fors en ambitieus. We beseffen dat het voor de agrarische sector van groot belang is dat zij in staat gesteld wordt om de opgave te realiseren. Daar ligt ook een belangrijke taak voor ons als overheden. Met dit plan formuleren we als regio een duidelijke stip op de horizon. Over 10 jaar willen we dit plan uitgevoerd hebben. Dat biedt de duidelijkheid waar iedereen al zo lang om vraagt én we kunnen de vergunningsverlening weer op gang brengen. Aan de rijksoverheid vragen we nadrukkelijk om met ons consistent en langjarig beleid te voeren, met fatsoenlijke financiering voor gebiedsgerichte uitvoering. Het plan kost miljoenen, maar zes jaar stikstofcrisis heeft al veel meer gekost.

In dit voorstel geven we een routekaart om, met alle partijen uit het gebied en de overheden, concreet aan de slag te gaan. Onderweg zullen we nog genoeg vragen tegenkomen die we moeten beantwoorden. Het is nu belangrijk samen verder aan te slag te gaan. Vanuit vertrouwen in elkaar ontstaan de mooiste oplossingen.

Jan Pieter van der Schans
Wethouder gemeente Ede
Portefeuillehouder Landelijk Gebied

Bennie Wijnne
Wethouder gemeente Barneveld
Portefeuillehouder Landelijk Gebied

Managementsamenvatting

Regio Foodvalley is zowel hét centrum van een innovatieve AgriFood-sector als één van de grootste stikstofhotspots van Nederland, pal naast de kwetsbare Natura 2000-gebieden Veluwe en Binnenveld. Op deze plek de stikstofimpasse doorbreken laat zien dat natuurherstel en economische ontwikkeling samen kunnen gaan. Met dit uitvoeringsplan presenteert de regio een concreet voorstel om dat te bereiken.

Sinds de Rendac uitspraak (2024) is de vergunningverlening voor landbouw, woningbouw en infrastructuur vrijwel tot stilstand gekomen, terwijl de natuurwaarden in de Veluwe en het Binnenveld verder onder druk staan door stikstof, verdroging en versnippering. Regio Foodvalley kent bovendien een sterke bevolkingsgroei (met 40.000 extra woningen tot 2040) en heeft daarnaast te maken met extra ruimteclaims voor natuurherstel, watersystemen en defensie-opgaven. Niet-handelen leidt tot verdere stilstand, verlies van biodiversiteit en toekomstperspectief.

Juist deze regio heeft alles in huis om wél in beweging te komen: een sterke regionale en publiek-private samenwerking (via o.a. het landbouwnetwerk Regio Foodvalley), tientallen pilots met emissiereductie, een vernieuwend meetnetwerk, en een agrarische gemeenschap die bereid is samen te werken en te investeren – mits er duidelijkheid komt over hun toekomst.

Zo is het plan tot stand gekomen

In meer dan veertig gesprekken en verdiepingssessies met sectororganisaties en boeren, ketenpartijen, natuurorganisaties, financiers, juristen, wetenschappers en overheden is gezamenlijk gewerkt aan een praktisch plan, waarbij aandacht is besteed aan de juridische houdbaarheid en uitvoerbaarheid van de voorgestelde aanpak. Het is zoveel mogelijk in lijn gebracht met de geschetste kaders van het advies van de landsadvocaat: het is gebiedsspecifiek, zet in op juridische en financiële borging (met concrete voorstellen daartoe) en kent een realistische aanpak met focus op de uitvoering.

In de totstandkoming van dit plan is nauwe afstemming geweest met de Aanpak Veluwe, het Regionaal Perspectief Landelijk Gebied, het Utrechts Programma Landelijk Gebied en het startpakket van de Ministeriële Commissie Economie en Natuurherstel. Het plan is parallel tot stand gekomen met het plan van LTO, NAJK, IPO, VNG, UvW getiteld 'Bouwstenendocument emissiereductie Landbouw'. We constateren dat dit uitvoeringsplan en het bouwstenendocument op veel punten in elkaars verlengde liggen, namelijk: een inzet op een gebiedsgerichte aanpak, samen met de sector en op basis van emissiesturing, met een bereidheid tot het inzetten van wettelijke borging. Het uitvoeringsplan stikstof Regio Foodvalley is te zien als een concrete, gebiedsgerichte uitwerking van de door LTO, NAJK, IPO, VNG en UvW voorgestelde lijn. Dit is ook noodzakelijk voor gebieden waar meer stikstofreductie nodig is dan generiek in Nederland.

Kern van het uitvoeringsplan

De boer aan het roer, uitvoering in de regio én overheid als partner.

Het uitvoeringsplan van Regio Foodvalley draait om een scherpe ambitie, praktische maatregelen en een organisatie die dicht bij de praktijk staat. De aanpak bestaat uit de volgende samenhangende onderdelen:

- **Duidelijk einddoel:** Centraal staat de doelstelling om in 2035 de totale ammoniakemissie¹ uit de veehouderij in de regio terug te brengen tot maximaal 2 kton, een reductie van ca. 60% ten opzichte van 2019. Dit is een concreet en absoluut plafond, waarmee stikstofruimte vrijkomt voor o.a. behoud en herstel

¹ In dit uitvoeringsplan staat reductie van ammoniakemissie centraal. Omdat stikstof een overkoepelende term is voor zowel ammoniak als stikstofoxiden, wordt in de tekst van dit uitvoeringsplan over stikstof gesproken als verzamelterm. In die gevallen wordt veelal ammoniak bedoeld.

van natuurgebieden (c.q. invulling wordt gegeven aan 'additionaliteit'). Dit plafond wordt doorvertaald naar heldere doelen per deelsector en, waar nodig, bedrijfsnormen binnen de veehouderij, zodat voor iedere ondernemer duidelijk is wat er verwacht wordt. Ook zullen er (verankerde) tussendoelen bepaald worden voor 2030 samen met de agrarische sector. Een tussentijdse doelstelling van ca. 40% lijkt realistisch tot ca. 2030.

- **Gerichte maatregelen op het erf:** Het uitvoeringsplan biedt per sector een mix van bewezen technieken, managementmaatregelen en vernieuwende oplossingen. Iedere ondernemer kan op basis van eigen vakmanschap, een combinatie kiezen die past bij het eigen bedrijf. Specifiek voor bedrijven binnen 500 meter van Natura 2000-gebieden gelden aanvullende eisen conform de stroken aanpak van de Veluwe, bijvoorbeeld op het gebied van hydrologie, extensivering en groen-blauwe dooradering.
- **Regionale sturing vanuit één loket:** Regio Foodvalley kiest bewust voor regionale sturing. Een publiek-privaat sturend platform stelt doelen vast, maakt middelen vrij en zorgt voor snelle besluitvorming. Een compacte uitvoeringsorganisatie fungeert als het centrale aanspreekpunt voor agrariërs en andere betrokkenen, met één loket voor advies, vergunningen, financiering en monitoring. Daarnaast houdt een onafhankelijke gebiedsautoriteit toezicht op de voortgang en geeft, waar nodig, advies voor bijsturing.
- **Instrumentarium:** De regio investeert in instrumenten die aansluiten bij de praktijk:
 - Iedere agrariër maakt een ondernemingsplan waarin aan wordt gegeven hoe hij of zij aan de norm gaat voldoen, en wanneer relevant, aan andere opgaven van het gebied zoals water. De overheden ondersteunen de toekomstbestendige plannen.
 - Nadeelcompensatie in aanvulling op generieke subsidies. Zo ontstaat ruimte voor maatwerk, snelheid en een prikkel voor ondernemers om tijdig maatregelen te treffen.
 - Flankerend ruimtelijk beleid biedt ruimte voor functieverandering, kavelruil en (waar gewenst) bedrijfsverplaatsing, aanpassingen en doorontwikkeling van de agrarische bedrijven.
 - Vrijgemaakte stikstofruimte gaat hoofdzakelijk en allereerst naar natuurherstel. Een regionale stikstofbank borgt dat een deel van de vrijgespeelde ruimte binnen het gebied benut wordt voor andere maatschappelijke opgaven én voor legalisering van PAS-melders en interimers. Uitgaande van dat vergunningverlening weer op gang komt.
 - Monitoring is driedig georganiseerd: 1) op gebiedsniveau met data van het RIVM en verrijkt met andere bronnen (zoals het omgevingsmeetnetwerk Foodvalley, de Kringloopwijzer en andere initiatieven), 2) op procesniveau door de uitvoering en effecten van maatregelen te monitoren, en 3) via gerichte meetpilots op proefbedrijven en het wetenschappelijk geborgde regionale bedrijvenmeetnetwerk om de effectiviteit van technieken en maatregelen te evalueren. Zo ontstaat een solide beeld van de voortgang en kunnen innovaties snel in de praktijk worden gevalideerd.
- **Juridische borging:** Het plan wordt vastgelegd als omgevingsprogramma, met een resultaatverplichting en wettelijke inbedding van het emissieplafond in provinciale omgevingsverordening en mogelijke gemeentelijke omgevingsplannen. Vergunningen volgen het principe 'wie ontwikkelt, draagt bij'. Handhaving wordt ingevuld als sluitstuk voor rechtszekerheid.

Natuurherstel vraagt méér dan stikstofreductie

De natuurdoelanalyses tonen aan: naast stikstof zijn verdroging, versnippering en recreatiedruk structurele bedreigingen. Het plan omvat daarom ook hydrologische maatregelen, herstel van beekdalen, verbindingszones en stimulering van natuurinclusieve landbouw. Emissiereductie maakt vergunningverlening mogelijk; ecologisch herstel waarborgt duurzame verbetering van habitats.

Waarom is 2 kton als emissieplafond gekozen en haalbaar?

De keuze voor een emissieplafond van 2 kton ammoniakemissie in 2035 is onderbouwd door een onafhankelijke expertgroep, bestaande uit wetenschappers en praktijkdeskundigen. Op basis van hun analyse – waarbij rekening is gehouden met de ligging, de intensiteit van de veehouderij in Regio Foodvalley en de nabijheid van kwetsbare Natura 2000-gebieden – is geconcludeerd dat een reductiedoelstelling van ca. 60% ten opzichte van 2019 nodig én realistisch is. Dit absolute plafond sluit aan bij zowel wetenschappelijke adviezen als de regionale opgave om natuurherstel en sectorbehoud te combineren.

In 2019 bedroeg de ammoniakuitstoot in Regio Foodvalley 5,1 kton. De afgelopen jaren zijn al belangrijke stappen gezet. Door het stoppen van bedrijven, deelname aan landelijke regelingen zoals de LBV(plus), en het afbouwen van derogatie zal de uitstoot – zelfs zonder extra maatregelen – naar verwachting dalen tot richting de 3,1 kton in 2030. De opgave die daarna resteert, wordt gedragen door de blijvende agrarische bedrijven. Zij kunnen, met een doordachte mix van technisch en economisch haalbare maatregelen, het verschil maken. Uit de scenario-analyse, die is gebaseerd op voorzichtige inschattingen, blijkt dat juist de combinatie van een heldere, afdwingbare norm en gerichte financiële compensatie (scenario 3) voldoende reductie oplevert om het einddoel te halen. Dankzij de unieke meetnetwerken in Regio Foodvalley kan bovendien voortdurend tijdig worden bijgestuurd als dat nodig is.

Wat is er voor nodig?

Om deze aanpak te laten slagen zijn enkele randvoorwaarden van groot belang:

- Het begint met eenduidig bestuurlijk commitment van het Rijk, de provincies en de gemeenten, waarbij het uitvoeringsplan stevig wordt ingebed binnen de bredere Aanpak Veluwe en de samenhang met het UPLG verder wordt uitgewerkt.
- Daarbij is het noodzakelijk dat Regio Foodvalley wordt aangewezen als koploper- en experimenteergebied, zodat innovaties snel kunnen worden toegepast en geborgd.
- De uitvoering vraagt om een langjarig budget: voor de opstart, de uitvoering en voor investeringen (via nadeelcompensatie) tot 2035, samen goed voor een totaal van ca. € 500 tot 600 mln. Het betreft een (groe) raming, exclusief de kosten voor uitvoering van natuurherstelmaatregelen en flankerend beleid.
- Een convenant/ overeenkomst met de agrarische sector is onmisbaar, met daarin duidelijke afspraken over de doelen, het tijdpad, de uitvoering, het formeel vastleggen en indien nodig afdwingbaar maken van doelen en de mogelijkheden voor bijsturing.
- Het is essentieel dat ook andere regio's en sectoren hun 'fair share' leveren aan de emissiereductie van stikstof (stikstofoxiden en/of ammoniak) om natuurherstel te waarborgen. Dat vraagt om een vergelijkbare, gebiedsgerichte aanpak op het niveau van de Veluwe en andere regio's. Het stikstofbeleid dient daarbij te worden ontvlochten in afzonderlijke beleidsopgaven voor ammoniak (NH₃) en stikstofoxiden (NO_x).
- Er moeten in samenspraak met de provincie heldere spelregels worden opgesteld voor de toewijzing van stikstofruimte, zodat de beoogde regionale stikstofbank deze ruimte eerlijk en transparant kan verdelen.

Waarom deze aanpak werkt

- Gebiedsgericht en gedragen, een gezamenlijk collectief plan waar verder aan gebouwd wordt met de agrarische sector, natuur- en kennisinstellingen en ketenpartijen.
- Tot stand gekomen samen met de wetenschap, door inzet van een onafhankelijke expertgroep op het gebied van stikstofemissies, reductiemaatregelen en omgevingsrecht op het thema veehouderij.
- Juridisch robuust door concrete doelen en een concreet tijdpad, waarbij er bereidheid is het ammoniakplafond en -normen op de juiste manier vast te leggen.
- Sneller en goedkoper, met een totaal geraamd budget van vooralsnog geen 5% van het totale landelijke 'Nederland van het slot'-pakket.
- Heldere route naar uitvoering, start uitvoering is beoogd vanaf 2026.

Oproep

Alle betrokken partijen worden uitgenodigd om samen dit plan te realiseren. Het Rijk wordt gevraagd om het juridisch-financiële kader vast te leggen en Regio Foodvalley als proefregio te erkennen. Provincies en gemeenten roepen we op het emissieplafond zonder uitstel te borgen en één vergunningenroute te organiseren. Bedrijven, financiers en kennisinstellingen kunnen ondernemers ondersteunen met innovatie en nieuwe bedrijfsmodellen. Boeren krijgen duidelijkheid en ruimte om te doen waar ze goed in zijn: ondernemend verduurzamen. Natuurorganisaties worden partner in het koppelen van emissiereductie aan ecologisch herstel.

Als het hier kan, kan het overal. Regio Foodvalley zet de deur open: voor natuurherstel, voor ondernemerschap en voor een regio die weer vooruit kan. Nederland van het slot? Het begint hier.

Inhoud

Voorwoord	4
Managementsamenvatting	5
Inhoud	9
1 Context	10
1.1 Regio Foodvalley	10
1.2 Stand van de landbouw.....	11
1.3 Stand van Natura 2000-gebieden Veluwe en Binnenveld	13
2 Probleemstelling	16
2.1 Impasse tussen natuurherstel en stikstofreductie	16
2.2 De oplossing ligt in de regio en begint op het boerenerf	18
2.3 Afbakening uitvoeringsplan	19
2.4 Dilemma's	20
3 Essentie uitvoeringsplan	23
3.1 Concrete doelen en normen.....	23
3.2 Concrete maatregelen veehouderij	28
3.3 Uitvoering vormgeven.....	32
3.4 Nadeelcompensatie	34
3.5 Flankerend Ruimtelijke ordeningsbeleid	35
3.6 Regionale Stikstofbank	36
3.7 Monitoring en data	37
3.8 Juridische borging	38
4 Concrete maatregelen natuur	43
5 Impact en budget	46
5.1 Uitgangspunten voor de scenario's	46
5.2 Scenario-analyse	47
5.3 Financiële ondersteuning	50
6 Randvoorwaarden en stappenplan naar uitvoering	55
6.1 Randvoorwaarden voor een succesvolle uitvoering	55
6.2 Overzicht mijlpalen	57
Bijlage 1: Statement expertgroep	58

1 Context

1.1 REGIO FOODVALLEY

Aan de rand van de Veluwe (het grootste Natura 2000-gebied van Nederland op het land) en grenzend aan de Utrechtse Heuvelrug bevindt zich de Regio Foodvalley. De regio is georganiseerd in een samenwerkingsverband van acht gemeenten: Barneveld, Ede, Nijkerk, Rhenen, Renswoude, Scherpenzeel, Veenendaal en Wageningen. Ook werkt de gemeente Putten met betrekking tot het landelijk gebied samen met de regio². Binnen het samenwerkingsverband werken de overheden, bedrijven en kennisinstellingen samen om toprogio te blijven op het gebied van landbouw, voedselontwikkeling en -productie³. De regio telde in 2024 ca. 400.000 inwoners en biedt een werkgelegenheid van ca. 195.000 banen. De regio bestrijkt een oppervlakte van ca. 78.000 hectare wat voor het grootste deel bestaat uit landbouwgrond (46%) en natuur (35%).⁴

Figuur 1. Geografische ligging Regio Foodvalley



Regio Foodvalley ziet dat afgelopen jaren het belang van regio's in Nederland steeds groter wordt. Veel vraagstukken strekken zich uit over gemeentegrenzen en vereisen een gezamenlijke, regionale aanpak. Overheden, kennisinstellingen en het bedrijfsleven kiezen er daarom steeds vaker voor om samen te werken op regionaal niveau.

Vanuit verschillende maatschappelijke opgaven ligt er druk op ruimtelijke keuzes en stikstofruimte: naast landbouw en natuur, ook opgaven als wonen, economie, recreatie, infrastructuur en defensie. Zo heeft de regio als onderdeel van het NOVEX-gebied Arnhem-Nijmegen-Foodvalley afspraken gemaakt over de bouw van 40.000 woningen voor 2040. Daarmee zal de Regio Foodvalley tot en met 2040 naar verwachting doorgroeien tot een bevolking van 500.000 inwoners, waardoor dit één van de snelst groeiende regio's van Nederland is. Deze forse groei in bewoners vraagt ook om ontwikkeling van stedelijke voorzieningen, recreatief aanbod, infrastructuur, aanpassingen aan het energienetwerk, etc. Daarnaast breidt defensie komende jaren haar activiteiten uit in en rondom de Veluwe. Naast deze verstedelijking en economische ontwikkeling zorgen de natuurdoelstellingen binnen de Natura 2000-gebieden,

² De cijfers en aantallen in dit uitvoeringsplan betreffen de acht gemeenten van Regio Foodvalley en de gemeente Putten

³ Strategische agenda Regio Foodvalley 2026-2030

⁴ CBS Bodemgebruik, uitgebreide gebruiksvorm per gemeente (2023); en, CBS Bevolking en huishoudens (2025)

in combinatie met de clustering van veehouderijen in de regio, voor grote uitdagingen. Dat vraagt om zorgvuldige keuzes over het ruimtegebruik én de milieugebruiksruimte, waarbij zowel de landbouw als natuur toekomstperspectief behouden.

Relevante ontwikkelingen defensie

Defensie maakte onlangs haar voorkeurslocaties bekend voor het Nationaal Programma Ruimte voor Defensie (NPRD), waarin veel (intensivering van) activiteiten op de Veluwe is voorzien. In aanvulling op het programma heeft het ministerie het voorlopig ontwerp van de Wet op de Defensiegereedheid openbaar gemaakt (juni 2025). In deze wet worden voor de krijgsmacht tijdelijke en langdurige vrijstellingen en ontheffingen gegeven om belemmerende nationale regelgeving buiten werking te kunnen plaatsen. Gereedstellingsactiviteiten in de zin van de wet, waaronder de activiteiten uit het NPRD kunnen worden uitgevoerd, ondanks dat er op basis van een passende beoordeling geen zekerheid kan worden verkregen dat de activiteiten de kenmerken van een Natura 2000 gebieden niet aantasten. Het voorstel trekt daarmee een zware wissel op de toch al complexe stikstofcompensatie die van andere sectoren op en rond de Veluwe wordt gevraagd – compensatie die op dit moment feitelijk onmogelijk lijkt. Dit raakt de regio in haar ambities op het gebied van onder meer woningbouw, mobiliteit en de doorontwikkeling van het landelijk gebied. De mogelijkheden rondom stikstof en natuurcompensatie die deze wet biedt, mogen er niet toe leiden dat de natuur op de Veluwe verder verslechtert.

1.2 STAND VAN DE LANDBOUW

Al in de IJzertijd stonden in de regio de eerste boerderijen in wat nu Nederland is. De schrale grond en het harde boerenbestaan in de vallei tussen de Heuvelrug en de Veluwe hebben van oudsher geleid tot de ontwikkeling van niet-grondgebonden veehouderij, innovaties en ondernemerschap op het gebied van landbouw en voeding. Boeren moesten creatief blijven in het zoeken naar nieuwe mogelijkheden. Landschappelijk gezien vormden de randen van de stuwwallen aantrekkelijke plekken voor nederzettingen. Gedurende de vroege bewoning bestond de Veluwe voornamelijk uit bos. Voor landbouw werd bos gekapt en de arme zandgronden werden verrijkt met dierlijke mest. Op andere open plekken verzuurde de grond, waardoor de nu bekende heidevelden konden ontstaan, vaak begraasd door schapen met het potstalsysteem. De agrarische sector is van oudsher een belangrijk onderdeel van de regionale identiteit en is in het landelijk gebied nauw verweven met het landschap, biodiversiteit, duurzame energie, de regionale economie, leefbaarheid en een goed klimaat. De agrariërs onderhouden voor een groot deel het landschap en zij zijn medebepalend voor de lokale leefbaarheid, toegankelijkheid en vitaliteit⁵.

Het huidige agrocomplex⁶ is nog altijd van groot belang voor de economie en werkgelegenheid in Regio Foodvalley. In 2020 waren ca. 26.000 banen (ca. 14% van het totaal) verbonden aan het agrocomplex, waarvan ca. 4.000 direct aan de primaire agrarische sector⁷. Sinds 2012 is de werkgelegenheid binnen het agrocomplex aanzienlijk gestegen, met een groei van ca. 16%. Het agrocomplex in Regio Foodvalley realiseerde in 2020 een bruto toegevoegde waarde van ca. € 1,7 mld. Binnen het agrocomplex van de regio was de bijdrage van de primaire agrarische sector ca. 15% van de bruto toegevoegde waarde. Op landelijk niveau bedraagt het aandeel van de primaire agrarische sector ca. 25% van het agrocomplex. Dit lagere aandeel van de primaire agrarische sector in

⁵ Regionaal perspectief landelijk gebied: Regio Foodvalley koers voor uitvoering (5 april 2024)

⁶ Het agrocomplex is het geheel van directe en indirecte activiteiten rond de landbouw, waarbij de primaire agrarische sector en de verwerkende industrie van voedings- en genotmiddelen centraal staan inclusief, toelevering, verwerking, groothandel, onderzoek, onderwijs en kennisinstellingen

⁷ De primaire agrarische sector is het deel van het agrocomplex dat zich richt op de directe productie van landbouwproducten, zoals akkerbouw, veeteelt en tuinbouw.

Regio Foodvalley wordt verklaard door de stevige positie van kennisinstellingen (o.a. WUR, Aeres, CHE), expertisecentra (o.a. NIZO, NIK, PEC, CEC en FAN), toeleveranciers (o.a. MOBA, VDL, Denkvit en Koninklijke De Heus)⁸.

Het landschap wordt in de regio in hoge mate bepaald door de primaire agrarische sector. Ruim 40% van het totale ruimtegebruik is in gebruik als landbouwgrond. De veehouderij vormt de grootste bedrijfstak met ca. 1.650 actieve bedrijven. Deze bedrijven benutten het overgrote deel van de landbouwgrond en dragen voor meer dan 95% bij aan de toegevoegde waarde binnen de primaire agrarische sector in de regio⁹.

Regio Foodvalley onderscheidt zich van andere delen van Nederland door het grote aantal intensieve veehouderijbedrijven in de vleeskalveren-, pluimvee- en varkenshouderij, waarbij met name de varkenshouderijbedrijven gemiddeld kleiner zijn dan elders in Nederland. Daarnaast komen in deze regio veel gemengde bedrijven met meerdere bedrijfstakken voor. Kenmerkend voor de regio is dat er relatief veel dieren zijn op een beperkte oppervlakte. Daarmee draagt de regio ook bij aan substantiële ammoniakemissies, die een negatieve impact hebben op de luchtkwaliteit en natuurdoelen van de omliggende Natura 2000-gebieden.

De kalversector is in de regio tussen 2000 en 2024 met 42% gegroeid in omvang, hoewel het aantal bedrijven met kalveren sinds 2020 een dalende trend laat zien. In 2024 is 31% van de Nederlandse kalversector in Regio Foodvalley gevestigd. Daarnaast is de pluimveesector ook nadrukkelijk aanwezig in de regio. Ondanks een dalende trend in de sectoromvang, is 28% van de Nederlandse bedrijven met leghennen gevestigd in Regio Foodvalley. Daarnaast is de melkvee- en varkenshouderij ook aanwezig, maar nemen de afgelopen jaren in omvang af. Akkerbouwbedrijven zijn in beperkte mate aanwezig en nemen ca. 9% van de landbouwgrond in en telen vooral voedergewassen.

Tabel 1. Kengetallen agrarische sector in Regio Foodvalley

	Aantallen			Verschil (%) 2000-2024	Sectoromvang 2024	
	2000	2020	2024		In dieraantallen (als % van NL)	In aantal bedrijven (als % van NL)
Aantal bedrijven	3.245	1.765	1.650	-49%	-	3%
Dieraantallen (x 1.000)						
Vleeskalveren	217	325	307	42%	31%	28%
Melk- en kalfkoeien	34	25	23	-31%	2%	3%
Jongvee melkveehouderij	32	16	16	-51%	2%	3%
Melggeiten	4	41	37	789%	8%	6%
Fokvarkens	62	37	30	-52%	3%	5%
Vleesvarkens	440	252	209	-52%	4%	8%
Leghennen	7.510	7.324	6.764	-10%	17%	28%
Vleeskuikens	825	1.430	1.298	57%	3%	3%

Bron: CBS Landbouwtelling 2024 en Gies et al. (2025)¹⁰

In de regio hebben vleeskalverenbedrijven vooral een kleine tot middelgrote omvang, met daarnaast enkele grote bedrijven. De melkveebedrijven zijn relatief klein in omvang. De pluimvee- en varkensbedrijven variëren sterk in omvang, maar binnen deze sectoren komen ook enkele zeer grote bedrijven voor. Ongeveer 80% van de benodigde

⁸ Agrifoodmonitor Regio Foodvalley 2022

⁹ Gies, E., Lesschen, J.P., Kros, H., & Voogd, J.C. (2020). Verkenning naar ruimtegebruik landbouw 2050 voor Regio Foodvalley: Regionale ruimtelijke uitwerking van WUR-scenariostudie Landbouw in Nederland in 2050. WUR-publicatie, 36 pp.

¹⁰ Gies, E., Cals, T., & Voogd, J.C. (2025). Milieu-emissies uit de landbouw in Regio Foodvalley: Kennisnotitie als onderdeel van de verkenning landbouw in Regio Foodvalley in 2050 ten behoeve van de uitwerking van het Regionaal Perspectief Landelijk Gebied. WUR-publicatie, 21 pp.

arbeid wordt in de regio verricht door de ondernemer en zijn gezin. Het aandeel onregelmatige arbeid ligt lager dan het landelijk gemiddelde. Dit komt doordat de tuinbouw sector, waar onregelmatige arbeid gebruikelijker is, minder prominent aanwezig is in de regio, en doordat er relatief veel kleine tot middelgrote veehouderijbedrijven zijn¹¹.

In 2022 telde Regio Foodvalley ca. 900 bedrijven met een bedrijfshoofd ouder dan 55 jaar. Van deze bedrijven hadden ca. 500 tot 600 bedrijven geen opvolger en zullen waarschijnlijk binnen 10 tot 15 jaar stoppen. De verwachting is dat het aantal bedrijven in 2035 afneemt naar ca. 1.150 bedrijven. Door deelname van agrariërs aan landelijke opkoopregelingen (zoals de LBV en LBV-plus) kan het aantal bedrijven nog verder afnemen. Op basis van gemeentelijke cijfers uit Regio Foodvalley en prognoses vanuit sommige sectoren zelf (bv. kalversector) wordt vooral in de intensieve sector een krimp verwacht. De vleeskalversector krimpt naar verwachting met ca. 14% en de varkenshouderij met ca. 16%. Het aantal leghennen naar verwachting af met ca. 4% en wordt voor vleeskuikens geen reductie verwacht. Het aantal dieren in de melkveehouderij daalt naar verwachting met ca. 3%, en kan mogelijk de komende jaren sterker afnemen door de afbouw van de derogatie en de hoge grondprijzen in het gebied¹².

1.3 STAND VAN NATURA 2000-GBIEDEN VELUWE EN BINNENVELD

De Vogel- en Habitatrichtlijn is de basis van het Europese natuurbeleid. Beide richtlijnen verplichten lidstaten tot het beschermen van soorten en hun leefgebieden, wat in Nederland is vastgelegd in de Omgevingswet. Samen vormen deze richtlijnen de basis voor het Natura 2000-netwerk, dat bestaat uit beschermde natuurgebieden. Voor elk Natura 2000-gebied zijn instandhoudingsdoelen opgesteld om soorten en habitats te behouden of te verbeteren.

De natuur in Natura 2000-gebieden staat in Nederland onder druk door diverse drukfactoren zoals: verdroging, versnippering, verstoring en stikstofdepositie. Deze drukfactoren hebben allemaal hun invloed op de staat van natuur en hangen voor een deel ook met elkaar samen. Nederland heeft te maken met hoge stikstofuitstoot, afkomstig van verschillende sectoren, waaronder de industrie, de bouw, het verkeer (stikstofoxiden) en de landbouw (ammoniak). Deze stikstof komt neer in natuurgebieden (stikstofdepositie), wat leidt tot problemen als vermessing en verzuring van bodem en water. Hierdoor gaan kwetsbare soorten en habitats verloren, vermindert de biodiversiteit, en raken ecosystemen en voedselketens verstoord. Daarnaast kan te veel stikstof de kwaliteit van grond- en oppervlaktewater en de gezondheid van mensen verslechteren¹³.

In de provincie Gelderland liggen 15 Natura 2000-gebieden waarvan 13 gevoelig zijn voor stikstofdepositie. In de provincie Utrecht zijn negen van de tien Natura 2000-gebieden gevoelig voor stikstofdepositie. Dat betekent dat er habitats voorkomen die aangetast kunnen worden door overmatige hoeveelheden neerslag van stikstof. Vanuit Regio Foodvalley heeft stikstofemissie de grootste impact op de Veluwe, maar ook op het Natura 2000-gebied het Binnenveld, waar stikstof een relevante drukfactor is¹⁴. In Regio Foodvalley bevindt ongeveer 4% van alle emissiebronnen zich binnen een strook van 500 meter rondom Natura 2000-gebieden. Deze bronnen vertegenwoordigen ca. 3% van de ammoniakemissie afkomstig van emissiebronnen uit de landbouw in de Regio Foodvalley¹⁵.

¹¹ Landbouwstructuur in Regio Foodvalley en gemeenten Bunschoten, Leusden, Putten en Woudenberg

¹² Gies, E., Cals, T., & Voogd, J.C. (2025). Milieu-emissies uit de landbouw in Regio Foodvalley: Kennisnotitie als onderdeel van de verkenning landbouw in Regio Foodvalley in 2050 ten behoeve van de uitwerking van het Regionaal Perspectief Landelijk Gebied. WUR-publicatie, 21 pp.

¹³ RIVM: [Stikstof](#)

¹⁴ Provincie Utrecht: Natura 2000, en Natuurdoelanalyse natura 2000: Binnenveld

¹⁵ Universiteit Utrecht. (2025). Veehouderijbedrijven in bufferzones rondom stikstofgevoelige N2000-gebieden Regio Foodvalley

Voor stikstofgevoelige gebieden zijn provincies verplicht om per Natura 2000-gebied een natuurdoelanalyse (NDA) op te stellen. Een NDA beoordeelt de staat van elk natuurdoel dat van toepassing is binnen een Natura 2000-gebied¹⁶. Regio Foodvalley grenst aan vier Natura 2000-gebieden; Rijntakken, Veluwerandmeren, de Veluwe en het Binnenveld. Voor de stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden in Regio Foodvalley, waaronder de Veluwe (in provincie Gelderland) en het Binnenveld (waarvoor de provincie Utrecht verantwoordelijk is), geven de uitkomsten van de NDA's aan dat voor veel soorten en habitats de instandhoudingsdoelen en eventuele uitbreidingsdoelen niet worden behaald. De huidige maatregelen in de beheerplannen en de verwachte daling van de stikstofuitstoot tot 2030 zijn daarmee onvoldoende, waardoor aanvullende maatregelen noodzakelijk zijn¹⁷.

Tabel 2. Aantal overbelaste stikstofgevoelige instandhoudingsdoelen Veluwe en Binnenveld in 2020

	Veluwe		Binnenveld	
	Aantal	Waarvan overbelast	Aantal	Waarvan overbelast
Habitattypen	19	16	3	3
Leefgebiedtypen voor habitatrictlijnsoorten	7	2	2	2
Leefgebieden voor vogelrichtlijnsoorten	10	9	-	-

Bron: NDA Veluwe en NDA Binnenveld

De NDA is voorgelegd aan de Ecologische Autoriteit (EA), die sinds 2022 de natuurdoelanalyses toetst. De EA merkt op dat de provincie Gelderland de NDA voor de Veluwe erg globaal heeft opgesteld. Daarnaast wordt opgemerkt dat, conform richtlijnen, alleen is gekeken naar instandhouding- en uitbreidingsdoelstellingen op de Veluwe die stikstofgevoelig zijn. Dit betekent dat 26 van de 36 geformuleerde doelstellingen zijn meegenomen in de analyse, waardoor een deel van de natuurdoelstellingen niet is overwogen. Volgens de EA doet deze beperkte aanpak geen recht aan het belang en de complexiteit van de natuur in dit gebied¹⁸. De NDA van het Binnenveld toont aan dat het gebied kampt met te hoge stikstofdepositie, verzuring en verdroging, waardoor de instandhoudingsdoelen onder druk staan. De EA constateert dat de huidige maatregelen nog onvoldoende zijn voor natuurherstel en adviseert direct aanvullende maatregelen te nemen. Ook is meer inzicht nodig in het landschapsecologisch systeem en de werking van de ingezette maatregelen. De provincie Utrecht is verantwoordelijk voor het opstellen van beheerplan voor het Natura 2000-gebied het Binnenveld. De provincies Gelderland en Utrecht zijn elk verantwoordelijk voor het uitvoeren van beheermaatregelen op het grondgebied van de eigen provincie.

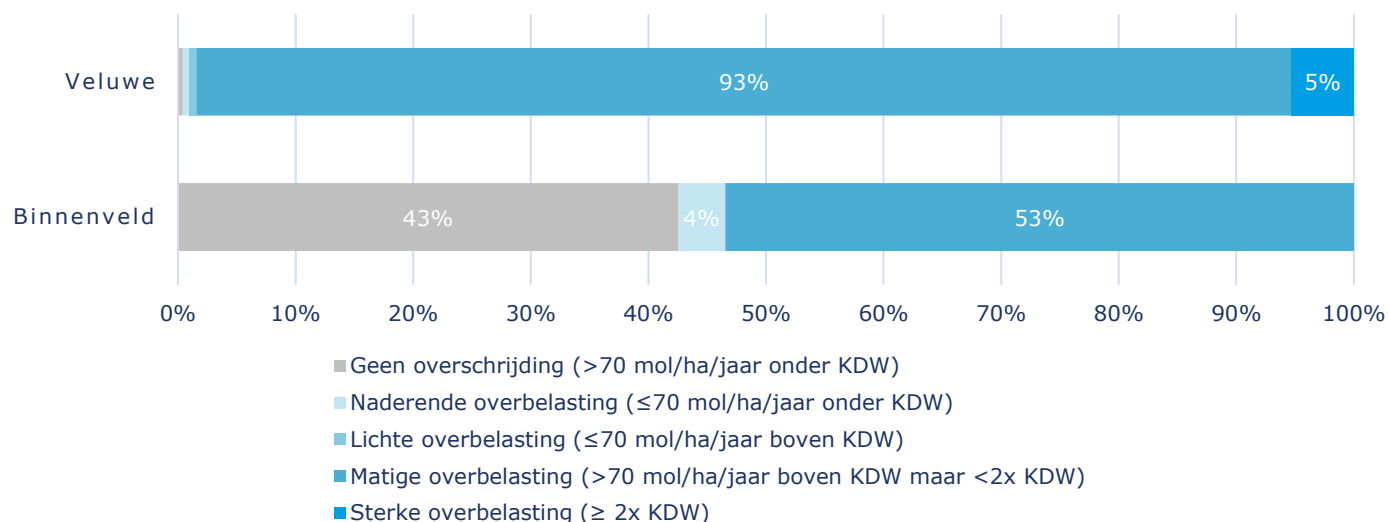
Een van de belangrijke oorzaken waardoor één of meerdere instandhoudingsdoelen niet wordt behaald is de te hoge stikstofdepositie, oftewel een overschrijding van de Kritische depositiewaarde (KDW). De KDW geeft aan hoeveel stikstof de natuur aan kan zonder dat er schade ontstaat en verschilt per type natuur (habitatype). Het RIVM heeft alle natuurgebieden opgedeeld in hexagonen met een oppervlakte van één hectare. Elke hexagoon kan, afhankelijk van de instandhoudingsdoelen, een andere KDW hebben. Van de Natura 2000-gebieden is de Veluwe voor ca. 99% overbelast door de neerslag van stikstof. Voor het Binnenveld geldt dat ca. 53% van de hexagonen overbelast is.

¹⁶ Regionaal perspectief landelijk gebied Foodvalley

¹⁷ Provincie Gelderland: Natuurdoelanalyses in Gelderland

¹⁸ Advies over de Natuurdoelanalyse Veluwe, provincie Gelderland

Figuur 2. Verdeling hexagonen per overschrijdingsklasse Veluwe en Binnenveld 2025 (%)



Bron: Aerius Monitor; ontwikkeling stikstofbelasting 2025

Vanuit de Omgevingswet is voor elk project dat significante gevolgen kan hebben voor een Natura 2000-gebied een natuurvergunning vereist. Dit geldt voor verschillende soorten effecten en verstoringen, waaronder activiteiten met stikstofemissie, die bijdragen aan de stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden. De recente uitspraken Amercentrale¹⁹ en Rendac²⁰ van de Raad van State maken bovendien duidelijk dat ook intern salderen²¹ in beginsel – met terugwerkende kracht – vergunningsplichtig is. Daar komt als aanvullende eis de ‘additionaliteitstoets’ bij. Dit houdt in dat beschikbare stikstofruimte alleen mag worden benut voor interne saldering als deze niet nodig is voor het herstel van de natuur. De rechter benadrukte dit onlangs opnieuw in de uitspraak over Schiphol²². In Regio Foodvalley is intern of extern salderen niet of heel beperkt mogelijk, aangezien de stikstofruimte vrijwel altijd noodzakelijk is voor natuurherstel. Hierdoor zit de verlening van natuurvergunningen momenteel vrijwel volledig op slot²³. Zolang maatregelen voor natuurherstel onvoldoende concreet benoemd en geborgd zijn, blijft onduidelijk welke maatregelen als additioneel kunnen gelden. Pas door het vastleggen van een geloofwaardig pakket aan herstelmaatregelen ontstaat duidelijkheid over welke stikstofruimte daadwerkelijk voor saldering kan worden benut.

¹⁹ ABRvS 18 december 2024, [ECLI:NL:RVS:2024:4909](#)

²⁰ ABRvS 18 december 2024, [ECLI:NL:RVS:2024:4923](#)

²¹ Intern salderen houdt bij het wijzigen van stikstofgevoelige activiteiten in dat de stikstofuitstoot in de nieuwe situatie gelijk is aan of lager ligt dan in de referentiesituatie. Provincie Gelderland heeft per 1 juli nieuwe regels ingevoerd voor intern salderen

²² RBDHA 4 juli 2025, [ECLI:NL:RBDHA:2025:9781](#), en RBDHA 4 juli 2025, [ECLI:NL:RBDHA:2025:9782](#)

²³ Van Doorne: De echte stikstofcrisis begint nu pas

2 Probleemstelling

2.1 IMPASSE TUSSEN NATUURHERSTEL EN STIKSTOFREDUCTIE

Regio Foodvalley staat voor twee enorme opgaven. Aan de ene kant is er de wettelijke en maatschappelijke noodzaak voor instandhouding en herstel van de natuur in Natura 2000-gebieden en het uitbreiden van groen-blauwe dooradering en het verbeteren van de biodiversiteit in het landelijk gebied. Aan de andere kant is het behoud van een vitale agrarische sector in de regio cruciaal. Op dit moment ontbreekt het zowel voor de natuur als voor de agrarische sector aan perspectief, er is een impasse ontstaan en beiden staan in hun ontwikkeling nagenoeg stil. Door het gebrek aan goede instandhouding van de natuur komen ook andere ontwikkelingen in de regio, zoals de woningbouwopgave van 40.000 woningen, energietransitie, ruimte voor defensie en economische ontwikkeling, steeds meer tot stilstand of worden ernstig vertraagd.

Herstel van de natuur en doorontwikkeling van de agrarische sector is alleen mogelijk bij structureel dalende stikstofemissie, in combinatie met aanvullende natuurherstelmaatregelen en de uitvoering van beheerplannen. Alle sectoren dienen hun bijdrage te leveren, maar in deze regio ligt de sleutel voor emissiereductie nadrukkelijk bij de landbouw gezien haar grote bijdrage aan de emissies uit het gebied. De agrarische sector heeft al reductie ingezet. Echter, de autonome emissiereductie richting 2030, die op basis van vastgesteld beleid wordt verwacht mits dit beleid daadwerkelijk wordt uitgevoerd, is onvoldoende om eerder geformuleerde richtinggevende doelen te behalen. Aanvullende emissiereducerende maatregelen door agrariërs zijn onvermijdelijk voor de toekomstbestendigheid en het behoud van de agrarische sector in de regio.

Uit gesprekken met agrariërs en praktijkervaringen blijkt dat de wil en het innovatievermogen bij de agrarische ondernemers in de regio sterk aanwezig is. Het ontbreekt hen echter aan toekomstperspectief, doordat er geen duidelijkheid is over hun concrete opgave op het boeren erf en omdat zij vrezen dat er nieuwe doelen bij blijven komen. Daarnaast missen agrariërs zekerheid over de verlening van een natuurvergunning, is het lastig een sluitende business case op te stellen bij aanpassingen aan hun bedrijfsmodel en durven ondernemers in deze onzekere context niet te investeren.

**“De regionale aanpak stikstof
onderstreept het belang van
blijvende investeringen in onze
kennis-, innovatie- netwerken in de
Agrifoodsector én onze agrarische
ondernemers.”**

Bennie Wijnne

Wethouder gemeente Barneveld

Ervaringen uit de pilot Ondernemingsplannen²⁴ tonen aan dat agrariërs in staat zijn een plan op te stellen waarmee een emissiereductie van 38% tot 74% op bedrijfsniveau kan worden behaald, of zelfs meer. Door voornoemde impasse blijft realisatie van deze plannen uit, waardoor stilstand ontstaat. Ondernemers willen wel, maar kunnen niet, met verslechtering van de natuur en frustratie in de sector tot gevolg.

Regio Foodvalley heeft sterke behoefte aan duidelijke keuzes, heldere doelen en een stevig, samenhangend uitvoeringsplan. Alleen zo ontstaat handelingsperspectief voor ondernemers en regionale sturing op gebiedsdoelstellingen richting de lange termijn.

Op landelijk niveau wordt al jaren nagedacht over oplossingen voor de stikstofcrisis. Sinds de PAS-uitspraak van de Raad van State in 2019²⁵ is het nationale beleid voortdurend in beweging. Desondanks hebben de vele inspanningen niet tot een doorbraak geleid. Daarnaast maken de recente uitspraken Amercentrale²⁶ en Rendac²⁷ duidelijk dat ook intern salderen in beginsel vergunningsplichtig is. De rechter benadrukte dit onlangs opnieuw in de uitspraak over Schiphol²⁸.

In januari 2025 is de ministeriële commissie Economie en Natuurherstel (MCEN)²⁹ ingesteld om een plan van aanpak te presenteren dat moet zorgen voor een doorbraak in de stikstofcrisis. Deze commissie heeft als voornaamste doel om de verlening van natuurvergunningen weer op gang te brengen. Daarnaast richt zij zich op het bieden van perspectief aan ondernemers. Om deze doelen te bereiken werkt de commissie langs vier sporen;

1. Juridische en wettelijke verkenning gericht op hervatten vergunningverlening;
2. Programma van maatregelen voor structurele emissiedaling en natuurherstel;
3. Specifieke acties voor partijen die geraakt zijn door recente jurisprudentie;
4. Europese lobby voor verruiming van regelgeving.

Advies landsadvocaat

In april 2025 presenteerde het kabinet het 'startpakket Nederland van het slot' als eerste uitwerking van de aanpak langs de vier sporen. Dit pakket was bedoeld als basis voor verdere invulling van het stikstofbeleid richting de toekomst. Premier Schoof erkende dat het pakket onvolledig was en dat hij het stikstofprobleem had onderschat. Daarnaast reflecteerde de landsadvocaat³⁰ kritisch op de gepresenteerde aanpak. Op de vraag in hoeverre de voorgestelde maatregelen uit spoor 1 en 2 zorgen voor meer juridische zekerheid en het verlenen van natuurvergunningen weer structureel opgang kan brengen, antwoordde de landsadvocaat als volgt:

"Zonder gebiedsgerichte doorrekening van de effecten en zonder bedoelde aanvullende gebiedsspecifieke bronmaatregelen en natuur(herstel)maatregelen, inclusief tijdige uitvoering en goede borging, is geen sprake van het door u gewenste perspectief op juridisch houdbare vergunningverlening."

²⁴ De Pilot Ondernemingsplan is een initiatief van het ministerie van LNV, waarin in de praktijk is onderzocht of toekomstperspectief kan worden geboden aan agrariërs die hun bedrijf duurzaam willen voortzetten. Agrariërs stelden hierbij een bedrijfsplan op dat voldoet aan de doelstellingen op het gebied van stikstof, natuur, bodem, water, klimaat, omgeving en dierenwelzijn. De pilot vond plaats in de regio's Gelderse Vallei en De Peel, waarbij intensief is samengewerkt tussen het ministerie, waterschappen, provincies, gemeenten en agrariërs.

²⁵ ABRvS 29 mei 2019, [ECLI:NL:RVS:2019:1603](#), en ABRvS 29 mei 2019, [ECLI:NL:RVS:2019:1604](#)

²⁶ ABRvS 18 december 2024, [ECLI:NL:RVS:2024:4909](#)

²⁷ ABRvS 18 december 2024, [ECLI:NL:RVS:2024:4923](#)

²⁸ RBDHA 4 juli 2025, [ECLI:NL:RBDHA:2025:9781](#), en RBDHA 4 juli 2025, [ECLI:NL:RBDHA:2025:9782](#)

²⁹ Kamerstukken II 2024/25, 33576, nr. 417

³⁰ Brief van de landsadvocaat (Pels Rijcken) van 22 april 2025, 11020410

Aanvullend schetst de landsadvocaat in zijn reactie kaders waar de uitwerking van een gebiedsgericht uitvoeringsplan aan dient te voldoen:

- **Afgestemd op het Natura 2000-gebied:** Het effect van het uitvoeringsplan moet specifiek per Natura 2000-gebied inzichtelijk worden gemaakt en onderbouwd;
- **Aantoonbaar en aannemelijke maatregelen:** Het pakket aan maatregelen moet leiden tot aantoonbare emissiereductie en het effect moet op korte termijn juridisch aannemelijk zijn;
- **Juridische geborgd:** De uitvoering moet juridisch zijn geborgd, met concrete tussendoelen, monitoring en bijsturingsmaatregelen die vooraf vastliggen en afdwingbaar zijn;
- **Geloofwaardige uitvoering en tijdpad:** Het uitvoeringsplan moet realistische termijnen en geloofwaardige maatregelen bevatten, met al op korte termijn zichtbare resultaten;
- **Financiële dekking:** Het gehele pakket aan maatregelen moet voorzien zijn van voldoende en structurele financiële middelen; zonder deze middelen verliest het uitvoeringsplan zijn juridische houdbaarheid.

2.2 DE OPLOSSING LIGT IN DE REGIO EN BEGINT OP HET BOERENERF

Voor Regio Foodvalley is verdere stilstand onacceptabel. De regio voelt een grote verantwoordelijkheid voor het landelijk gebied, waar agrariërs en natuur onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn. Het stikstofprobleem zet niet alleen het natuurherstel en de agrarische sector op slot, maar vertraagt en belemmert ook de verdere economische en ruimtelijke ontwikkeling van de regio.

De landelijke overheid richt zich vooral op generiek beleid en het scheppen van randvoorwaarden. Juist in complexe gebieden als Regio Foodvalley, waar meerdere opgaven samenkomen, is een regionale aanpak en maatwerk noodzakelijk. Op het niveau van het boerenerf is de complexiteit van de opgaven groot, waardoor ondernemers begeleiding en maatwerk nodig hebben om toekomstkeuzes te maken. Dat vraagt om betrokkenheid van lokale overheden en partijen die het gebied en haar ondernemers goed kennen, gewend zijn samen te werken in het gebied, en effectief het gesprek kunnen voeren over het toekomstperspectief.

Op 20 februari j.l. organiseerde Regio Foodvalley een oplosconferentie met wetenschappers, juristen en beleidsexperts om uit de stikstofimpasse te komen. De uitkomst van deze conferentie benadrukt dat de basis van deze impasse ligt in de slechte staat van de natuur in Natura 2000-gebieden. De oplossing vraagt om een gebiedsgerichte aanpak, waarin meerdere opgaven, zoals water (beekherstel en Kaderrichtlijn Water), bodem, fijnstof, geur, klimaat (zoals broeikasgassen), dierenwelzijn en biodiversiteit samenkomen, maar de focus ligt in eerste instantie op stikstofreductie, gezien de urgentie van deze opgave. Daarnaast dienen alle sectoren een evenredige bijdrage te leveren, maar speelt in deze regio de landbouw hierin een sleutelrol. De regio kan niet de gehele stikstofproblematiek voor de Veluwe en het Binnenveld oplossen (o.a. door achtergronddepositie vanuit andere regio's en het buitenland), maar kan vanwege de clustering van veehouderijen met aanzienlijke emissies wél een eerlijke en evenredige bijdrage leveren aan het oplossen van de problematiek voor de Veluwe en het Binnenveld.

Om de agrarische sector en een toppositie als regio op het gebied van AgriFood te behouden, is het noodzakelijk om emissiereductie op het individuele boerenerf te realiseren. Boeren dienen hun bedrijf op individueel niveau te verduurzamen. Uit opgedane ervaringen vanuit de 'pilot ondernemingsplan' blijkt dat agrariërs bereid zijn om maatregelen te treffen voor emissiereductie en andere opgaven. Het uitvoeringsplan moet er op gericht zijn om de agrariër in staat te stellen daadwerkelijk effectieve maatregelen te kunnen nemen.

De kernvraag daarbij is: wat heeft de boer nodig om deze stappen te kunnen zetten? Daarbij is het van belang dat de te nemen maatregelen zowel technisch als juridisch geborgd³¹ zijn, zodat de boer zekerheid heeft over de houdbaarheid en rechtsgeldigheid van zijn inspanningen. Dat vraagt om regionale regie: scherpe keuzes, realistische doelen en een samenhangend uitvoeringsplan, conform de kaders die de landsadvocaat heeft meegegeven. Met dit uitvoeringsplan neemt Regio Foodvalley het voortouw om met een geborgde en regionaal gedragen aanpak, vanuit de uitvoering een doorbraak te forceren in de stikstofimpasse.



"We moeten zorgen voor een goede staat van instandhouding van Natura 2000-gebieden. Daarom werken we aan: het verminderen en tegengaan van droogte op de Veluwe, het spreiden van de recreatiedruk van de Veluwe op het landelijk gebied, het verminderen van stikstof uit de regio en het versterken van natuur en biodiversiteit op de flanken van de Veluwe."

Jan Pieter van der Schans
Wethouder gemeente Ede

2.3 AFBAKENING UITVOERINGSPLAN

Dit uitvoeringsplan is ontwikkeld om gericht en effectief bij te dragen aan het herstel van de natuur, door de focus te leggen op de reductie van ammoniakemissies uit de landbouw én natuur te herstellen in Regio Foodvalley. De afbakening van het uitvoeringsplan is als volgt:

1. **Bronnen van stikstofemissie:** Stikstofdepositie wordt veroorzaakt door stikstofemissies vanuit verschillende activiteiten en sectoren, zoals verkeer, woningbouw, recreatie en landbouw. In dit uitvoeringsplan ligt de focus op de landbouw, omdat deze sector een dominante positie in de regio inneemt en in verhouding de meeste emissies uitstoot. Daarnaast is in dit uitvoeringsplan, in lijn met het startpakket van de MCEN, gekozen om te sturen op emissies, omdat daarmee de landbouwsector rechtstreeks kan sturen op haar eigen emissies. Terwijl op de resulterende depositie, waaraan ook andere sectoren bijdragen, minder directe invloed kan worden uitgeoefend. Voor andere sectoren zoals verkeer en industrie, sluit de regio aan bij de inspanningen van de provincie Gelderland uit de Gelderse Maatregelen Stikstof, de Aanpak Veluwe, en bij de maatregelen uit het startpakket van de MCEN.
2. **Natuur staat onder druk:** De natuur staat onder druk door diverse drukfactoren. De natuurdoelanalyses concluderen dat aanvullende maatregelen noodzakelijk zijn om de instandhoudings- en uitbreidingsdoelen van Natura 2000-gebieden te behalen. Dit uitvoeringsplan richt zich daarbij op een samenhangend pakket van maatregelen die gericht zijn op het reduceren van ammoniakemissies uit de landbouw, om daarmee de stikstofdepositie te verlagen in het kader van natuurherstel. Daarnaast omvat het ook concrete maatregelen voor natuurherstel binnen Natura 2000-gebieden in de regio.

³¹ Technisch geborgd zijn technieken die in de praktijk zijn getest en gemeten, waardoor de verwachte ammoniakreductie op macroniveau nauw aansluit bij de praktijk. In het advies van de landsadvocaat betreft de juridische borging dat in de uitvoering wordt gewerkt met concrete (tussen)doelen, de monitoring van te nemen maatregelen en verwachte effecten, en bijsturingsmaatregelen die vooraf zijn vastgesteld en afdwingbaar zijn.

3. **Bredere opgave in de landbouw:** Binnen de landbouw zijn meerdere uitdagingen, zoals op het gebied van water (beekherstel en Kaderrichtlijn Water), bodem, biodiversiteit, fijnstof, geur, klimaat (zoals broeikasgassen) en in relatie tot dierenwelzijn. Dit uitvoeringsplan start met stikstofreductie als prioritaire opgave; andere opgaven worden waar mogelijk als koppelkansen meegenomen. De gekozen werkwijze en organisatie zijn zodanig ingericht dat deze op korte termijn eenvoudig verbreed kunnen worden naar andere opgaven binnen de sector.

De samenhang tussen de verschillende opgaven en de complexiteit hiervan is groot. Op dit moment is de stikstofemissie afkomstig van de veehouderij de meest urgente opgave, mede vanwege de impact op verlening van natuurvergunningen. Daarom ligt in deze aanpak de nadruk hierop.

Parallel aan deze aanpak is het uitvoeren van natuurherstelmaatregelen door provincies en terreinbeheerders essentieel voor het behalen van instandhoudings- en uitbreidingsdoelen van Natura 2000-gebieden. Dergelijke natuurherstelmaatregelen zijn noodzakelijk voor effectieve oplossingen op de middellange en lange termijn. Deze aanpak wordt nadrukkelijk in samenhang beschouwd met andere uitdagingen binnen de landbouw, evenals opgaven in andere sectoren die bijdragen aan stikstofemissie.



"Ik ben zeer te spreken over dit voorstel vanuit de Regio Foodvalley. Dit initiatief past geheel in de lijn die we als provincie voeren in de aanpak Veluwe."

Peter Drenth
Gedeputeerde provincie Gelderland

2.4 DILEMMA'S

Wel of geen focus op geborgde technieken

Om het ambitieuze doel van maximaal 2kton emissie te kunnen realiseren is inzet nodig van een breed palet aan maatregelen. Doelstelling is daarbij ook om zo snel mogelijk de vergunningverlening weer op gang te kunnen brengen. Dit kan alleen wanneer er zoals de landsadvocaat ook beschrijft sprake is van voldoende juridische borging. Het heeft de voorkeur om in te zetten op alle vormen van maatregelen zoals Gerard Ros, expert op het gebied van bodem en nutriënten (Wageningen University & research), die beschrijft: management maatregelen, technische maatregelen en structuurmaatregelen³². Echter in het kader van voldoende juridische borging, kan het uitvoeringsplan niet te zwaar leunen op management maatregelen of technische maatregelen zonder borging. Hier zal zeker wel op ingezet moeten worden omdat deze maatregelen wel degelijk bijdragen en in sommige gevallen in het kader van andere opgaven wenselijker zijn dan bepaalde technische maatregelen die nu al wel te borgen zijn. Op basis hiervan wordt voorgesteld om breed in te zetten op management-, technische en structuurmaatregelen, waarbij bij de scenario analyse voor het behalen van het emissiedoel van 2 kton voorzichtigheidshalve alleen gerekend is met maatregelen die relatief goed te borgen zijn. Dat betekent daarmee niet dat enkel deze maatregelen ingezet zullen worden. In de nadere uitwerking zal onderzocht worden op welke manier ook overige maatregelen

³² Ros, G. H., Kager, H., Boom, G., & de Vries, W. (2025). Verkenning effecten landbouwinnovaties: Potentieel van landbouwinnovaties om emissies van ammoniak en broeikasgassen naar de lucht en verliezen van nutriënten naar het water te verlagen. WUR-publicatie, 45-74 pp.

meegerekend kunnen worden als onderbouwing van het uitvoeringsplan om het emissie doel van 2 kton emissie in 2035 te halen.

Focus op stikstof of ook verbreden naar andere opgaven

De agrarische sector in Nederland in het algemeen maar zeker ook in de Regio Foodvalley wordt geconfronteerd met een groot aantal opgaven de komende jaren. Naast stikstofreductie spelen er thema's als: water (beekherstel en Kaderrichtlijn Water), bodem, biodiversiteit, fijnstof, geur, klimaat (zoals broeikasgassen) en dierenwelzijn. Al deze opgaven hebben hun eigen urgentie en uitdagingen variërend per bedrijf op basis van specifieke locatie, deelsector en houderijsysteem. Op dit moment achten wij het vraagstuk rondom stikstofreductie de meest urgente opgave op kort termijn omdat vergunningverlening vrijwel stil is gevallen. Er bestaat echter het risico dat een eenzijdige focus op stikstofreductie nadelige gevolgen heeft voor de andere gestelde opgaven. Een ander risico bestaat dat verschillende opgaven zich opstapelen op het boerenerf, resulterend in een mogelijk onwerkbaar situatie (voorbeeld daarvan zijn de mogelijk te verwachten effecten van het recent gesloten convenant Dierwaardige Veehouderij voor bepaalde diersectoren). Daarom is de inzet van het uitvoeringsplan Regio Foodvalley om een methodiek te ontwikkelen in de uitvoering die aandacht heeft voor alle opgaven die op het boerenerf spelen. Tegelijk zal op korte termijn in eerste instantie aandacht zijn voor stikstofreductiemaatregelen. Tijdens de nadere uitwerking van het plan zal voor de verschillende maatregelen in beeld worden gebracht of en in welke mate de maatregelen leiden tot negatieve effecten voor andere opgaven, zodat hier op bijgestuurd kan worden.

Wel of geen focus op Foodvalley versus andere regio's

Zoals hiervoor ook al toegelicht richt het uitvoeringsplan zich primair op de Regio Foodvalley en de bedrijven die in de 9 gemeenten liggen. Ook de landsadvocaat adviseert een gebiedsgerichte aanpak. De noodzaak om in deze regio aan de slag te gaan is inmiddels toegelicht. Er zijn argumenten om de aanpak te verbreden naar een grotere regio zoals de gehele Veluwe met 21 gemeenten of elders in Nederland waar gebiedsprocessen nabij zeer kwetsbare Natura 2000-gebieden plaatsvinden, zoals De Peel. Samenwerking vindt plaats op een schaalniveau waar men elkaar kent, vertrouwen kan opbouwen, het gesprek kan aangaan en samen de uitvoering dicht bij de praktijk kunt houden. Het risico van andere gebieden betrekken is dat het komen tot een aanpak met voldoende draagvlak nog complexer is en langer gaat duren. Daarbij is de opgave in Regio Foodvalley zodanig specifiek en de proactieve samenwerking al dermate intensief dat het nemen van het initiatief in deze regio om tot deze ambitieuze aanpak te komen logisch lijkt. In de uitwerking zal de regio nauw samenwerken met de provincie Gelderland onder het 'aanpak Veluwe' programma om tot uitvoering te komen. De aanpak is qua insteek, doelen, uitvoering, monitoring en borging goed uit te breiden naar andere gebieden, waarbij in de organisatie en benodigde 'infrastructuur' schaalvoordelen kunnen worden behaald.

Afdwingbaarheid versus vrijwilligheid

In het verleden heeft de agrarische sector aangetoond om voor specifieke opgaven in staat te zijn middels een convenant tot afspraken te komen die in de praktijk ook daadwerkelijk zijn gerealiseerd. Een voorbeeld daarvan is de ca. 70% reductie in antibioticagebruik in de veehouderij. Voor de reductie van ammoniakemissies is een vergelijkbare werkwijze overwogen. Wat de stikstofopgave echter complex maakt is dat de Raad van State inmiddels in diverse uitspraken heeft aangegeven dat juridische borging om afgesproken doelen te halen essentieel is. Daarmee zien wij op dit moment geen andere mogelijkheid dan het instellen van een (op termijn) afdwingbare norm. Daarbij is de inzet van de aanpak om aan het daadwerkelijk afdwingen van de norm in de praktijk zo min mogelijk toe te komen. Daarom wordt maximaal ingezet op compensatie, begeleiding en flankerend beleid.

Gebiedsplafond wel of niet differentiëren naar deelsectoren

Vanuit het gelijkheidsbeginsel lijkt het voor de hand te liggen om de emissie opgave gelijkelijk te verdelen over de verschillende deelsectoren en bedrijven binnen de agrarische sector. De vraag is of dat echt zo is en of dat niet leidt

tot ongewenste effecten. In de praktijk zien we namelijk dat de diversiteit tussen bedrijven en deelsectoren groot is, en de mogelijkheden om op een haalbare en betaalbare manier emissies te verlagen divers zijn, ook binnen deelsectoren. Bepaalde bedrijven hebben al veel maatregelen genomen, hebben meer mogelijkheden om maatregelen te nemen of er zijn meer te borgen maatregelen beschikbaar voor bepaalde deelsectoren of houderijsystemen. Wanneer dan niet gedifferentieerd wordt naar deelsectoren en/of houderijsystemen, kan het negatieve effect optreden dat de stikstofreductie-opgave het resultaat heeft dat bepaalde deelsectoren of houderijsystemen gedwongen worden om te stoppen. Voor verschillende deelsectoren zijn andere opgaven relevant (bv. grondgebonden sectoren moeten meer rekeninghouden met waterkwaliteit en biodiversiteitsversterking). Dit effect is altijd aanwezig bij aanpassing van beleid, zeker wanneer het gaat om een ambitieuze opgave. In onze aanpak willen wij deze negatieve effecten goed in beeld brengen en daartoe de mogelijkheid houden om te differentiëren naar deelsectoren binnen de agrarische sector. De expertgroep heeft op dit vlak positief geadviseerd. Hoe differentiatie naar deelsectoren in de praktijk exact uit zal pakken vraagt nog een nadere uitwerking samen met de agrarische sector.

Vertalen van gebiedsplafond naar bedrijfsniveau

Om echt duidelijkheid te kunnen geven aan de individuele agrariër én de aanpak juridisch houdbaar te maken is het vertalen van het gebiedsplafond naar bedrijfsniveau van belang. Wanneer die slag niet wordt gemaakt, heeft de agrarisch ondernemer geen zicht op de specifieke opgave die op zijn of haar erf aan de orde is, wat het risico in zich heeft dat er geen maatregelen genomen worden. Daarnaast lijkt het alleen mogelijk om uiteindelijk juridisch af te dwingen wanneer op bedrijfsniveau sprake is van een bedrijfsnorm. Kanttekening hierbij is wel dat er grote verschillen zijn tussen bedrijven en er altijd situaties zullen zijn waarvoor de bedrijfsnorm niet past, voor dergelijke gevallen zal ruimte gecreëerd moeten worden voor maatwerk en/of uitwisseling/compensatie. Dit is ook waar de experts in bijlage 1 op wijzen.

3 Essentie uitvoeringsplan

In dit hoofdstuk presenteren wij de essentie van het voorgestelde uitvoeringsplan, opgebouwd aan de hand van een aantal sterk verbonden onderdelen. Het betreft een richtinggevend plan dat in de komende zes maanden nader zal worden uitgewerkt en getoetst, mede op basis van aanvullende analyses, expertsessies en bestuurlijke keuzes. Allereerst formuleren wij een aanpak om tot concrete, meetbare reductiedoelen te komen, waarbij ruimte blijft voor bijstelling zodra nieuwe gegevens beschikbaar zijn (3.1). Vervolgens geven wij een overzicht van de geborgde en niet-geborgde maatregelen per sector om dit reductiedoel te kunnen invullen (3.2). We schetsen de uitvoering: de voorgestelde organisatie (3.3) en de instrumenten (waaronder nadeelcompensatie (3.4), flankerend ruimtelijk ordeningsbeleid (3.5), een stikstofbank (3.6) en een monitoringssysteem (3.7)) die nodig zijn om maatregelen daadwerkelijk bij de ondernemers en in het gebied te laten landen. Tot slot benoemen we hoe we afspraken voornemens zijn juridisch vast te leggen (3.8) om zekerheid, consistentie en borging van de afspraken te waarborgen. Samen vormen deze elementen de integraal samenhangende basis waarop het uitvoeringsplan verder wordt doorontwikkeld.

We hebben het uitvoeringsplan opgesteld mede op basis van de adviezen van de landsadvocaat, namelijk: *afgestemd op het Natura 2000 gebied, met aantoonbare en aannemelijke maatregelen, juridisch geborgd, geloofwaardige uitvoering en tijdspad inclusief een afdoende financiële dekking*. Verdere detaillering volgt in de verdiepingsfase.

3.1 CONCRETE DOELEN EN NORMEN

Om tot een overtuigende aanpak te komen, in lijn met het advies van de landsadvocaat, starten we met het fundament: Het vaststellen van heldere doelstellingen en normen, op gebiedsniveau, sectorniveau en bedrijfsniveau. Alleen op deze manier weet de agrariër wat er op zijn bedrijf van hem of haar verwacht wordt, kunnen we normen op een passende manier toedelen aan de verschillende sectoren, en kunnen we de voortgang op regioniveau monitoren en zo nodig bijsturen. Daarnaast wordt het juridisch houdbaar doordat normen publiekrechtelijk worden vastgelegd en doordat wordt ingezet op handhaving en duidelijke consequenties gelden als bedrijven de normen niet halen. Dit zorgt voor juridische zekerheid. Dit voorstel is richtinggevend en zal in de komende maanden verder worden aangescherpt samen met de sector en de wetenschap.

Overzicht van de stikstofdoelen

Het huidige nationale stikstofdoel is gebaseerd op de KDW, omdat deze is gerelateerd aan de staat van de natuur. De Wet Natuurbescherming stelt als doel dat in 2030 gemiddeld 50% van de stikstofgevoelige natuur in Natura 2000-gebieden onder de KDW ligt, en dit percentage moet oplopen tot 74% in 2035. In de Startnotitie van het Nationaal Programma Landelijk Gebied³³ is dit doel aangescherpt naar 74% onder de KDW in 2030.

Het probleem is echter dat op Europees niveau, in jurisprudentie, het beleid, en de gebiedsopgaves voor Nederland, verschillende doelen worden gehanteerd, variërend van procentuele verlagingen van de depositiewaarde tot percentages onder de KDW. Dit komt onder andere doordat de KDW een 'bewegend doel' is, met vele veroorzakers van depositie en tot op zekere hoogte steeds wijzigende inzichten ten aanzien van deze KDW's en het belang hiervan. Emissiegericht beleid biedt meer houvast voor concrete doelsturing op gebiedsniveau en wordt vaak uitgedrukt in een reductiepercentage. Een reductiepercentage heeft een referentiepunt nodig en het referentiejaar waarmee gerekend wordt staat ter discussie: 2018 of 2019. Voor dit uitvoeringsplan hanteren wij, conform de meest recente Kamerbrieven, 2019 als referentiejaar.

³³ Rijksoverheid, (10 juni 2022) [Startnotitie Nationaal Programma Landelijk Gebied](#) (NPLG), 12 pp.

Tevens blijkt uit het overzicht van de stikstofdoelen dat niet alleen doelen rond de KDW zijn opgesteld, maar dat voor de gebiedsopgave van Nederland, de provincies, de Veluwe en voor de Regio Foodvalley stikstofemissiedoelen zijn geformuleerd in percentages en kton.

Figuur 3. Overzicht van de stikstofdoelen



Bron: *Provincie Gelderland (2023)³⁴ **VLGG (2024)³⁵ ***Gies et al. (2023)³⁶ ****Gies et al. (2025)³⁷

Metingen van het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) geven weer dat de directe relatie tussen de emissie van ammoniak (stikstof) van een specifieke activiteit en de depositie hiervan binnen een zone van ca. 500 meter rondom de emissiebron het hoogst is³⁸. Tegelijkertijd is het percentage van de ammoniakemissie dat neerkomt binnen 500 meter van een bron 'slechts' 5 tot 9 procent (RIVM resp. studie UVA) en binnen een straal van 100 kilometer komt ca. 50% neer.

Met emissie wordt gerefereerd aan de uitstoot van stikstof, die in de lucht terechtkomt. Bij depositie gaat het om de neerslag van stikstof vanuit de lucht die op of in de grond terechtkomt. Dat een vermindering van stikstofemissie

³⁴ Provincie Gelderland. (2023). Gelders gebiedsplan stikstofreductie en natuurverbetering: stand van zaken van stikstofreductie en natuurverbetering in Gelderland ten behoeve van de Wet natuurbescherming.

³⁵ Provincie Gelderland. (2024). Ontwerpprogramma Vitaal landelijk gebied Gelderland – 2024-2035.

³⁶ Gies, E., Cals, T., Kros, H., Van Ree, M., & Voogd, J.C. (2023). Integrale doorrekening doelen en doelbereik Gelderse deelgebieden voor landbouw op basis van indicatieve maatregelen voor stikstof, waterkwaliteit en klimaat. WUR-publicatie, 10 pp.

³⁷ Gies, E., Cals, T., Kros, H., & Voogd, J.C (2025). Verkenning landbouw in 2050 in Regio Foodvalley: nadere onderbouwing Regionaal Perspectief Regio Foodvalley. WUR-publicatie, 8 pp.

³⁸ Op basis van metingen van het RIVM: [Stikstofdepositie](#)

niet automatisch zorgt voor een verlaging van de depositie vormt een uitdaging, aangezien stikstofemissie het enige is waarop op activiteitsniveau en bedrijfsniveau door de agrariër gestuurd kan worden.

Dit maakt de stikstofopgave complex en resulteert vaak in onduidelijkheid over het concrete stikstofdoel. Dit staat haaks op het advies van de landsadvocaat om per natuurgebied een concreet en geborgd stikstofdoel vast te stellen. In dit uitvoeringsplan wordt er een vertaling van natuurgebied naar veehouderijgebied in de Regio Foodvalley gemaakt op de drukfactor stikstof (ammoniak). Zonder een duidelijk afgebakend doel kunnen ook de overige vereisten niet worden ingevuld: het inzichtelijk maken van de impact van het uitvoeringsplan op het Natura 2000-gebied, het formuleren van aantoonbare en haalbare maatregelen die leiden tot emissiereductie, een geloofwaardige uitvoering met bijbehorend tijdpad, juridische borging en financiële dekking.

Adviezen van de expertgroep

Een onafhankelijke expertgroep op het gebied van stikstofemissie / -depositie binnen de veehouderij bestaande uit Wim de Vries (Wageningen University & Research), Gerard Ros (Wageningen University & Research), Wouter de Heij (zelfstandig adviseur), Henk Kievit (Nyenrode Business Universiteit/CHE), Dick Heederik (Universiteit Utrecht) en Edo Gies (Wageningen University & Research) heeft op verzoek van Regio Foodvalley een eerste voorstel opgesteld (zie [Bijlage 1: Statement expertgroep](#)) om te komen tot een concreet ammoniakdoel voor de Regio Foodvalley. De belangrijkste aanbevelingen van de expertgroep zijn:

1. **Stuur op stikstofemissie (ammoniak) in plaats van op stikstofdepositie:** De expertgroep is unaniem van mening dat er een stikstofdoel op basis van emissies moet worden vastgesteld in plaats van op basis van depositie³⁹, wat tevens aansluit bij het startpakket van de MCEN. Zoals in de vorige paragraaf is uiteengezet, kan er effectief gestuurd en gemonitord worden op de reductie van stikstofemissies, terwijl dit bij depositie niet mogelijk is. Dit helpt om concreet te kunnen sturen op een belangrijk deel van de opgave en voorkomt een 'bewegend doel' zoals bij het sturen op de KDW (zie ook het eerste punt uit [Bijlage 1: Statement expertgroep](#)). De experts geven aan dat het emissiedoel moet worden afgeleid van het depositiedoel (KDW) in de context dat ook andere gebieden en sectoren bijdragen en komen zo tot een reductieopgave van ca. 60%.
2. **Stel een absolute norm op in de vorm van een emissieplafond:** In het kader van de stikstofaanpak is de expertgroep in algemene zin voorstander van het vaststellen van een duidelijke plafondnorm voor de totale ammoniakemissie voor de veehouderij in een afgebakend gebied zoals Regio Foodvalley, waarbij de focus komt te liggen op een kiloton-doelstelling in plaats van procentuele reductie. Een emissieplafond voor een gebied zorgt voor 'schuifruimte' met ammoniak onder het plafond. Dit biedt tevens houvast om de mogelijkheden voor een generieke passende beoordeling te onderzoeken, waardoor de natuurvergunningplicht voor individuele projecten die passen binnen het plafond kan worden vereenvoudigd (bijvoorbeeld via een koepelvergunning) of zelfs vervallen. Daarmee is deze aanpak mogelijk ook kansrijk om PAS-melders en interimmers te legaliseren.

Een percentage vereist een referentiepunt, en wanneer dit referentiepunt wordt gewijzigd, vormt ook het percentage een 'bewegend doel'. Een absoluut doel dat de maximale emissies op jaarbasis bepaalt, geeft

³⁹ Ter onderbouwing van het gebruik van de KDW voor het formuleren van een afgeleide emissiereductiedoelstelling in plaats van het gebruik van de KDW als uitgangspunt, zijn eerder de volgende artikelen gepubliceerd:

- De Vries, W en G.H. Ros, 2023. Uitleg lokale bijdrage piekbelasters en herhaald voorstel voor ander stikstofbeleid. Nature Today. <https://www.naturetoday.com/intl/nl/nature-reports/message/?msg=31357>
- De Vries, W., H. van Dobben en W. Wamelink, 2022. Kritische depositiewaarden zijn bruikbaar voor landelijk beleid. Nature Today. <https://www.naturetoday.com/intl/nl/nature-reports/message/?msg=29683>
- De Vries, W., M. Krol, N. Ogink, H. Kros en H. Olff, 2022. Stikstofbeleid heeft solide wetenschappelijke basis. <http://www.naturetoday.com/intl/nl/nature-reports/message/?msg=29644>

duidelijkheid. Dit vereist een politieke keuze en samenwerking tussen diverse stakeholders, inclusief de betrokken gemeenten en provincies. Uiteraard is de kiloton-doelstelling ook uit te drukken in een percentage op basis van een referentiejaar. Een stikstofplafond voor de veehouderij in Regio Foodvalley moet worden vastgesteld in samenhang met bijdragen vanuit andere sectoren en gebieden én in combinatie met maatregelen voor natuurherstel.

3. **Differentieer de opgave naar deelsector/ diersoort en niet naar gebied:** Volgens de expertgroep is het van belang om te differentiëren naar sectoren binnen de veehouderij en rekening te houden met de specifieke behoeften en mogelijkheden van elk bedrijf. De expertgroep adviseert de mogelijke reductiebijdrage per bedrijf te baseren op de mogelijke reducties per diersector (melkvee, pluimvee, kalveren, varkens, overig) en per bedrijfstype (bv. open en gesloten stallen).

De expertgroep is van mening dat aanvullende maatregelen binnen een 250 tot 500 meter zone rondom gevoelige gebieden noodzakelijk zijn voor de kwaliteit van de natuur in Natura-2000 gebieden (zie verderop onder het kopje 'aanvullende maatregelen stroken' en in bijlage 1), maar adviseren terughoudendheid om hier te werken met afwijkende specifieke emissiereductiepercentages, gezien het beperkte effect daarvan en de complexiteit in uitvoerbaarheid (bedrijven liggen met hun percelen nooit precies in een zone, wat leidt tot allerlei grensdefinities en -discussies).

4. **Vertaal de sectornormen naar bedrijfsniveau:** De ammoniakdoelen per sector dienen vervolgens vertaald te worden naar emissienormen per eenheid, bijvoorbeeld per dierplaats. Dit vereist een nadere uitwerking in samenwerking met de sector, zodat duidelijk wordt hoe de normen per bedrijf geformuleerd en geïmplementeerd moeten worden. Deze emissienormen dienen duidelijk te zijn, maar ook enige ruimte te bieden voor specifieke omstandigheden en maatwerk. Op deze manier kan de agrariër richting een bepaald doel werken. Tevens worden agrariërs die in het verleden al veel hebben gereduceerd, niet benadeeld via deze methodiek.

De experts onderstrepen dat een bedrijfsnorm voor ondernemers confronterend kan zijn. Maatwerk en differentiatie is daarom essentieel, omdat niet ieder bedrijf in een sector hetzelfde is. Zo is er ruimte nodig om de maatregelen die de agrariërs gaan nemen op hun bedrijf op kosteneffectiviteit te kunnen beoordelen en zodat saldering tussen de sectoren een mogelijkheid blijft. Dit is van belang, omdat er in de regio veel gemengde bedrijven zijn. Voldoende flexibiliteit in het gebruik van verschillende maatregelen (ook niet borgbare maatregelen zoals managementmaatregelen) is nodig in de komende tien jaar om de doelstelling van het ammoniakemissieplafond te kunnen halen. Tegelijkertijd moet het duidelijk zijn waar bedrijven aan moeten gaan voldoen en dienen juridische waarborgen te worden ingebouwd dat bedrijven ook daadwerkelijk emissies gaan reduceren. Tevens zal handhaving ingericht moeten worden om de voortgang van het behalen van de doelen op bedrijfsniveau te waarborgen. Bovenstaande punten vormen een vaktechnisch advies vanuit de inhoud. In de komende maanden worden de haalbaarheid, juridische houdbaarheid (zie ook 3.8) en financiële consequenties (zie ook hoofdstuk 4) verder uitgewerkt.

De emissienorm (of emissieplafond) voor ammoniak voor de Regio Foodvalley

De expertgroep heeft een systematiek ontwikkeld om concrete ammoniakdoelen voor de Regio Foodvalley vast te stellen. Deze systematiek omvat de volgende stappen:

1. Formuleren van concrete reductieopgave voor de Regio Foodvalley voor 2035, met als referentiejaar 2019.
2. Inzicht verkrijgen in de reeds gerealiseerde ammoniakreductie tussen 2019 en 2023.
3. Inzicht verkrijgen in de autonome ontwikkeling in de Regio Foodvalley tot in de komende jaren.
4. Berekenen van de resterende reductieopgave tot 2035 voor de 'blijvende bedrijven' door de reductieopgave te verminderen met de al gerealiseerde ammoniakreductie en de autonome ontwikkelingen.
5. Formuleren van een stikstofplafond op gebiedsniveau in kton.

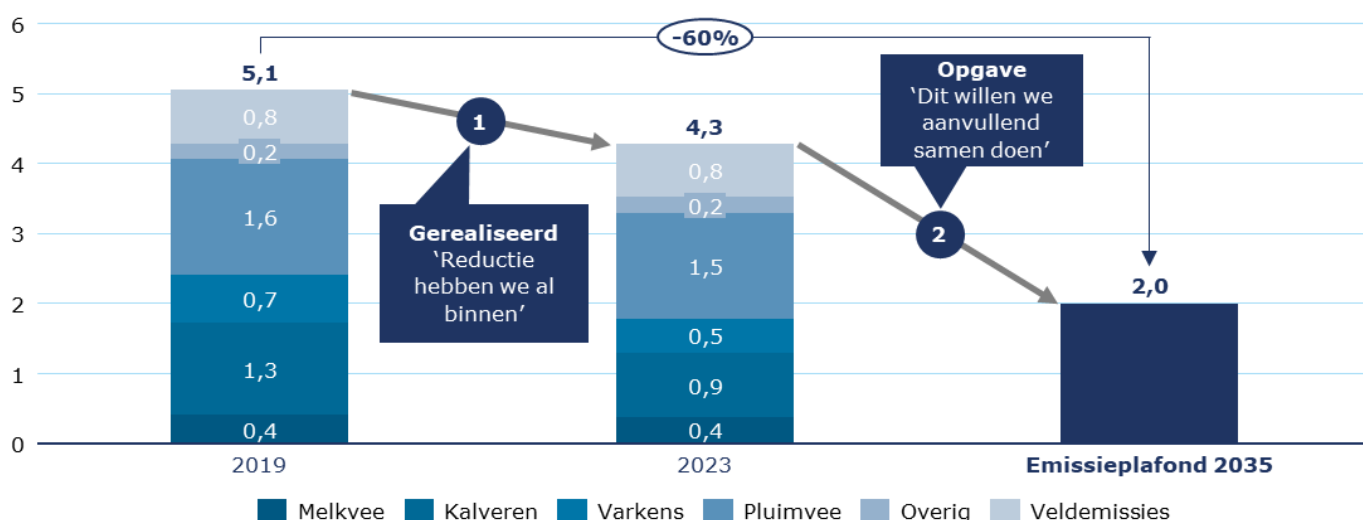
De expertgroep pleit voor een reductiedoelstelling van ca. 60% ammoniakemissies in 2035 ten opzichte van 2019. Dit percentage ligt hoger dan het nationale advies van 50% (zoals aanbevolen door Remkes en de MCEN). Daarnaast ligt dit percentage ook hoger dan de doelstelling die was opgenomen in het RPLG, welke tussen de 46% en 55% bedraagt en destijds door beide provincies voor Foodvalley is geformuleerd. Deze verhoogde doelstelling wordt onderbouwd door de kenmerken en uitdagingen van de Regio Foodvalley als intensief veehouderijgebied, dat zich naast het grootste Natura 2000-gebied van Nederland, de Veluwe, bevindt.

De argumentatie hiervoor is als volgt: Ros, de Vries et al. (2023)⁴⁰ stellen in hun rapport 'Gebieds- en bedrijfsgerichte handelingsperspectieven voor een duurzame landbouw in Nederland' voor Gelderland een reductiedoelstelling van 60% voor, gebaseerd op aannames over het toedelen van landelijke emissies aan specifieke gebieden en bedrijven. Brouwer & Erisman (2025)⁴¹ concluderen dat er een benodigde emissiereductie moet plaatsvinden van tussen de 65% en 85% in randzones rond natuurgebieden, en tussen de 25% en 30% in overige gebieden, waarbij de randzone rond de Veluwe varieert van 5 tot 15 kilometer. Voor de Regio Foodvalley als geheel komen zij ook uit op een reductie van ongeveer 60%.

Van de opgave om ca. 60% ammoniak te reduceren in de Regio Foodvalley is ca. 16% reeds behaald in de periode sinds 2019 en wordt een emissiereductie van ca. 39% in 2030 ten opzichte van 2019 verwacht vanwege autonome ontwikkelingen. Autonome ontwikkeling is gebaseerd op huidig beleid en omvat een verwacht aantal stoppers van bedrijven met een bedrijfshoofd ouder dan 55 jaar zonder opvolger en stoppers via LBV, LBV-plus, derogatie en overige regelingen.

Door de reductieopgave te verminderen met de al gerealiseerde ammoniakreductie en de autonome ontwikkelingen, blijft de resterende reductieopgave tot 2035 van ca. 36% over voor de 'blijvende' bedrijven. Uitgaande van bovengenoemde indicatie 60% emissiereductie ten opzichte van 2019 zou het emissieplafond voor de negen gemeenten in de Regio Foodvalley rond 2 kton in 2035 liggen (ten opzichte van ruim 5 kton in 2019). Dit betekent een reductieopgave van ca. 3 kton voor de Regio Foodvalley.

Figuur 4. Ammoniakemissie Regio Foodvalley (in kton)



⁴⁰ Ros GH, De Vries W, Jongeneel R & M van Ittersum (2023) Gebieds- en bedrijfsgerichte handelingsperspectieven voor een duurzame landbouw in Nederland. WUR-publicatie, 70 pp.

⁴¹ Brouwer T & JW Erisman (2025) Wat is de opgave voor de landbouw om de stikstofdoelen in 2030 en daarna te halen? Scenarioberekeningen van de stikstofdepositie. LU-rapport, 18 pp.

Aanvullende maatregelen stroken

Binnen een straal/ strook van 500 meter van een Natura 2000-gebied kunnen aanvullende maatregelen worden vastgesteld. Bij aanvullende maatregelen in deze zone kan bijvoorbeeld gedacht worden aan specifieke eisen aan grondgebruik, bemesting, bedrijfsvoering en graslandbeheer, grotendeels te regelen via ruimtelijke ordeningsbeleid (verordening, omgevingsplan) en mogelijk ook deels privaatrechtelijk. Er liggen in deze zones veelal ook nog andere opgaven, waaronder hydrologie, uitbreiding van leefgebied voor beschermende soorten, waterkwaliteit, etc. Afhankelijk van deze opgaven kan de omvang van de zone ook variëren. Dit vergt maatwerk via een gebiedsgerichte aanpak en lokale betrokkenheid van gebiedsactoren.

3.2 CONCRETE MAATREGELN VEEHOUDERIJ

In het kader van 'geloofwaardige uitvoering en tijdspad en aantoonbare en aannemelijke maatregelen' vereist de landsadvocaat dat het uitvoeringsplan realistische termijnen en geloofwaardige maatregelen bevat, met al op korte termijn zichtbare resultaten, waarmee de doelstelling (in casu het emissieplafond van 2 kton in 2035 in de Regio Foodvalley) kan worden gerealiseerd.

Om aan deze vereiste te voldoen, is een doordachte aanpak noodzakelijk die gericht is op de meest effectieve en geschikte maatregelen per deelsector. Wij stellen daarom een 'bottom-up' benadering voor, waarin de mogelijke bijdrage van elke deelsector in kaart moet worden gebracht om te komen tot passende en realistische doelen per deelsector, gebaseerd op de praktisch haalbare mogelijkheden op het boerenerf. Door deze werkwijze kan worden ingeschat welke concrete maatregelen praktisch uitvoerbaar zijn, kunnen eventuele negatieve neveneffecten in beeld worden gebracht (bijvoorbeeld ten aanzien van dierwelzijn), kan worden ingeschat welke maatregelen de meeste ammoniakreductie opleveren, hoe betrouwbaar deze ammoniakreductie in de praktijk is, en hoe de implementatie van de maatregel kan worden geborgd en gehandhaafd via monitoring.

Algemene maatregelen veehouderijsector

Er zijn drie categorieën maatregelen voor het verminderen van ammoniakemissie in de veehouderij⁴²:

1. **Managementmaatregelen:** deze zijn gericht op het aanpassen van de huidige bedrijfsvoering om de emissies te verlagen. Dit kan onder meer door het nemen van voer- of bemestingsmaatregelen, het bevorderen van weidegang, het vermijden van derogatie, het gebruik van meer rustgewassen, of de uitbreiding van kruidenrijk grasland. Het vakmanschap van de agrariër speelt een cruciale rol in de effectiviteit van deze maatregelen met betrekking tot de gerealiseerde ammoniakreductie.
2. **Technische maatregelen:** deze richten zich op het toepassen van innovaties om de emissies van activiteiten te verminderen of op te vangen. Met innovaties wordt onder andere verwezen naar additieven in het voer, emissiearme stallen, en technologieën voor een betere opslag of scheiding van mest. Deze maatregelen resulteren niet alleen in een lagere ammoniakemissie, maar vaak ook in een vermindering van de methaanuitstoot.
3. **Structuurmaatregelen:** deze maatregelen zijn gericht op het reduceren van landbouwactiviteiten die emissies veroorzaken en ruimtelijke aanpassingen. Deze maatregelen omvatten bijvoorbeeld het aanleggen van onbemeste bufferstroken.

Over het algemeen zijn voornamelijk technische maatregelen juridisch geborgd. Deze maatregelen zijn voorzien van een RAV-code, welke aangeeft dat de verwachte emissiereductie na de implementatie van de maatregel vrijwel

⁴² Gies, E., Cals, T., Kros, H., Van Ree, M., & Voogd, J.C. (2023). Integrale doorrekening doelen en doelbereik Gelderse deelgebieden voor landbouw op basis van indicatieve maatregelen voor stikstof, waterkwaliteit en klimaat. WUR-publicatie, 10 pp.

overeenkomt met de daadwerkelijke emissiereductie⁴³. Management- en structuurmaatregelen zijn daarentegen doorgaans niet juridisch geborgd, oftewel niet controleerbaar, meetbaar of gevalideerd. Voor een nadere uitwerking verwijzen wij naar de paragrafen 'maatregelen melkveehouderijen' en 'maatregelen intensieve veehouderijen'.

Gebiedsgerichte maatregelen Regio Foodvalley

De regio heeft gewerkt aan een visie en koers voor het in 2024 vastgestelde RPLG. Binnen deze koers zijn maatregelen voorgesteld om ammoniak met 50% tegen 2030 te reduceren, zodat de doelstelling van een emissiereductie tussen de 46% en 55% in de Regio Foodvalley kan worden behaald. Voorbeelden van deze maatregelen zijn het uitbreiden van de weideganguren en het verminderen van kunstmest. Deze 50% reductie omvat ook de reeds verwachte ammoniakreductie als gevolg van autonome ontwikkelingen. Deze maatregelen dienen als startpunt voor de inventarisatie van mogelijke maatregelen per deelsector om ammoniakreductie te realiseren. Vervolgens zijn - in samenspraak met een onafhankelijke expertgroep bestaande uit Gerard Ros (Wageningen University & Research), Wouter de Heij, Henk Kievit (Nyenrode Business Universiteit/CHE), Ronald Zom (Wageningen University & Research en HVHL), Jan Workamp (AviConsult) - de drie meest effectieve maatregelen (of groepen van maatregelen) per deelsector van de veehouderij verder uitgewerkt in dit uitvoeringsplan.

Voorkeurslijst specifieke maatregelen per deelsector

Per deelsector is een voorkeurslijst van drie meest kansrijke maatregelen samengesteld op basis van wetenschappelijk onderzoek, praktijkervaring uit de Pilot Ondernemingsplannen en adviezen van de expertgroep. Deze lijst is een eerste aanzet en zal de komende maanden gevalideerd moeten worden. Deze lijst geeft wel richting aan verdere uitwerking van de aanpak en als input voor de scenario-analyse in hoofdstuk 4. Daarnaast biedt de lijst inzicht aan agrariërs, overheden en andere betrokken partijen in de mogelijkheden en het handelingsperspectief per deelsector. Zo ontstaat een evenwichtige mix van bewezen en geborgde maatregelen, managementmaatregelen en innovatieve oplossingen. De lijst is opgesteld op basis van de volgende uitgangspunten:

- Inzet van best beschikbare en geborgde technieken op korte termijn;
- Centraal stellen van het vakmanschap van de agrariër;
- Optimaal gebruik van lokale en sector kennis;
- Beoordeling van maatregelen op hun betrouwbaarheid, effectiviteit en controleerbaarheid om een solide technische borging te waarborgen;
- Maatregelen zonder of beperkte afwenteling op andere doelen (dit vraagt nog wel nadere verdieping).

De ammoniakreductie van de maatregelen uit de voorkeurslijst kan niet eenvoudigweg één-op-één bij elkaar worden opgeteld om de totale ammoniakreductie van de gecombineerde maatregelen, ook wel 'stapelen' genoemd, te berekenen. Voor het correct berekenen van de effecten van het combineren van deze maatregelen zijn aparte rekenmethoden van toepassing. Deze methoden zullen in de komende maanden verder worden uitgewerkt en geanalyseerd om een nauwkeurige schatting te kunnen maken van de ammoniakreductie van het implementeren van meerdere maatregelen per deelsector. In dit uitvoeringsplan wordt in de scenario-analyse in hoofdstuk 4 daarom voorlopig een correctiefactor van 20% gehanteerd om een eerste inschatting te kunnen maken.

Hierna is een tabel gepresenteerd met de meest effectieve maatregelen per deelsector. Voor elke maatregel zijn de ammoniakreductie, de betrouwbaarheid van de ammoniakreductie (technische borging), en de controleerbaarheid op de implementatie van de maatregel, ingevuld op basis van vuistregels met een forfaitair karakter. Deze

⁴³ Een aantal RAV-emissiefactoren staan zoals bekend ter discussie op basis van rechtspraak, maar dit geldt niet voor alle RAV-factoren en -codes.

vuistregels zijn afkomstig uit wetenschappelijk onderzoek⁴⁴ (zoals Ros et al., 2025)⁴⁵ en zijn verder onderbouwd met expertbeoordelingen.

Tabel 3. Voorkeurslijst van maatregelen per deelsectoren

Maatregelen per sector	Reductie (%)	Betrouwbaarheid	Controleerbaarheid
Melkveehouderij			
Voermaatregelen (zoals verlaging ruw eiwit in veevoer)	20%	Hoog	Beperkt
PH verlaging van mest (zoals aanzuren, Kopros, TOPmest en/of Farming)	15-20%	Hoog	Goed
Technieken voor mestbewerking (zoals stikstofstrippers i.c.m. mestscheiding, Lelysphere en koetoilet)	60-80%	Hoog	Goed
Varkenshouderij			
Luchtbehandeling (zoals chemische luchtwassers en klimaatbeheersingssystemen)	70-95%	Hoog	Goed
Bronmaatregelen (zoals scheiden, behandelen en koelen van mest)	50%	Hoog	Goed
Managementmaatregelen (zoals behandelen met additieven)	8-16%	Hoog	Beperkt
Pluimveehouderij			
Luchtbehandeling (zoals chemische luchtwassers en Klimaatbeheersingstechnieken als Eco Air Care Systeem)	60-95%	Hoog	Goed
Managementmaatregelen (zoals vaker afdraaien mestbanden bij volières)	30%	Hoog	Goed
Bronmaatregelen (zoals de strooiselschuif)	20-40%	Hoog	Beperkt
Kalverhouderij			
Luchtbehandeling (zoals chemische luchtwassers en klimaatbeheersingssystemen)	70-95%	Hoog	Goed
Bronmaatregelen (zoals scheiden, behandelen en koelen van mest)	50%	Hoog	Goed
Managementmaatregelen (zoals behandelen met additieven)	8-16%	Hoog	Beperkt

Maatregelen melkveehouderijen

De experts geven aan dat voermaatregelen (zoals verlaging van ruw eiwit in veevoer) de meest effectieve maatregelen voor de melkveehouderij zijn. Verschillende organisaties uit de melkveehouderijsector hebben onlangs afspraken vastgelegd in een convenant⁴⁶ over het op termijn verlagen van het ruw eiwitgehalte in veevoer. Deze maatregelen kosten relatief weinig geld en de betrouwbaarheid van de gerealiseerde ammoniakreductie bij de implementatie ervan is hoog. Echter, de controleerbaarheid (borging) van deze maatregelen is beperkt. Hoewel informatie hierover in de kringloopwijzer kan worden vastgelegd, is dit mogelijk fraude- en foutgevoelig, aangezien de invoer handmatig kan worden aangepast en de mogelijkheid tot praktische controle beperkt is.

Daarnaast benoemen de experts dat maatregelen die gericht zijn op het verlagen van de pH in mest en andere mestgerelateerde maatregelen bijzonder effectief zijn. Dit kan bijvoorbeeld worden bereikt door gebruik te maken van technieken om mest te verzuren met stoffen zoals zwavelzuur of salpeterzuur, of door het inzetten van toevoegmiddelen aan de mest, zoals Kopros of Farming. Uit wetenschappelijk onderzoek blijken deze maatregelen betrouwbaar en borgbaar, aangezien controle mogelijk is via aankoopbonnen van de gebruikte middelen en

⁴⁴ IPLG (2025). Uniforme effectinschatting landbouw-bronmaatregelen voor vermindering van ammoniakemissies. 14-49 pp.

⁴⁵ Ros, G. H., Kager, H., Boom, G., & de Vries, W. (2025). Verkenning effecten landbouwinnovaties: Potentieel van landbouwinnovaties om emissies van ammoniak en broeikasgassen naar de lucht en verliezen van nutriënten naar het water te verlagen. WUR-publicatie, 45-74 pp.

⁴⁶ Convenant: [Verlagen Ruw Eiwit Rantsoenen Melkveebedrijven](#)

verbruiksmetingen op doseersystemen. In de praktijk kan controle plaatsvinden door middel van mest- en voermonsters, evenals door het meten van het ureumgehalte in melk. De meest effectieve manier om de maatregelen te waarborgen zal in het vervolgtraject verder worden onderzocht.

Tot slot wordt er momenteel gewerkt aan de techniek om stikstofstrippers te combineren met mestscheiding. Volgens de experts belooft deze innovatie een aanzienlijke ammoniakreductie tussen de 60% en 80% te realiseren en is om die reden in de top drie van effectieve maatregelen opgenomen. Deze techniek is bovendien goed borgbaar, aangezien er controle kan plaatsvinden op de aanwezigheid van de juiste apparatuur en de hoeveelheid geproduceerde meststof kan dienen als indicatie voor de effectiviteit van de installatie. Een al bestaande techniek voor het scheiden van mineralen uit mest is de Lely Sphere, die tot ongeveer 77% van de stalemissies kan reduceren.

Maatregelen intensieve veehouderijen (kalveren, varkens, pluimvee)

De kalver-, pluimvee- en varkenssector hebben de afgelopen jaren al aanzienlijke innovaties gezien op het gebied van emissiearme stallen. De experts geven aan dat een hoge ammoniakreductie van wel 95% kan worden behaald door het toepassen van technieken voor luchtbehandeling, zoals klimaatbeheersingssystemen en chemische luchtwassers. In de pluimveehouderij zijn er de afgelopen jaren veel filters geïnstalleerd voor het afvangen van fijnstof. De expertgroep schat echter dat slechts drie procent van de bedrijven beschikt over een luchtwasser die ook ammoniak kan afvangen. Hier ligt dus nog een aanzienlijke kans. Daarnaast is deze technische maatregel betrouwbaar en goed borgbaar, aangezien de aanwezigheid van een luchtwasser in de stal kan worden gecontroleerd en de correcte ingebruikname kan worden nagegaan via het energie- en zuurgebruik. Voor pluimveehouderijen met open stalsystemen is de ammoniakreductie echter lager.

Daarnaast onderstrepen de experts dat bronmaatregelen, zoals het scheiden en behandelen van mest – waaronder mestscheiding, het aanzuren van mest en het koelen van mest – evenals managementmaatregelen, zoals het behandelen met additieven, effectieve maatregelen zijn voor de kalver- en varkenssector. Hoewel de laatste maatregel nu nog beperkt borgbaar is.

In de pluimveesector zijn de mogelijkheden voor mestmaatregelen minder uitgebreid, omdat bij pluimvee urine en mest niet gescheiden kunnen worden. Daarom zijn volgens de experts managementmaatregelen, zoals het frequenter afdraaien van de mestbanden in volière stalsystemen effectiever om ammoniak te reduceren. Dit laatste is ook goed controleerbaar in het verlengde van de reeds bestaande controlepraktijk. Daarnaast worden bronmaatregelen door de experts benoemd, zoals de strooiselschuif.

Conclusie bottom-up benadering maatregelen versus concrete doelen deelsectoren

Voor de melkveehouderij zijn vooral managementmaatregelen in te zetten. Dit komt ook naar voren uit onderzoek van Ros et al. (2025)⁴⁷, waarin wordt gesteld dat ongeveer 30% van de ammoniakemissies in de melkveehouderij kan worden verminderd door middel van deze maatregelen. Volgens de experts leidt een toename van het aantal uren weidegang voor de koeien in de praktijk tot een beperkte ammoniakreductie. Daarnaast stelt de expertgroep dat op termijn mogelijk ingezet kan worden op mestadditieven, die een relatief hoge ammoniakreductie kennen, maar momenteel nog niet goed te borgen is. Verder zijn klimaatbeheersingstechnieken niet goed toepasbaar binnen de melkveehouderij vanwege de open stalsystemen. Tot slot zijn technieken zoals emissiearme vloeren (met een rubberen bovenlaag en mestschuif) ook mogelijk, maar deze leveren relatief lage ammoniakreductie op voor het toepassen van een technische maatregel (maximaal 20%), en uit onderzoek blijkt dat deze reductie niet betrouwbaar is in de praktijk.

⁴⁷ Ros, G. H., Kager, H., Boom, G., & de Vries, W. (2025). Verkenning effecten landbouwinnovaties: Potentieel van landbouwinnovaties om emissies van ammoniak en broeikasgassen naar de lucht en verliezen van nutriënten naar het water te verlagen. WUR-publicatie, 79 pp.

Binnen de intensieve veehouderij kunnen met name kalveren-, varkens- en pluimveebedrijven met gesloten stalsystemen een relatief hoog reductiepercentage van ammoniak bereiken door het toepassen van technologische maatregelen (waaronder klimaatbeheersingstechnieken zoals chemische luchtwassers), mits er voldoende financiële compensatie beschikbaar is. Een reductiepercentage van rond de 70% wordt als realistisch beschouwd.

In de Regio Foodvalley zijn er echter relatief veel (ongeveer 10%)⁴⁸ biologische pluimveebedrijven met open stalsystemen, wat betekent dat de effectiviteit van technologische maatregelen aanzienlijk minder is. Voor deze bedrijven zal het reductiepercentage dan ook veel lager uitvallen.

Daarnaast zal de regio ook inzetten op niet-geborgde maatregelen. Er zal actief worden gewerkt aan de verdere ontwikkeling en onderbouwing van maatregelen die op dit moment nog niet technisch geborgd zijn, zoals specifieke voermaatregelen. Het doel is om deze maatregelen op termijn ook technisch te borgen, zodat deze maatregelen ook juridisch mee kunnen tellen bij het realiseren van ammoniakreductie. De Regio Foodvalley beschikt hiervoor over een breed palet aan expertise, toonaangevende kennisinstellingen en ruime ervaring met het opzetten en benutten van meetnetwerken.

3.3 UITVOERING VORMGEVEN

Governance

De genoemde maatregelen binnen het uitvoeringsplan betekenen de komende 10 jaar een aanzienlijke opgave voor de agrarische sector, maar ook voor de betrokken overheden om met effectief en betrouwbaar beleid de voorgenomen ontwikkeling te kunnen ondersteunen. Het uitvoeringsplan vraagt daarmee een solide governance om de uitvoering daadwerkelijk mogelijk te maken bestaande uit drie verschillende organen: 1. Opdrachtgevend platform Foodvalley, 2. Uitvoeringsorganisatie Foodvalley en 3. Gebiedsautoriteit Foodvalley. Door een heldere rolafbakening tussen strategische regie, operationele uitvoering en onafhankelijk toezicht ontstaat een transparante samenwerking waarin beleid, uitvoering en toezicht elkaar versterken. Uitgangspunt is hier dat de governance moet aansluiten en passen binnen de governance die momenteel wordt ingericht voor de aanpak Veluwe.

Opdrachtgevend platform Foodvalley

Dit platform is samengesteld uit vertegenwoordigers van de provincie, betrokken gemeenten, en sector- en ketenpartijen. Het bepaalt de strategische regie en stelt gebieds-, sector- en bedrijfsspecifieke reductiedoelen vast. Binnen het platform zal het overkoepelende gebiedsreductiedoel en tijdspad worden vastgesteld. De verdeling ervan naar subsectoren en de meest passende maatregelen zullen samen met de sector- en ketenpartijen worden ingevuld. Ook zal het platform budgetten en randvoorwaarden goedkeuren en levert het sectordata aan om breed draagvlak te creëren.

Uitvoeringsorganisatie Foodvalley

Dit is een programmateam dat bestaat uit projectleiders, specialisten, relevante overheidspartijen en zaakbegeleiders die verantwoordelijk zijn voor het vertalen van het vastgestelde stikstofplan naar concrete, uitvoerbare acties. Dit omvat onder andere het actief vertalen van de opgaven van deelsector naar het individuele agrarisch bedrijf en agrariërs hierover informeren inclusief bijbehorend handelingsperspectief en ondersteunend beleid, het coördineren van de begeleiding van de agrarisch ondernemers, het toetsen van plannen van ondernemers en het monitoren van de voortgang ten behoeve van evaluatie en bijsturing.

⁴⁸ Venema, G., Van der Meer, R., & Jager, J. (2022). Landbouwstructuur in regio Foodvalley en gemeenten Bunschoten, Leusden, Putten en Woudenberg. WUR-publicatie, 6 pp.

Gebiedsautoriteit Foodvalley

De voortgang en monitoring op gebiedsniveau wordt onafhankelijk gevalideerd door een in te richten Gebiedsautoriteit Foodvalley, bestaande uit deskundigen die de realisatie en effectiviteit van maatregelen monitoren. Ook zal de Gebiedsautoriteit het Opdrachtgevend platform adviseren over eventuele bijsturing waar nodig, in de aanpak, de doelstellingen en de normen.

Elke ondernemer maakt een plan

Verskillende doelgroepen behoeven een verschillende aanpak:

1. De “stoppende” agrariërs worden begeleid en ondersteund;
2. De “blijvende” agrariërs dragen met geborgde/ erkende maatregelen bij aan de reductieopgave voor Regio Foodvalley;
3. Er wordt ook ingezet op het breed toepassen van juridisch (nog) niet-geborgde maatregelen, zoals voer- en managementmaatregelen bij grondgebonden veehouderijen. Deze maatregelen worden bijvoorbeeld ingezet op de plekken waar bewezen technieken onvoldoende effectief zijn of ongewenste neveneffecten veroorzaken. Het vakmanschap van de agrariër staat hierbij centraal en de opgedane kennis wordt actief gedeeld.

In het stelsel speelt de ondernemer en zijn of haar ondernemerschap een sleutelrol. De inzet is dat een belangrijk deel van de ondernemers in de Regio Foodvalley in de komende 10 jaar een ondernemingsplan gaan opstellen, waarbij elk plan een eigen invulling krijgt en dus ook kan verschillen in omvang. Doelstelling van het ondernemingsplan is om per bedrijf een integrale uitwerking te maken op de breedte aan opgaven die er spelen op het boeren-erf, zoals water (beekherstel en Kaderrichtlijn Water), bodem, fijnstof, geur, klimaat (zoals broeikasgassen), dierenwelzijn en biodiversiteit. Vervolgens kan dit plan beoordeeld worden, onafhankelijk op verduurzaming van de bedrijfsvoering en op wenselijkheid en inpasbaarheid door de overheden. Daarbij heeft op dit moment de opgave ten aanzien van ammoniakreductie prioriteit, maar de opgaven op het boeren-erf zijn breder, zijn voortdurend in ontwikkeling en zijn alleen integraal goed te beoordelen. In de pilot ondernemingsplannen die op dit moment afgerond wordt in de Gelderse Vallei, is inmiddels ervaring opgedaan met doelsturing voor meerdere indicatoren en hoe overheden zich meer als één loket kunnen organiseren. Als onderdeel van de uitvoeringsaanpak ammoniak, willen we deze werkwijze breder inzetten.

Hoe de werkwijze met ondernemingsplannen precies ingezet kan worden vraagt nog om nadere uitwerking. Belangrijkste uitgangspunten zijn dat de agrarisch ondernemer op voorhand inzicht krijgt in de specifieke opgaven die aan de orde zijn op zijn of haar bedrijf (opgaven ten aanzien van ammoniak, maar ook overige opgaven zoals hiervoor benoemd), middels bijvoorbeeld een quickscan. De aanpak moet vervolgens ondernemers handelingsperspectief bieden (door advies, voorbeelden, concrete maatregelen) om op de verschillende opgaven maatregelen te kunnen nemen. Het uitgangspunt hierbij is dat de overheden werken vanuit de één-loket gedachte, zodat de agrariër één centraal aanspreekpunt heeft voor alle vragen, ondersteuning en begeleiding rondom zijn ondernemingsplan. Dit voorkomt dat ondernemers bij verschillende instanties langs moeten.

Tenslotte kan de ondernemer het ondernemingsplan voorleggen ter toetsing, waarbij het plan beoordeeld wordt op toekomstbestendigheid in het licht van de genoemde integrale opgaven. Daar volgt een toets op haalbaarheid, doelrealisatie en onderliggende aannames. Na goedkeuring kan de ondernemer (desgewenst) rekenen op gerichte begeleiding en ondersteuning, variërend van technisch advies en juridische hulp tot toegang tot passende financieringsinstrumenten, zodat de uitvoering daadwerkelijk kans van slagen heeft.

3.4 NADEELCOMPENSATIE

Om de gebiedsdoelstelling voor ammoniakreductie te realiseren is een aanvullende financiële ondersteuningsstructuur nodig die effectief en doelgericht aansluit bij de uitvoeringspraktijk. Uit wetenschappelijk onderzoek blijkt namelijk dat de implementatie van verduurzamingsmaatregelen voor agrariërs meer geld kost dan zij hiermee kunnen terugverdienen.⁴⁹ Hoewel generieke subsidieregelingen vaak als eerste worden overwogen, blijken deze in de agrarische sector in de praktijk vaak minder geschikt. Subsidies zijn per definitie generiek, kennen vaste vergoedingsbedragen en vereisen dat ondernemers hun bedrijfsvoering zo inrichten dat wordt voldaan aan de voorwaarden van de regeling. De praktijk laat zien dat ondernemers daardoor niet altijd de meest effectieve maatregelen kunnen treffen of dat ondernemers geen aanspraak maken op de subsidie vanwege een niet-passend bedrijfsmodel (zoals bijvoorbeeld bij de Sbv-regeling). Ook leidt de stapeling van juridische en administratieve voorwaarden in subsidietrajecten regelmatig tot onuitvoerbaarheid of vertraging, terwijl juist snelheid en pragmatisch handelen cruciaal zijn om op korte termijn de reductiedoelstelling te behalen.

Nadeelcompensatie is een alternatief instrument. Het voorziet in een regeling voor schadevergoeding bij rechtmatig overheidsoptreden⁵⁰, specifiek voor schade die het normale maatschappelijke risico of bedrijfsrisico overstijgt (de abnormale last) en die bepaalde bedrijven ook onevenredig zwaar treft ten opzichte van anderen (de speciale last)⁵¹. Dit maatwerkprincipe maakt dat elk bedrijf wordt beoordeeld op zijn eigen situatie en schadecomponenten, waardoor de compensatie altijd passend is bij de werkelijke financiële impact van de voorgenomen maatregelen. Daarnaast staat het ondernemers vrij om, binnen het gestelde kader⁵², zelf de maatregelen te kiezen die het beste aansluiten bij hun bedrijfsmodel en tegelijkertijd het meest effectief zijn om ammoniakreductie te behalen.

Om in aanmerking te komen voor nadeelcompensatie, moeten de financiële gevolgen van de verplichte maatregelen binnen het kader het normale maatschappelijke risico overstijgen. Dit kan zich voordoen als bijvoorbeeld een afdwingbare norm voor ammoniakreductie vanaf 2035 van kracht wordt, waardoor agrariërs ingrijpende maatregelen moeten treffen. Nadeelcompensatie wordt in beginsel beschikbaar gesteld aan ondernemers die vroegtijdig substantiële en geborgde maatregelen nemen om aan nieuw beleid te voldoen, en daardoor nadeel ondervinden dat nog niet volledig voorzienbaar was en niet tot het normale maatschappelijke risico behoort⁵³. In de expertgroep werd hiervoor een periode van vijf jaar genoemd, maar de exacte (uit)werking hiervan vergt nadere verdieping met experts.

Ondernemers die niet-geborgde maatregelen treffen, kunnen mogelijk eveneens in aanmerking komen voor nadeelcompensatie, mits deze maatregelen actief worden gemonitord en daarmee juridisch wordt vastgesteld of zij voldoende bijdragen aan ammoniakreductie. Dit vraagt echter om een nadere uitwerking van de exacte werking en mogelijkheden van nadeelcompensatie.

⁴⁹ Jongeneel, R., Van Asseldonk, M., Daatselaar, C., Grijdanus, A., Helming, J., Vissers, L. (2024). Uitwerking bedrijfstypen voor duurzame landbouw: melkveehouderij en akkerbouw. WUR-publicatie. 96-98 PP. en Jongeneel, R., Van Asseldonk, M., Daatselaar, C., Grijdanus, A., Helming, J., Vissers, L., Groot, M., Van Horne, P., Hoste, R., (2024). Uitwerking bedrijfstypen voor duurzame landbouw: dierlijke en plantaardige sectoren. WUR-publicatie.

⁵⁰ Er is sprake van rechtmatig overheidsoptreden als de overheid een (formeel) besluit heeft genomen dat de toets van (rechterlijke) kritiek kan of heeft doorstaan. Er dient dus een besluitvormingstraject te zijn doorlopen, omdat nadeelcompensatie in wezen het sluitstuk vormt van de belangenafweging die de overheid maakt bij het nemen van besluiten. In het kader van het algemeen belang wordt een besluit genomen, waarbij sommige individuele belangen worden geschaad. Indien deze schade onevenredig is, dient deze te worden vergoed.

⁵¹ Informatiepunt leefomgeving: Nadeelcompensatie.

⁵² Het is noodzakelijk om vooraf een duidelijk kader op te stellen voor de maatregelen waarvoor nadeelcompensatie kan worden verkregen. Zonder een kader ontstaat er ruimte voor willekeur bij het aanvragen van nadeelcompensatie, wat een grote druk op de overheid legt om telkens te beoordelen of maatregelen wel of niet in aanmerking komen voor compensatie.

⁵³ Voor ondernemers die pas op het laatste moment maatregelen treffen, kan worden gesteld dat het treffen van maatregelen op dat moment voorzienbaar was en dat er om die reden geen, of slechts een beperkte, vergoeding wordt toegekend. Het is daarom wenselijk om bij het vaststellen van de periode en de norm ook direct de compensatieregeling uit te werken (bijvoorbeeld: op moment x in de toekomst moet worden voldaan aan norm y). Zo weten betrokkenen waar ze aan toe zijn en kan de regeling, indien nodig, in het kader van het besluit waarin de norm en periode worden vastgesteld, aan rechterlijke toetsing worden onderworpen. Op deze manier is vooraf duidelijk hoe de nadeelcompensatie wordt toegepast.

Bij de beoordeling of nadeelcompensatie aan de orde is, spelen zowel de voorzienbaarheid van het beleid als de mate van risicoaanvaarding een rol. Hoe eerder een ondernemer na aankondiging van nieuw beleid actie onderneemt, des te minder sprake is van risicoaanvaarding en des te groter de kans op een beroep op nadeelcompensatie. Naarmate beleid langer is aangekondigd en algemeen bekend is, wordt verwacht dat ondernemers hierop anticiperen. Het nemen van maatregelen wordt dan steeds meer tot het normale maatschappelijke risico gerekend en neemt het recht op nadeelcompensatie af. Hiermee wordt tijdige actie en snelle realisatie van ammoniakreductie gestimuleerd. De expertgroep gaf hierbij aan dat het mogelijk is om een regeling in te richten waarbij ondernemers die op korte termijn maatregelen nemen, in aanmerking komen voor schadevergoeding (dit vertoont enige parallellen met Schadeschap Luchthaven Schiphol en Mijnbouwschade Groningen). Voor ondernemers die wachten met het treffen van maatregelen tot 2035 vervalt deze mogelijkheid. De inrichting van de regeling zal in het vervolgtraject nader worden verkend.

De regeling zal juridisch geborgd moeten worden, bijvoorbeeld in een programma onder de omgevingswet, en uitgewerkt in een schaderegeling. Zo is voor ondernemers vanaf het begin duidelijk aan welke voorwaarden zij moeten voldoen, welke procedures gelden en welke schadecomponenten in aanmerking komen voor vergoeding.

Er zijn echter ook belangrijke overwegingen te identificeren die aandacht behoeven in de vervolgfase, zoals bijvoorbeeld de fiscale effecten van de voorgestelde aanpak. Daarnaast dient de regeling langjarig beschikbaar te worden gesteld, door de benodigde bundelen en beschikbaar te houden in een gebiedsfonds. Het vereist een grondige verdieping om de mogelijkheden en beperkingen van de verschillende in te zetten instrumenten verder te verkennen.

3.5 FLANKEREND RUIMTELIJKE ORDENINGSBELEID

De essentie van de uitvoeringsaanpak is het financieel ondersteunen van ondernemers die willen doorontwikkelen en maatregelen willen toepassen om tot ammoniakreductie te komen. Naast de financiële ondersteuning middels bijvoorbeeld nadeelcompensatie zoals hiervoor toegelicht en medewerking aan vergunningverlening, is ondersteunend ruimtelijke ordeningsbeleid cruciaal. Gemeenten en provincie zullen passend RO instrumentarium beschikbaar moeten stellen om enerzijds ondernemers die willen stoppen te kunnen faciliteren en anders ondernemers die door willen ontwikkelen die mogelijkheden ook ruimtelijk te bieden. Concreet zien wij de volgende maatregelen die ingezet kunnen worden (of al ingezet worden):

- **Functieveranderingsbeleid:** regionaal is sprake van afgestemd beleid waarin ruimte wordt geboden aan agrariërs die (deels) willen stoppen met hun agrarische activiteiten, de Regio Foodvalley heeft hiervoor het functieveranderingsbeleid Regio Foodvalley. Daarnaast is in de gemeente Ede bijvoorbeeld de ProMo regeling geïntroduceerd, waarbij een aantal standaardopties wordt aangeboden die via een vereenvoudigde en versnelde procedure kunnen worden afgehandeld. Dit onderscheidt zich van het algemene beleid, doordat agrariërs in Ede sneller en eenvoudiger keuzes kunnen maken binnen het functieveranderingsbeleid.
- **Beleid voor nevenactiviteiten:** beleid formuleren door de gemeenten voor de mogelijkheid om aanvullende nevenactiviteiten te ontplooien naast het boerenbedrijf. Dit kunnen activiteiten in de horeca, recreatie, maar ook andere economische activiteiten zijn. Het is van belang dat in het beleid duidelijk wordt aangegeven welke activiteiten op welke locaties mogelijk en wenselijk zijn. Door het vooraf vaststellen van dit beleid kan de besluitvorming over individuele initiatieven bovendien aanzienlijk worden versneld.
- **Ruimte bieden voor bouwblok aanpassing of samenvoeging:** Afhankelijk van de specifieke locatie kan het de doorontwikkeling en samenvoeging van boerenbedrijven stimuleren wanneer gemeenten medewerking verlenen aan het aanpassen van bouwblokken door bijvoorbeeld samenvoeging. Gemeenten moeten hier beleid voor maken om dit uit te voeren, de Regio Foodvalley heeft de menukaart Plussenbeleid.

- **Stimuleren van grondinstrumenten, zoals vrijwillige kavelruil:** Herverkaveling kan gelet op de opgaven in het landelijk gebied een passende oplossing zijn. Overheden kunnen dit proces stimuleren met subsidies voor notariële en kadastrale kosten en door zelf te participeren in de kavelruil met gronden die zij in eigendom hebben.
- **Het instellen van een graslandnorm:** Een graslandnorm zorgt er niet alleen voor dat grasland wordt omgezet, maar ook dat er meer grasland blijft.
- **Grondbank inrichten:** Tenslotte dient een grondbank overwogen te worden om gronden op te kopen en gericht in te zetten voor gebiedsdoelen, waarmee ruimte gegeven kan worden aan bijvoorbeeld blijvers.

3.6 REGIONALE STIKSTOFBANK

Een regionale stikstofbank kan een belangrijk instrument zijn om natuurherstel - als gevolg van stikstofreductie - te combineren met het mogelijk maken van gewenste ontwikkelingen in het gebied. Het doel van de uitvoeringsaanpak is dat er ruimte wordt gecreëerd voor opgaven zoals woningbouw, economische activiteit en de agrarische sector waaronder het legaliseren van PAS-melders en interimmers. De bank fungeert als verdeelstation van vrijgemaakte stikstofruimte die - na afroaming ten behoeve van natuurherstel en additionaliteit - kan worden ingezet voor projecten die aansluiten bij de doelstellingen van het gebied, maar die tegelijkertijd stikstofdepositie veroorzaken. Het inrichten van een regionale stikstofbank maakt coördineren van saldering mogelijk binnen de regio.

De werking van een regionale stikstofbank is gebaseerd op extern salderen. De grondslag voor het instellen van een regionale stikstofbank ligt in artikel 12 van de beleidsregels van provincie Gelderland onder de noemer 'doelgebonden depositiebank'. De gedeputeerde staten blijven het bevoegd gezag, maar de bank wordt in samenwerking met andere bevoegde gezagsorganen en met de sector ingesteld en beheerd. De stikstofbank en het regionaal sturen op emissies biedt Regio Foodvalley de mogelijkheid om een sterke duurzame landbouwsector over te houden én de woningbouwopgave van 40.000 woningen te realiseren. In een volgende fase wordt nader uitgewerkt hoeveel stikstofruimte op een bepaald moment kan worden "opgespaard".

De voordelen van een regionale stikstofbank ten opzichte van regulier extern salderen zijn aanzienlijk:

1. **Stikstofruimte blijft behouden voor het gebied:** De regionale stikstofbank creëert speelruimte in de Regio Foodvalley om effectief te kunnen sturen op de stikstofuitstoot. Deze ruimte kan specifiek worden aangewend voor het realiseren van gewenste ontwikkelingen die stikstofemissies met zich meebrengen. Denk hierbij aan knelgevallen, zoals het legaliseren van PAS-melders en interimmers of woningbouw. Bovendien kan deze ruimte worden benut voor toekomstbestendige agrarische bedrijven die in het gebied als maatschappelijk wenselijk worden beschouwd, maar om specifieke redenen niet kunnen voldoen aan de vereiste maximale emissienormen en stikstofreductiepercentages. Via de stikstofruimte kan het bevoegd gezag toch een nieuwe natuurvergunning aan deze agrariërs verstrekken.
2. **Bestaande (saldogevende) activiteiten kunnen versneld worden beëindigd:** Met een regionale stikstofbank is het mogelijk om 'vrijgekomen' stikstof op een later moment in te zetten voor gewenste ontwikkelingen. Dit betekent dat stikstof kan worden opgespaard. Dit bespaart op de korte termijn tijd voor overheden, waardoor sneller afspraken met agrariërs kunnen worden gemaakt over het beëindigen van bestaande emitterende activiteiten, zoals het verminderen van dieraantallen of het beëindigen van agrarische bedrijven. Voor het maken van deze afspraken hoeven immers geen voorbereidingen meer te worden getroffen voor het directe gebruik van de vrijgekomen stikstof, aangezien het risico op onmiddellijk verlies van deze ruimte is gemitigeerd.

3. **Meer beleidsruimte en snellere beleidsvorming:** Ten opzichte van de bestaande stikstofbanken van het Rijk (SSRS: stikstofregistratiesysteem) of provincie (Provinciale doelenbanken en microdepositiebank) biedt een regionale stikstofbank meer ruimte om voorwaarden te stellen passend bij het gebied. Tevens kan de besluitvorming van een regionale stikstofbank sneller worden ingericht.

3.7 MONITORING EN DATA

Eén van de vereisten van de landsadvocaat, tevens voortkomend uit de Rendac-uitspraak, is de noodzaak van een robuust monitoringssysteem om de ammoniakreductie te kunnen borgen. Tevens wordt door de landsadvocaat gesteld dat, indien uit de monitoring blijkt dat de ammoniakreductie in de uitvoering onvoldoende is, er vooraf bijsturingsmaatregelen dienen te zijn geformuleerd die tevens afdwingbaar zijn.

Monitoring is dus van cruciaal belang in het uitvoeringsplan en heeft als doel inzicht te verkrijgen in de voortgang van de uitvoering, zodat tijdig kan worden bijgestuurd om het emissieplafond van 2 kton ammoniak in 2035 te realiseren. De uitvoeringsorganisatie zal in de Regio Foodvalley op de volgende drie niveaus monitoren:

1. Op gebiedsniveau wordt de ammoniakemissie gemonitord om te controleren of de gestelde doelstellingen worden behaald. Dit geldt zowel voor het emissieplafond van 2 kton ammoniak als voor de doelstellingen die per deelsector zijn vastgesteld. Volgens de experts is monitoring op gebiedsniveau goed mogelijk met de reeds bestaande meetsystemen op regionaal niveau, het meetnetwerk Regio Foodvalley en diverse databanken. Op erfniveau kunnen er aanzienlijke verschillen optreden in de resultaten van de meetsystemen, als gevolg van diverse factoren. Deze verschillen compenseren elkaar op 'macro-niveau', waardoor de gegevens op gebiedsniveau betrouwbaar zijn.
2. Daarnaast wordt de voortgang van het uitvoeren van de maatregelen nauwgezet gevolgd om te beoordelen of de genomen maatregelen en werkwijzen adequaat aansluiten bij de praktijk. Dit geldt voor zowel de opdrachten en uitvoeringsplannen van het Opdrachtgevend platform en de uitvoeringsorganisatie, als voor de ondernemingsplannen opgesteld door de agrariërs. Dit levert waardevolle input op voor de beleidsvorming.
3. Op bedrijfsniveau vindt monitoring plaats via meetpilots op geselecteerde 'proefbedrijven' om de effectiviteit van specifieke technieken en maatregelen te evalueren. Dit stelt het opdrachtgevend platform in staat om de verwachte emissiereductie per maatregel te beoordelen. Indien blijkt dat bepaalde maatregelen een lagere ammoniakreductie realiseren dan aanvankelijk verwacht, kan er tijdig worden bijgestuurd door aanvullende maatregelen te implementeren. Op deze manier wordt inzicht in de voortgang van de uitvoering op het boeren erf verkregen, zonder dat het noodzakelijk is om bij elk bedrijf sensoren te installeren voor het meten van de ammoniakemissies.

De uitdaging ligt in het structureel vormgeven van de monitoring met de juiste data op gebiedsniveau, waarbij de nationale emissieregistratie (NER) momenteel leidend is. De gegevens van NER met betrekking tot stikstof worden verkregen uit emissiedata van de provincies, uitgesplitst naar subsector en emissieoorzaak. Dit systeem kent beperkingen, maar is het beste wat beschikbaar is. Deze gegevens kunnen als onderdeel van de gebiedsmonitoring verrekend worden met data uit de volgende bronnen:

1. **NEMA:** NEMA staat voor Nutrient Emissions Model for Agriculture en vormt samen met NER de basis voor emissieregistratie, gebaseerd op RAV (Regeling Ammoniak en Veehouderij).
2. **Vergunningendatabase provincies/ Omgevingsdiensten:** Deze database brengt de geaggregeerde emissie per RAV-code voor elke gemeente in kaart, zoals bijvoorbeeld I-go en de informatie van de Utrechtse Omgevingsdienst.

3. **Kringloopwijzer:** De Kringloopwijzer biedt melkveehouders inzicht in de milieuprestaties en klimaatimpact van hun bedrijf, waardoor ze effectiever kunnen sturen op het gebruik van mineralen. Data afkomstig uit de kringloopwijzer kunnen door melkveehouders worden gebruikt om eventuele correcties op de RAV uit te voeren.
4. **Meetpilots en meetnetwerken:** Regio Foodvalley heeft als één van de weinige regio's in Nederland een samenhangend wetenschappelijk geborgd bedrijven-, omgevings- en depositiemeetnetwerk opgezet, waardoor veel maatregelen relatief eenvoudig goed gemeten kunnen worden en dus de emissiereductie gemonitord kan worden. Gegevens uit deze meetpilots, meetnetwerken en praktijkonderzoek in de Regio Foodvalley worden gebruikt om correcties en iteraties op de RAV door te voeren. Daarnaast wordt het verrijken van gegevens vanuit private meetnetwerken (waaronder Caeli en AgroAir Concepts) verder verkend.
5. **RE-NEMA:** Is een herontwerp van het bestaande NEMA-systeem, zodat het toepasbaar is op verschillende schaalniveaus. Naar verwachting zal dit systeem in 2026 gereed zijn voor het uitvoeren van pilots.
6. **Afrekenbare stoffenbalans (ASB):** Voor sectoren met open stalsystemen, zoals de biologische sector en Beter Leven ster 1 pluimvee, is de afrekenbare stoffenbalans (ASB) een waardevol aanvullend instrument. De ASB registreert de aan- en afvoer van mineralen op bedrijfsniveau, waardoor de milieuprestatie inzichtelijk wordt en bedrijven afgerekend kunnen worden op hun feitelijke resultaten. Hoewel de ASB geen direct inzicht geeft in gasvormige emissies, kan dit met aanvullende berekeningen worden aangevuld. De ASB wordt momenteel als aanvullend monitoringsinstrument onderzocht.

Naast deze bronnen gericht op ammoniakemissie wordt in de uitvoering gewerkt met ondernemingsplannen, opgesteld door de agrariër, die toekomstgericht zijn en ook ingaan op diverse andere indicatoren op het gebied van water (beekherstel en Kaderrichtlijn Water), bodem, natuur en biodiversiteit, fijnstof, geur, klimaat (zoals broeikasgassen) en dierenwelzijn. Op deze manier wordt inzicht verkregen in de totale verwachte bijdrage van het bedrijf aan de opgaves voor de veehouderij.

3.8 JURIDISCHE BORGING

De Vogel- en Habitatrichtlijn stelt dat habitats en habitats van soorten van Natura2000-gebieden in een gunstige staat moeten worden gebracht en behouden. In Nederland is dit verankerd in onder andere de omgevingswet. Daarnaast benadrukt de landsadvocaat in zijn advies dat een gebiedsgericht uitvoeringsplan juridisch geborgd moet zijn, met concrete tussendoelen, monitoring en bijsturingsmaatregelen die vooraf zijn vastgelegd en afdwingbaar zijn. Het is daarbij van belang dat per Natura 2000-gebied een gebiedsspecifieke onderbouwing wordt gegeven, waarbij in beeld wordt gebracht welke maatregelen worden getroffen. Dit is nodig om te motiveren waarom deze maatregelen voldoende bijdragen aan de daling van stikstofdepositie om verslechtering van de Natura 2000-gebieden tegen te gaan. Zo benadrukt ook de Raad van State dit opnieuw in een recente uitspraak⁵⁴.

Een onafhankelijke expertgroep, bestaande uit Jeroen Stieber, Monique Vroemen, Harm Borgers, Laure d'Hondt en Henk Kievit, heeft voorgesteld om het uitvoeringsplan op drie lagen juridisch te borgen om aan dit kader te voldoen:

1. **Juridische borging door inzet van geborgde maatregelen:** Het merendeel van de maatregelen die worden ingezet om ammoniakreductie te realiseren, betreft 'geborgde technieken'. Deze technieken zijn in de praktijk getest en gemeten, waardoor de verwachte ammoniakreductie op macroniveau nauw aansluit bij de praktijk. Deze technieken zijn tevens voorzien van een RAV-code. Daarnaast worden de afspraken

⁵⁴ ABRvS 2 juli 2025, [ECLI:NL:RVS:2025:2973](#)

met stoppers vastgelegd en de bijbehorende vergunningen worden ingetrokken, zodat de ammoniakreductie ook juridisch is geborgd.

2. **Juridische borging door een afdwingbare norm die handhaafbaar is op bedrijfsniveau:** Het voorstel is om het uitvoeringsplan op korte termijn te borgen met emissienormen en -plafonds en deze juridisch vast te leggen in verordeningen. De uitvoering zal worden opgezet als programma onder de Omgevingswet. Het programma formuleert het doel en het maatregelenpakket, waarbij de maatregelen vervolgens door de bevoegde gezagen via het bestaande instrumentarium worden geborgd. Hierdoor ontstaat een juridisch en samenhangend borgingsmechanisme dat de verplichtingen op erfniveau uiteindelijk dwingend maakt.
3. **Juridische borging door een governance met monitoring en toezicht die ruimte biedt voor bijsturing:** De governance is uitgewerkt in paragraaf 3.4 en de monitoring in paragraaf 3.8. De uitvoeringsorganisatie houdt de voortgang ten aanzien van de doelen en normen bij middels monitoring op macroniveau (gebied: Regio Foodvalley). Deze gegevens worden door de gebiedsautoriteit gebruikt voor evaluatie, wat kan resulteren in noodzakelijke bijsturing van de emissienorm of -plafonds.

In de praktijk zal de juridische borging van de afdwingbare norm als volgt kunnen worden uitgevoerd:

Elke agrariër krijgt een tijdspad van tien jaar om te voldoen aan de stikstofemissienormen en -plafond, zoals vastgelegd in het omgevingsprogramma, een convenant, de provinciale verordening en eventueel in het gemeentelijk omgevingsplan. Indien een agrariër eerder dan het moment waarop de normen en het plafond juridisch zijn verankerd – onder andere in het omgevingsprogramma – een beroep wil doen op de overheid, bijvoorbeeld voor het verkrijgen van een nieuwe natuurvergunning, dan is de agrariër verplicht maatregelen te nemen om aan de gestelde eisen te voldoen. Dit gebeurt volgens het principe “wie ontwikkelt, draagt bij”.⁵⁵

Een dergelijke werkwijze is overigens ook toepasbaar voor het sturen en normeren op emissies voor alle activiteiten in de gemeente, niet alleen voor landbouw.

Wie ontwikkelt, draagt bij

Indien een agrariër een aanpassing wil maken aan één van de stallen, een activiteit wil uitvoeren net buiten het bouwvlak, of een nieuwe nevenactiviteit wil opstarten, zoals een caravanstalling, is het in de meeste gevallen noodzakelijk dat de agrariër een natuur- of milieuvergunning aanvraagt bij de relevante overheden (gemeente of provincie). Een omgevingsvergunning, inclusief natuur- of milieuvergunningen, wordt verleend onder bepaalde voorwaarden. Deze voorwaarden worden als vergunningsvoorschriften in de omgevingsvergunning opgenomen, in overeenstemming met de richtlijnen uit artikel 5.5 en 5.34 van de Omgevingswet (Ow). Uit artikel 5.5 Ow volgt dat vergunningsvoorschriften moeten voortvloeien uit het beoordelingskader, dat gebaseerd is op het omgevingsplan. Tevens stelt dit artikel dat het verboden is om in strijd te handelen met deze vergunningsvoorschriften. Op grond van artikel 5.34, vierde lid, Ow kan de gemeente in het omgevingsplan eisen stellen aan het verbinden van voorschriften aan een omgevingsvergunning.

In het kader van het principe “wie ontwikkelt, draagt bij” wordt in de vergunningsvoorschriften opgenomen dat bij het aanvragen van een nieuwe vergunning de agrariër direct moet bijdragen aan de stikstofopgave voor het betreffende gebied. De agrariër dient aan te tonen dat er een specifiek ammoniakreductiepercentage wordt behaald en/of dat er voldaan wordt aan bepaalde normen op bedrijfsniveau, zoals bijvoorbeeld per dierplaats (of een andere systematiek of eenheid, nader uit te werken). Dit kan de agrariër aantonen door het opstellen van een ondernemingsplan en deze bij de omgevingsvergunningsaanvraag in te dienen.

⁵⁵ Deze werkwijze is ook toepasbaar voor het sturen en normeren van emissies voor alle activiteiten binnen de gemeente, niet alleen voor de landbouw. Zo kan de gemeente deze werkwijze bijvoorbeeld ook toepassen op de industrie.

Een Omgevingsprogramma met afdwingbare normen als sluitstuk

Het doel van een afdwingbare norm is te waarborgen dat elk bedrijf op termijn zijn bijdrage levert om het emissieplafond van 2 kton in 2035 in de Regio Foodvalley te behalen. Het voorstel is om een omgevingsprogramma op te stellen ter borging van het gehele uitvoeringsplan. Zoals eerder benoemd bestaat het programma uit doelen en maatregelen. Door de maatregelen te borgen ontstaat er een vangrail⁵⁶ voor het gebied en de agrarische bedrijven door een emissieplafond en - normen op te nemen in de provinciale omgevingsverordening en, indien dat meerwaarde biedt, in het gemeentelijke omgevingsplan. Ook kan een provinciale instructieregel, om via milieunormen te sturen op natuurherstel, de basis vormen om in het milieuspoor via maatwerkvoorschriften bij te sturen op emissienormen die volgen uit het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal). Tot slot zal handhaving worden ingericht als sluitstuk, om bedrijven die niet voldoen aan de normen alsnog te dwingen de vereiste emissiereductie te realiseren.

De beoogde uitvoering van dit uitvoeringsplan kan worden vormgegeven via een omgevingsprogramma, eventueel in de vorm van een programmatische aanpak (art. 3.16 Ow). Het omgevingsprogramma is gericht op het operationaliseren van het gestelde emissieplafond van 2 kton voor de Regio Foodvalley en beoogt een publiek-private samenwerking met concrete tussendoelen, concrete maatregelen (juridisch, organische en beleidsmatig), en financiële vergoedingen. Dit resulteert in een juridisch stevige basis voor de gehele uitvoeringsaanpak, in lijn met het advies van de landsadvocaat. Dit kan eventueel worden vertaald in een programmatische aanpak, waarin ook de regels zelf worden geborgd. Zoals hiervoor beschreven biedt een programma echter ook de mogelijkheid de vereiste juridische basis te leggen, mits de daarin opgenomen maatregelen maar voldoende worden geborgd door de betrokken bevoegde gezagen. In de vervolgstap wordt de keuze tussen een thematisch of gebiedsgericht omgevingsprogramma gemaakt en verder uitgewerkt, aangezien dit een complex uitvoeringsvraagstuk betreft.

De volgende stappen dienen in het omgevingsprogramma te worden opgenomen:

1. **Invulling geven aan ammoniakdoelstellingen samen met de sector:** Allereerst wordt er ruimte gecreëerd voor het gebied en de sectoren om zelf invulling te geven aan het gebiedsdoel met betrekking tot de emissienormen op bedrijfsniveau. Deze afspraken kunnen worden vastgelegd in de vorm van een convenant, zodat de sector op korte termijn kan beginnen met het aanpakken van de stikstofproblematiek. Dit biedt agrariërs de mogelijkheid om hun bedrijfsvoering doelgericht aan te passen en te voldoen aan de gestelde ammoniakemissienormen.
2. **Provinciale verordening: maatregelen die sturen op emissie van milieubelastende activiteiten, beredeneerd vanuit natuur:** Iedere provincie stelt een omgevingsverordening op (art. 2.6 Ow), waarin bindende regels worden opgenomen voor het uitvoeren van activiteiten die gevolgen (kunnen) hebben voor de fysieke leefomgeving (art. 4.1 Ow). In de provinciale omgevingsverordening kan een emissienorm als een omgevingswaarde worden opgenomen (art. 2.12 Ow). Deze emissienorm is van toepassing op elke milieuactiviteit en treedt bijvoorbeeld vanaf 2035 in werking. De emissienorm kan zowel op gebiedsniveau in de vorm van een emissieplafond (2 kton voor Regio Foodvalley, eventueel verdeeld over deelgebieden) of per eenheid (bijv. per dierplaats) in de verordening uitgedrukt worden. De afweging bij deze keuze is dat een norm per eenheid (zoals per dierplaats) duidelijkheid geeft aan individuele boeren, maar weinig ruimte laat voor het uitruilen van emissies en/of diversiteit in transitiepaden c.q. bedrijfsconcepten. Het implementeren van managementmaatregelen kan bijvoorbeeld leiden tot lagere reducties dan implementatie van technische maatregelen en het is de vraag hoe dit op een goede manier meegenomen kan worden in (generieke) emissienormen per eenheid (zoals dierplaats).

⁵⁶ Een vangrail is een metafoor voor de werking van juridische regels: binnen de vangrails heb je ruimte om te kiezen en van baan te wisselen, maar je mag de weg niet verlaten, hoe breed of smal die ook is.

Tevens kunnen er specifieke regels (instructieregels) in de provinciale verordening worden opgenomen, die van toepassing zijn op gemeenten of waterschappen met betrekking tot natuur, milieu en water (art. 2.22 en 2.23 Ow). Op grond van artikel 4.22, lid 2 onder d van de Omgevingswet kan de milieugebruiksruimte als methode worden ingezet om vanuit een natuurspectief vorm te geven aan de eisen die provincies aan gemeenten stellen met betrekking tot het "invullen van significantie" rond de gevolgen van stikstof voor de natuur. Met deze onderbouwing kan in de provinciale verordening een instructieregel voor gemeenten worden opgenomen om een emissienorm per milieuactiviteit (per gebied of mogelijk gelijk per eenheid) op te nemen in het omgevingsplan of via maatwerkvoorschriften te verbinden aan een omgevingsvergunning voor een Milieubelastende activiteit.

3. **Ter overweging, nog nader te verkennen: het vertalen van provinciale emissienormen en -plafond(s) naar omgevingswaarden in het omgevingsplan van de gemeenten indien dat meerwaarde biedt:** Het emissieplafond kan worden vastgelegd als een omgevingswaarde in het gemeentelijke omgevingsplan (art 2.11 Ow) als vertaling van de emissienormen opgenomen in de provinciale verordening. In het omgevingsplan worden alle regels met betrekking tot de fysieke leefomgeving vastgesteld, zoals het evenwichtig toedelen van functies aan locaties (art. 4.3 Ow) en duurzame ontwikkeling (art. 1.3 Ow). Deze regels zijn, net als de regels in de omgevingsverordening, voor iedereen bindend.⁵⁷ Hierdoor wordt het emissieplafond bindend voor alle betrokken partijen en ontstaat er duidelijkheid op gebiedsniveau over de stikstofdoelstelling. Tevens schept het duidelijkheid voor bedrijven over de verwachtingen die aan hen worden gesteld.

Het voorstel is om het emissieplafond (2 kton voor Regio Foodvalley) op te nemen in het omgevingsplan van de negen gemeenten, indien dat meerwaarde biedt, binnen de Regio Foodvalley. Vervolgens kan het emissieplafond gericht worden gedifferentieerd over de gemeenten en deelsectoren, in samenspraak met de sector. Indien gelijktijdige borging van maatregelen gewenst of nodig is tussen de negen gemeenten, dan biedt de coördinatieregeling uit de Awb uitkomst.

Juridisch kader omgevingswaarden

Met omgevingswaarden kunnen provincies of gemeenten de gewenste kwaliteit van de fysieke leefomgeving vastleggen, zodat het beleid dat in de omgevingsvisie is benoemd, kan worden uitgevoerd (art. 2.9 Ow). In dit geval betreft het de reductie van de stikstofopgave, die in iedere provinciale en gemeentelijke omgevingsvisie is opgenomen. Omgevingswaarden zijn objectief en meetbaar (bevatten o.a. een tijdlijn). Deze waarden kunnen een inspanningsverplichting zijn, waarbij de overheid moet aantonen dat bepaalde maatregelen worden getroffen, of een resultaatverplichting, waarbij binnen een bepaalde termijn aan de omgevingswaarde moet worden voldaan. In dit uitvoeringsplan wordt voorgesteld om een resultaatverplichting in te voeren in de vorm van het emissieplafond van 2 kton voor de Regio Foodvalley, dat in 2035 moet worden gerealiseerd.

4. **Invulling geven aan de uitvoering van het programma:** Na het vastleggen van de emissienormen en het emissieplafond in de provinciale omgevingsverordening en eventueel in het gemeentelijke omgevingsplan, dient het omgevingsprogramma te worden uitgevoerd. In dit omgevingsprogramma kunnen de governance-structuren, de maatregelen voor de veehouderij, de maatregelen voor de natuur, beleidsmaatregelen, de methoden voor monitoring, het tijdspad en de financiële compensatie worden vastgelegd. Op deze manier krijgt het gehele uitvoeringsplan een extra juridische basis.

⁵⁷ Dit vormt tevens de grondslag voor nadeelcompensatie. Meer informatie over nadeelcompensatie is te vinden in paragraaf 3.4.

Indien de voortgang van de uitvoering daar om vraagt kunnen de emissienormen na verloop van tijd nader worden gespecificeerd, bijvoorbeeld in een scenario waarin eerst gewerkt wordt met gebiedsplafonds met flexibele invulling per bedrijf en nog niet gelijk met normen per bedrijf (emissienormen per eenheid, zoals dierplaats). Deze systematiek die werkt 'van grof naar fijn' kan in het omgevingsprogramma worden opgenomen.

5. **Handhaving:** Er wordt actief gehandhaafd door het bevoegde gezag om agrariërs die niet voldoende ammoniak hebben gereduceerd, ook hun bijdrage te laten leveren. Bovendien moet er bereidheid zijn van het bevoegde gezag om consequenties te verbinden aan niet-naleving, in de vorm van boetes of het niet verlenen van nieuwe vergunningen. In de meest verstrekkende gevallen kan dit zelfs leiden tot het deels intrekken van bestaande vergunningen. Handhaving vormt het sluitstuk; zonder handhaving is er in de praktijk geen sprake van juridische borging. In de praktijk wordt verwacht dat dit minimaal zal worden ingezet, met de veronderstelling dat de meeste ondernemers met ondersteuning aan de normen kunnen voldoen.

De gemeenten hebben de taak om handhaving te voeren op de emissienormen en -plafonds. Dit houdt in dat bedrijven die geen of onvoldoende emissiereducerende maatregelen hebben opgenomen in het ondernemingsplan van de agrariër, geen nieuwe natuur- of milieuvergunning mogen ontvangen of een boete opgelegd krijgen. De resultaten van de handhaving worden met de autoriteit gedeeld om de voortgang op de gebiedsdoelen te kunnen beoordelen. Daarnaast kan de gebiedsautoriteit aanvullende data en informatie aanleveren ten behoeve van de controle op gebiedsniveau.

4 Concrete maatregelen natuur

De natuur in Natura 2000-gebieden staat in Nederland onder druk door diverse drukfactoren zoals: verdroging, versnippering, verstoring en stikstofdepositie. Deze drukfactoren hebben allemaal hun invloed op de staat van natuur en hangen voor een deel ook met elkaar samen. Stikstof is dus één van de drukfactoren om natuur te herstellen. Met herstellen wordt het bereiken van de gunstige staat van instandhouding bedoeld. Dit betekent dat de agrarische sector voor nog meer opgaven en bijbehorende uitdagingen komt te staan.

De landsadvocaat stelt als kader dat een gebiedsgericht uitvoeringsplan moet worden afgestemd op Natura 2000-gebieden door de effecten van het plan specifiek per Natura 2000-gebied inzichtelijk te maken en te onderbouwen. Bovendien moet het uitvoeringsplan, volgens de landsadvocaat, een pakket aan maatregelen bevatten dat leidt tot aantoonbare emissiereductie, waarbij de effecten tevens op korte termijn juridisch aannemelijk zijn. Op deze wijze wordt gewerkt aan de instandhouding van de Natura 2000-gebieden, zoals de Habitatrichtlijn voorschrijft. Deze richtlijn vereist een harde onderbouwing om aan te tonen dat de natuurdoelen niet verslechteren.

Drukfactoren Natura2000-gebieden Veluwe en Binnenveld

De volgende Natura 2000-gebieden maken onderdeel uit van de Regio Foodvalley: De Veluwe, een deel van het Binnenveld en de uiterwaarden van de Rijn ('Rijntakken'). De drukfactoren voor de uiterwaarden van de Rijn zijn in dit uitvoeringsplan nog niet opgenomen en zullen later verder worden uitgewerkt.

In het Natura 2000-gebied Veluwe zijn volgens de Natuurdoelanalyse Veluwe (2023) de volgende drukfactoren vastgesteld: vermesting, verzuring, verruiging, versnippering en verdroging. In de Natuurdoelanalyse Binnenveld (2023) zijn naast een te hoge stikstofdepositie de drukfactoren verdroging en versnippering vastgesteld.

Naast de ecologische opgave van onder andere versnippering, is er in de overgangsgebieden (waar landbouw en natuur samenkomen) van beide Natura 2000-gebieden vooral sprake van opgaven op het gebied van hydrologie:

- **Verdroging:** het gebied wordt steeds verder ontwaterd. Oplossingen liggen in het beheer van stuwwallen (onttrekkingen en landgebruik) en oppervlaktewatersystemen.
- **Verstoring van het oppervlaktewater:** Er is sprake van een onnatuurlijk systeem dat gericht is op ontwatering in de winter en aanvoer in de zomer.
- **Nutriëntenonbalans:** Door de druk van verstedelijking en de invloed van de landbouw is de kwaliteit van grond- en oppervlaktewater een aandachtspunt geworden.

Hydrologische en ecologische maatregelen Veluwe en Binnenveld

Het Rijk en de provincies werken samen aan natuurherstel, in samenwerking met verschillende gebiedspartijen, zoals waterschappen en gemeenten. De provincies hebben de opdracht gekregen om actief aan de slag te gaan met het opstellen en uitvoeren van beheerplannen voor Natura2000-gebieden. Deze Natura2000-beheerplannen zijn gericht op het versterken van de beheermaatregelen in deze gebieden, in samenwerking met terreinbeherende organisaties, en omvatten ook aanvullende maatregelen, zoals het bekalken van bossen.

Genoemde partijen kunnen aanvullende maatregelen uitvoeren op basis van deze Natura 2000-beheerplannen. Met onderstaande lijst van maatregelen kunnen in een volgende fase de kosten van de natuurmaatregelen worden bepaald, zodat budgetten beschikbaar komen. In de gebiedsprocessen kan samen met ondernemers en inwoners worden bepaald welke maatregelen waar haalbaar zijn en gewenst zijn.

Tabel 4. Concrete aanvullende maatregelen op basis van Natura 2000-beheerplannen Veluwe en Binnenveld

Concrete aanvullende maatregelen	Veluwe	Binnenveld
Verminderen en compenseren van grondwateronttrekkingen	X	X
Vasthouden van water in stedelijke gebieden	X	X
Aanpakken van verstoringen in afvoerdynamiek en inadequaat waterbeheer om de grondwateraanvulling te vergroten.	X	X
Ingrijpen bij effluent van rioolwaterzuiveringsinstallaties en bij overstortingen	X	X
Verminderen van verzurende en vermestende stoffen	X	
Aanpakken van versnippering door obstakels in beekdalen weg te nemen	X	X
Bestrijding van invasieve exoten	X	X
Verzachten van de overgangen tussen bos-, grasland-, heide- en agrarische gebieden	X	X
Bevorderen van natuurinclusieve landbouw met o.a. kruidenrijke akkerranden, permanent kruidenrijk grasland en extensief beheer	X	X
Versterken connectiviteit door herstel en versterking groenblauwe dooradering (GBDA) in zowel de stedelijke als landelijke omgeving	X	X
Creëren van een robuust ecologisch systeem op landschapsniveau	X	X
Herstel van macro- en micro gradiënten	X	
Het verplicht stellen van natuur-, landschaps- en waterinclusieve ontwerpen bij nieuwe plannen en projecten in de nabijheid van de Veluwe	X	X
Beperkingen op het gebruik van bestrijdingsmiddelen	X	

Hydrologische en ecologische maatregelen agrariërs

Agrariërs hebben in sommige gebieden, in directe nabijheid van Natura2000-gebieden en direct aan beken (Kaderrichtlijn Water lichamen), dus te maken met zowel een stikstofopgave als een hydrologische en ecologische opgave. Wat betreft de hydrologische opgave dienen agrariërs maatregelen te nemen voor duurzaam waterbeheer om verdroging en verstoring van het oppervlaktewater te voorkomen, bijvoorbeeld door het aanleggen van natuurvriendelijke randen, beekoevers en poelen. Het verminderen van emissies om de nutriëntenuitspoeling te beperken, vereist bovendien een goede kwaliteit van grond- en oppervlaktewater.

In het RPLG (mei 2025)⁵⁸ en in Gies et al., (2023)⁵⁹ zijn de volgende doelen voor de Regio Foodvalley vastgesteld met betrekking tot de uitspoeling van grond- en oppervlaktewater:

- In 2030 dient er een reductie van 40% van fosfaat uit- en afspoeling naar oppervlaktewater ten opzichte van 2020 te zijn gerealiseerd;
- In 2030 dient er een reductie van 11% van stikstof uit- en afspoeling naar oppervlaktewater ten opzichte van 2020 te zijn gerealiseerd;
- De gemiddelde nitraatconcentratie in grondwater dient te worden verlaagd van 63 mg NO₃/L in 2020 naar 50 mg NO₃/L in 2030.

Tevens is het doel om voor 2030 een reductie van 32% van de broeikasgassen methaan en lachgas ten opzichte van 2020 te realiseren.

Voor de ecologische (en Kaderrichtlijn Water) opgave in de directe omgeving van Natura2000-gebieden en directe nabijheid van beken is het belangrijk dat agrariërs zich inzetten voor natuurinclusieve landbouw. Natuurinclusieve

⁵⁸ Gies, E., Cals, T., Kros, H., & Voogd, J.C. (2025). Verkenning landbouw in 2050 in Regio Foodvalley: nadere onderbouwing Regionaal Perspectief Regio Foodvalley. WUR-publicatie, 8 pp.

⁵⁹ Gies, E., Cals, T., Kros, H., Van Ree, M., & Voogd, J.C. (2023). Integrale doorrekening doelen en doelbereik Gelderse deelgebieden voor landbouw op basis van indicatieve maatregelen voor stikstof, waterkwaliteit en klimaat. WUR-publicatie, 10 pp.

maatregelen zijn gericht op het bevorderen van biodiversiteit binnen de landbouw en dragen bij aan het herstel van de algehele natuur. Dit kan worden gerealiseerd door de volgende maatregelen te implementeren: bredere teeltvrije of bloemrijke akkerranden, het telen van eiwitrijke gewassen, het aanleggen van permanent of kruidenrijk grasland, het toepassen van drift-reducerende spuittechnieken, het verlagen van de dosering gewasbeschermingsmiddelen, mechanische onkruidbestrijding, een extensiever bouwplan, biologische landbouw en agroforestry.

Aangepast agrarisch landgebruik en de toevoeging van nieuwe landschapselementen kunnen bijdragen aan het verbinden van natuurgebieden (connectiviteit) en het vergroten van leefgebieden. Hierdoor kunnen onder andere vogels, die onvoldoende ruimte vinden in Natura 2000-gebieden, foerageren en nestelen op agrarische gronden.

Financiering van hydrologische en ecologische opgave

Natuurinclusieve landbouw en duurzaam waterbeheer worden voor agrariërs aantrekkelijker wanneer er voldoende beleidsruimte en passende vergoedingen worden geboden. Het implementeren van dit soort maatregelen leidt niet tot hogere inkomsten, waardoor het uitdagend is om een business case te creëren voor de uitvoering van deze maatregelen. Enkele mogelijke vergoedingen en regelingen zijn:

- Een financiële vergoeding voor natuurinclusieve landbouw;
- Stimuleringsregeling naar natuur-landbouw;
- Inkomensondersteuning vanuit nieuwe GLB;
- Financiële vergoeding vanuit ANLb;
- Financiële regeling voor natschade;
- Kavelruil organiseren en financieren.

Tot slot zijn er nieuwe verdienmodellen voor agrarisch grondgebruik nodig, die zich kunnen richten op andere gewassen, teelten en teeltmethoden. Dit kan eventueel worden gecombineerd met het aanbieden van aanvullende diensten zoals recreatie, zorg of energieopwekking.

Wie is aan zet?

Het realiseren van de noodzakelijke hydrologische en ecologische maatregelen in en rondom Natura 2000-gebieden vraagt om een gezamenlijke en gecoördineerde aanpak. De verantwoordelijkheid hiervoor ligt niet bij één partij, maar is een gedeelde opgave van verschillende partijen. Het behalen van de natuurdoelen vereist een maximale inzet op alle relevante drukfactoren. Het reduceren van emissies door de agrarische sector is een noodzakelijke voorwaarde, maar is onvoldoende voor het behalen van een gunstige staat van instandhouding van de natuur. Parallel aan de inspanningen van de agrarische sector is het essentieel dat provincie, gemeenten, terreinbeherende organisaties en waterschappen ieder hun verantwoordelijkheid nemen voor het verlichten van de overige drukfactoren. Dit vraagt om een integrale, gebiedsgerichte benadering waarin maatregelen elkaar versterken. In de vervolgfase zal worden onderzocht of het wenselijk is en op welke wijze deze maatregelen kunnen worden vastgelegd in de omgevingsverordening, omgevingsvisie en/of omgevingsplannen.

“Dit plan zet grote stappen richting het terugdringen van de ammoniakuitstoot, met ook oog voor andere opgaven, zoals water, bodem en natuurherstel. De samenwerking tussen de landbouwsector en natuurorganisaties zal in het vervolg cruciaal zijn, want herstel van onze natuurlijke leefomgeving als randvoorwaarde voor gezonde landbouw en een gezonde leefomgeving is een gezamenlijke verantwoordelijkheid.”

Frans Davelaar
Natuur en Milieu Gelderland

5 Impact en budget

5.1 UITGANGSPUNTEN VOOR DE SCENARIO'S

De focus in dit uitvoeringsplan ligt op ammoniakreductie. Hiervoor wordt een gebiedsdoelstelling gehanteerd van 60% emissiereductie in 2035. De centrale vraag is hoe deze doelstelling kan worden behaald. Dit vraagt om duidelijke beleidskeuzes die de uitvoering ondersteunen. Vast staat dat de oplossing op het boeren erf ligt. Agrariërs zullen maatregelen moeten treffen om hun bedrijfsmodel te verduurzamen, waarmee de ammoniakemissie wordt gereduceerd. Voor het bereiken van deze doelstelling is het op gang brengen van de vergunningverlening essentieel, mede op basis van dit uitvoeringsplan en waarbij maatregelen gericht op andere gebieden en sectoren randvoorwaardelijk zijn. In het licht van de uitspraken van de Raad van State en het advies van de landsadvocaat is het daarnaast noodzakelijk om juridisch te borgen dat de maatregelen binnen het vastgestelde tijdspad (in dit uitvoeringsplan is dat 2035) daadwerkelijk de voorgenomen ammoniakreductie behalen.

Het behalen van de reductiedoelstelling vereist inzet op managementmaatregelen, technische maatregelen en structuurmaatregelen. In de praktijk moet worden bekeken wat technisch mogelijk en economisch haalbaar is. Sommige sectoren zullen eenvoudiger en/of kostenefficiënter maatregelen kunnen nemen, wat tot een hogere reductie kan leiden. Met de sectoren zullen afspraken moeten worden gemaakt over de verdeling van de opgave. Op basis hiervan worden de effecten voor ammoniakreductie doorgerekend, waarbij uit voorzorg een conservatieve benadering dient te worden gehanteerd. Voor de scenario-analyse in dit uitvoeringsplan zijn twee assen bepalend:

- **Aanwezigheid afdwingbare norm (juridische borging):** Bij de toetsing van vergunningverlening zal de rechter onder meer kijken naar de aannemelijkheid van de ammoniakreductie die met de voorgenomen maatregelen wordt gerealiseerd. Niet geborgde maatregelen dragen bij aan ammoniakreductie, maar zijn juridisch onvoldoende geborgd om aan te tonen dat de reductie daadwerkelijk binnen het gestelde tijdspad wordt behaald. Daarom zou een gebiedsgerichte doorrekening van dit uitvoeringsplan vanuit juridisch perspectief voornamelijk gebaseerd moeten zijn op geborgde maatregelen. Het effect van niet-geborgde maatregelen is daarentegen weldegelijk van toegevoegde waarde om aanvullend inzichtelijk te maken.

In dit uitvoeringsplan is 2035 als tijdspad voorgesteld. Om de gebiedsdoelstelling tijdig te behalen, dient een afdwingbare norm te worden ingericht (zie paragraaf 3.8), waarmee wordt geborgd dat agrariërs die op korte termijn niet zullen verduurzamen, op termijn alsnog hun bijdrage leveren aan de reductieopgave. De landsadvocaat geeft in zijn advies aan dat de rechter bij toetsing van een verleende vergunning zwaar zal wegen welke maatregelen daadwerkelijk worden genomen, zodat op voorhand aannemelijk is dat de beoogde effecten zullen plaatsvinden. Werken met een afdwingbare emissienorm (op termijn) biedt hiervoor de noodzakelijke juridische zekerheid. De invulling hiervan zal in de vervolgfase worden vormgegeven.

- **Financiële compensatie:** Agrariërs beschikken in de praktijk over beperkte mogelijkheden om hun bedrijfsmodel aan te passen, zeker wanneer schaalvergroting geen optie is. Bij het werken met een afdwingbare norm is het essentieel dat daar adequate financiële ondersteuning tegenover staat. In het advies van de landsadvocaat wordt tevens benadrukt dat als er onvoldoende middelen zijn gereserveerd dit de bruikbaarheid van het maatregelenpakket bij de onderbouwing van de additionaliteitstoets zal ondermijnen. In dit uitvoeringsplan gaat de voorkeur uit naar inzet van nadeelcompensatie in plaats van (en/of naast) subsidieregelingen. Dit stimuleert tijdige actie en is beter te richten op maatwerk. Mocht uit nadere analyse blijken dat nadeelcompensatie niet mogelijk of niet toereikend is, dan vormen subsidieregelingen een logisch alternatief, waarbij dient te worden voldaan aan de vereiste toetsing op staatssteun.

5.2 SCENARIO-ANALYSE

Om de gebiedsdoelstelling van 60% ammoniakreductie in 2035 te behalen, kunnen verschillende beleidskeuzes worden gemaakt. Het effect van deze keuzes op ammoniakreductie verschilt. Aan de hand van vier voorgestelde scenario's zijn de effecten van deze keuzes inzichtelijk gemaakt. Zoals beschreven in paragraaf 4.1, zijn de scenario's gedefinieerd op basis van de mate van compensatie voor de te nemen maatregelen en de aanwezigheid van een afdwingbare norm. Sectorspecifieke differentiatie is hierin mogelijk doordat op technisch niveau verschillende maatregelen mogelijk zijn per sector.

Elk scenario geeft inzicht in de impact op het doelbereik, maar indirect ook het tempo van uitvoering. De mate van verplichting van te nemen maatregelen in een scenario zegt namelijk iets over de snelheid en de zekerheid waarmee binnen het gestelde tijdpad de benodigde ammoniakreductie kan worden behaald. In dit uitvoeringsplan is uitgegaan van vier scenario's.

Figuur 5. Gedefinieerde scenario's



Voor elk van de sectoren geldt dat verschillende technische maatregelen mogelijk zijn om ammoniakuitstoot te verminderen. Voor de ene sector is het eenvoudiger en/of kostenefficiënter om een hogere reductie op bedrijfsniveau te realiseren dan voor andere sectoren. Dit hangt samen met de beschikbare technologieën, het type bedrijf en de economische mogelijkheden binnen een sector (zie 3.2).

Hoewel de scenario-analyse inzicht biedt in de mogelijke effecten, is er momenteel nog geen exact inzicht te geven over de haalbaarheid en effectiviteit van alle maatregelen. Daarvoor dienen eerst afspraken te worden gemaakt met de agrarische sector over de verdeling van de opgave naar deelsectoren. Daarnaast geldt dat de mate waarin bedrijven een maatregel zullen adopteren onder anderen afhangt van de effecten van de maatregel, de financiële compensatie die daar tegenover staat en de noodzaak om maatregelen te nemen (o.a. juridische verplichting). In voorgaand hoofdstuk is, mede op advies van de expertgroep, een top drie aan maatregelen (zowel geborgd als niet-geborgd) per sector samengesteld. Per scenario en per type maatregel zal de adoptiegraad (aantal bedrijven dat de maatregel toepast) verschillen. Naar verwachting zullen meer bedrijven bereid zijn om maatregelen te treffen wanneer de compensatie hoger is en er sprake is van een afdwingbare norm.

In dit uitvoeringsplan is een indicatie gegeven van de mogelijk te behalen ammoniakreductie. Hoewel er nog geen definitieve inschatting is gemaakt van de adoptiegraad, blijkt uit de scenario-analyse dat het haalbaar lijkt om een reductie van 60% te realiseren (inclusief autonome ontwikkeling), uitgaande van de top drie aan maatregelen per sector (zie 3.2). De definitieve inschatting van de adoptiegraad zal in een zorgvuldig proces moeten worden vastgesteld in samenwerking met sectorpartijen, deskundigen en beleidsmakers. Om toch een indicatie te geven van de mogelijke ammoniakreductie op totaalniveau in de veehouderij is per scenario en per maatregel een adoptiegraad ingeschat. Een inschatting van de adoptiegraad is in samenspraak met de expertgroep tot stand gekomen. De effectiviteit van de top drie maatregelen, oftewel de ammoniakreductie die op bedrijfsniveau kan worden behaald, is per maatregel bekend.

Tabel 5. Indicatief effect per maatregel

Maatregelen per sector	Adoptiegraad maatregel (%)			Reductie per bedrijf (%)			Effect maatregel (%)		
	S1	S2	S3	S1	S2	S3	S1	S2	S3
Melkveehouderij									
Voermaatregelen (zoals verlaging ruw eiwit in veevoer)	20%	60%	80%	20%	20%	20%	4%	12%	16%
PH verlaging van mest (zoals aanzuren, Kopros, TOPmest en/of Farming)	20%	70%	90%	15%	15%	15%	3%	11%	14%
Technieken voor mestbewerking (zoals stikstofstrippers i.c.m. mestscheiding, Lelysphere en koetoilet)	10%	20%	30%	60%	60%	60%	6%	12%	18%
Varkenshouderij									
Luchtbehandeling (zoals chemische luchtwassers en klimaatbeheersingssystemen)	5%	60%	30%	70%	70%	70%	4%	7%	21%
Bronmaatregelen (zoals scheiden, behandelen en koelen van mest)	10%	70%	30%	50%	50%	50%	5%	10%	15%
Managementmaatregelen (zoals behandelen met additieven)	5%	10%	20%	10%	10%	10%	1%	1%	2%
Pluimveehouderij									
Luchtbehandeling (zoals chemische luchtwassers en Klimaatbeheersingstechnieken als Eco Air Care Systeem)	10%	60%	70%	60%	60%	60%	6%	36%	42%
Managementmaatregelen (zoals vaker afdraaien mestbanden bij volières)	20%	70%	80%	30%	30%	30%	6%	21%	24%
Bronmaatregelen (zoals de strooiselschuif)	20%	10%	20%	20%	20%	20%	4%	2%	4%
Kalverenhouderij									
Luchtbehandeling (zoals chemische luchtwassers en klimaatbeheersingssystemen)	5%	10%	30%	70%	70%	70%	4%	7%	21%
Bronmaatregelen (zoals scheiden, behandelen van mest en koelen van mest)	10%	20%	30%	50%	50%	50%	5%	10%	15%
Managementmaatregelen (zoals behandelen met additieven)	5%	10%	20%	10%	10%	10%	1%	1%	2%

Noot. Scenario 4 is niet doorgerekend, aangezien dit scenario uitgaat van een adoptiegraad van 0% per maatregel.

Door de adoptiegraad per maatregel te vermenigvuldigen met de verwachte reductie van die maatregel, kan het effect van de maatregel op sectorniveau worden berekend. De uitkomst hiervan wordt vermenigvuldigd met het aandeel van de sector (%) in de totale ammoniakemissie, zodat het effect van een maatregel op het totaal aan veehouderij-emissies zichtbaar wordt. Omdat maatregelen elkaar deels overlappen en het effect daarvan naar verwachting niet volledig cumulatief is, is de inschatting van het totale reductie-effect op advies van de expertgroep met 20% gecorrigeerd voor zogenaamde 'stapeleffecten'.

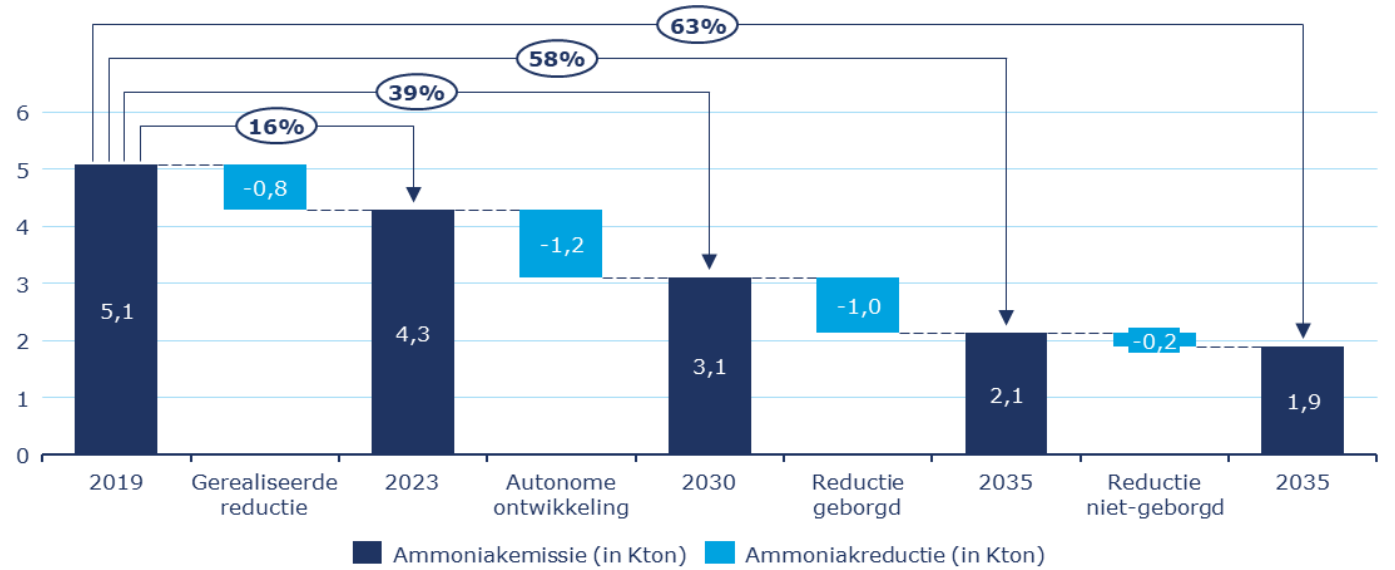
Op basis van gegevens van Gies et al. (2025)⁶⁰ bedroeg de ammoniakemissie afkomstig van de veehouderij in Regio

⁶⁰ Gies, E., Cals, T., & Voogd, J.C. (2025). Milieu-emissies uit de landbouw in Regio Foodvalley: Kennisnotitie als onderdeel van de verkenning landbouw in Regio Foodvalley in 2050 ten behoeve van de uitwerking van het Regionaal Perspectief Landelijk Gebied. WUR-publicatie, 21 pp.

Foodvalley ca. 5,1 kton in 2019. In 2023 was deze emissie gedaald naar ca. 4,3 kton. De verwachte autonome ontwikkeling⁶¹ laat zien dat de uitstoot in 2030 verder zal afnemen tot ca. 3,1 kton, wat neerkomt op een reductie van 39% ten opzichte van 2019. Volgens Gies et al. (2025) wordt richting 2035 nog ca. 6% extra autonome reductie verwacht, maar deze is uit voorzichtigheid niet meegenomen⁶².

Afhankelijk van de adoptiegraad (scenario's) kan tot 2035, bovenop de autonome ontwikkeling, nog extra ammoniakreductie worden gerealiseerd. De mate van reductie die per scenario wordt gerealiseerd, resulteert in een emissieplafond. Zo wordt in scenario 3 een emissieplafond van 2,1 kton bereikt met enkel geborgde maatregelen, wat overeenkomt met een totale reductie van 3,0 kton ten opzichte van het niveau in 2019. Als niet geborgde maatregelen hier ook in worden meegenomen, levert dit mogelijk nog een aanvullende reductie (inclusief stapelcorrectie) op van ca. 0,2 kton.

Figuur 6. Verwachte ammoniakreductie als uitkomst van scenario 3



De uitkomsten van de scenario's zijn gebaseerd op reducties die voortkomen uit technisch geborgde maatregelen. Als ook niet geborgde maatregelen worden meegenomen, kan de totale reductie per scenario naar verwachting tot ca. 5% hoger uitvallen. In de Regio Foodvalley is sterke aanwezigheid van expertise, kennisinstellingen en uitgebreide ervaring met meetnetwerken. Er zal actief worden ingezet op het verder ontwikkelen en onderbouwen van momenteel nog niet geborgde maatregelen (zoals specifieke voermaatregelen) zodat deze op termijn technisch kunnen worden geborgd en daarmee ook juridisch bijdragen aan het realiseren van de ammoniakreductie.

Tabel 6. Ammoniakreductie over alle sectoren per scenario met geborgde en niet-geborgde maatregelen

Scenario's	Alleen geborgde maatregelen			Inclusief niet-geborgde maatregelen		
	Reductie (kton NH ₃)	Totale reductie (%)	Emissieplafond (kton NH ₃)	Reductie (kton NH ₃)	Totale reductie (%)	Emissieplafond (kton NH ₃)
Scenario 1	2,2	Ca. 43%	2,9	2,3	Ca. 45%	2,8
Scenario 2	2,7	Ca. 53%	2,4	2,9	Ca. 56%	2,2
Scenario 3	3,0	Ca. 58%	2,1	3,2	Ca. 63%	1,9

⁶¹ Autonome ontwikkeling is gebaseerd op huidig beleid en omvat gerichte stoppersregelingen voor oudere agrariërs zonder opvolger en stoppers via LBV, LBV-plus en overige regelingen. De uitvoering van dit beleid vereist zowel toewijding en ontwikkeling als een goede begeleiding van stoppers.

⁶² Het aantal beëindigers onder LBV(plus) is in de autonome ontwikkeling tot 2030 relatief hoog ingeschat. Daarom is voor de periode 2030-2035 niet nog eens aanvullend 6% ingeschat.

Alle vier de scenario's leiden tot een aanzienlijke reductie ten opzichte van het referentiejaar 2019. Alleen in scenario 3 wordt echter de gestelde gebiedsdoelstelling van 60% daadwerkelijk gerealiseerd. Scenario 1 en scenario 2 werken zonder een juridisch afdwingbare norm, waardoor het treffen van maatregelen door ondernemers mogelijk te vrijblijvend is. Hierdoor ontstaat een gebrek aan juridische borging, waardoor – in lijn met het advies van de landsadvocaat – de verwachting is dat deze scenario's onvoldoende stand houden voor het halen van de doelstelling en daarmee het lostrekken van vergunningverlening. In scenario 1 ontbreekt bovendien financiële compensatie voor het nemen van maatregelen op bedrijfsniveau, wat de haalbaarheid en bereidheid tot het nemen van maatregelen door agrariërs verder beperkt.

Scenario 4 gaat uit van een juridisch afdwingbare norm, maar kent geen of zeer beperkte financiële compensatie. Ervaringen uit de praktijk, evenals gesprekken met ondernemers en experts, tonen aan dat het onder deze omstandigheden voor agrariërs moeilijk is om tot een sluitende business case te komen. Voor het doen van investeringen zou doorgaans schaalvergroting noodzakelijk zijn, maar is vanuit wet- en regelgeving lastig uitvoerbaar en past vaak niet binnen de beleidskaders. Hoewel het afdwingen van een norm ertoe leidt dat agrariërs uiteindelijk aan de vereisten moeten voldoen, betekent het ontbreken van compensatie dat bedrijven mogelijk genoodzaakt zijn om te stoppen als de aanpassingen economisch niet haalbaar zijn. Dit maakt het scenario op zichzelf weliswaar juridisch geborgd, maar niet reëel in termen van sectorontwikkeling en draagvlak in de regio. De verwachting in de praktijk is dat het nemen van maatregelen maximaal worden uitgesteld, aangezien er geen stimulans is om eerder te handelen. Dit kan leiden tot onzekerheid en mogelijk een impasse in de reductiedoelstelling met negatieve effecten voor de ontwikkeling en continuïteit van de agrarische sector in de regio. Reductie van ammoniak zal onder dit scenario naar verwachting voornamelijk het gevolg zijn van autonome ontwikkelingen en bedrijfsbeëindigingen, in plaats van investeringen in maatregelen.

Scenario 3 onderscheidt zich doordat hier wel sprake is van een afdwingbare norm en waarop actief kan worden gehandhaafd door bevoegd gezag. Hierdoor wordt het voor ondernemers verplicht om binnen een bepaald tijdpad (2035) maatregelen te treffen. De intentie is dat financiële compensatie onder andere beschikbaar zal zijn in de vorm van nadeelcompensatie voor het nemen van geborgde maatregelen, waardoor een hogere adoptiegraad wordt verwacht. De verwachting is dat in scenario 3 op korte termijn significante emissiereductie kan worden gerealiseerd, wat mede vanuit juridische context vereist is. De exacte invulling van nadeelcompensatie als instrument wordt nog nader uitgewerkt.

5.3 FINANCIËLE ONDERSTEUNING

De uitvoering van dit plan vereist aanzienlijke en structurele investeringen die benodigd zijn voor het realiseren van de beoogde reductie van ammoniakemissies. Onderstaand zijn de belangrijkste kosten voor de uitvoeringsorganisatie en onderliggende componenten toegelicht:

- **Uitvoeringsorganisatie:** De kosten voor de uitvoeringsorganisatie bestaan hoofdzakelijk uit personele lasten voor programmamanagement, monitoringsteams, uitvoeringskosten van gemeenten (waaronder opstellen programmaplan en aanpassen omgevingsplannen) en omgevingsdiensten, zaakbegeleiders en aanvullend benodigde handhaving. Daarnaast gaat het om operationele kosten voor kantoorhuisvesting, communicatie, administratie en rapportage. Ook zijn investeringen nodig in ondersteunende zaken als IT-systemen, data-infrastructuur en middelen voor het organiseren van kennisdeling en de begeleiding van agrariërs bij de uitvoering van maatregelen. Op basis van huidige inzichten wordt ingeschat dat deze uitvoeringskosten gemiddeld ca. € 5.000 per bedrijf per jaar bedragen, waarmee het totaal voor de regio uitkomt op ca. € 85 mln.

- **Gebiedsautoriteit:** De kosten voor de gebiedsautoriteit betreffen met name de inrichting en bekostiging van een onafhankelijk deskundig platform, inclusief vergoedingen voor (expert)leden, opstellen van adviezen, en het laten uitvoeren van externe analyses en evaluaties ten behoeve van monitoring en bijsturing op gebiedsniveau. In totaal worden de kosten hiervoor ingeschat op € 10 mln voor een looptijd tot 2035.
- **Innovatietrajecten en kennisdeling:** Het stimuleren van innovatie en kennisdeling is een cruciale succesfactor om ook niet-geborgde maatregelen zo snel mogelijk wetenschappelijk en juridisch te onderbouwen. Hierop wordt reeds ingezet via trajecten zoals de Regiodeal en experimenteerlocaties, die gericht zijn op experimenten, pilots en het delen van kennis. Voor het oprichten van een omgevingsnetwerk is naar verwachting de komende vier jaar in totaal € 15 mln. aan aanvullende financiering nodig, onder meer voor het opzetten van pilots, praktijkproeven, workshops, digitale platforms en kennisuitwisseling tussen bedrijven en kennisinstellingen. In aanvulling daarop wordt ca. € 15 mln. voorzien voor het in stand houden van het omgevingsnetwerk en het borgen van deze kennisinfrastructuur gedurende een periode van zes jaar. Daarnaast wordt verwacht dat ca. € 15 mln. nodig is voor de verdere doorontwikkeling van benchmarking en monitoringsystemen, inclusief wetenschappelijke onderbouwing. Specifiek voor de borging van data wordt ca. € 5 mln. geraamd voor een databureau, zodat alle gemeten data onafhankelijk en betrouwbaar kan worden opgeslagen en gebruikt voor beleidsmonitoring en sturing. In totaal bedragen de geraamde kosten voor deze onderdelen ca. € 50 mln.
- **Fondsmanagement gebiedsfonds:** Het gebiedsfonds is verantwoordelijk voor het verstrekken van nadeelcompensatie en subsidies aan agrariërs in het gebied. Het beheer van deze regelingen kan mogelijk worden belegd bij een lokaal fonds. Waar mogelijk kan aansluiting worden gezocht bij bestaande fondsen in de regio die ervaring hebben met het verstrekken van nadeelcompensatie en/of subsidieregelingen, om efficiëntie en deskundigheid te borgen. De exacte invulling hiervan dient nader te worden onderzocht. De kosten voor het management van het gebiedsfonds bestaan uit personele uitgaven voor fondsbeheer, administratieve en financiële verantwoording, het beoordelen en verwerken van aanvragen, het opzetten van regelingen, communicatie richting stakeholders en rapportage over de besteding van middelen. Mogelijk kan aansluiting worden gezocht bij bestaande fondsuitvoerders. Hier is daarom nog geen bedrag aan gehangen.
- **Stikstofbank:** Een lokale stikstofbank (zie paragraaf 3.7) maakt onderdeel uit van de aanpak om het proces van extern salderen, de toedeling van emissieruimte, om daarmee het proces van vergunningverlening versneld op gang te brengen voor andere activiteiten. De stikstofbank beheert de uitgifte, registratie en verrekening van stikstofrechten en verzorgt de administratieve taken rondom deze transacties. De kosten betreffen initiële investeringen voor het opzetten van een robuust registratiesysteem en IT-infrastructuur, en structurele kosten voor beheer, onderhoud, juridische toetsing, compliance, transparantie van transacties en het faciliteren van het salderingsproces. Mogelijk kan aansluiting worden gezocht bij bestaande systemen, dit dient nader te worden onderzocht. Hier is daarom nog geen bedrag aan gehangen.
- **Uitvoering natuurmaatregelen:** Natuurinclusieve landbouw en duurzaam waterbeheer zijn voor agrariërs alleen aantrekkelijk als daar passende vergoedingen tegenover staan, aangezien deze maatregelen doorgaans niet tot hogere inkomsten leiden. Mogelijke regelingen zijn onder meer financiële vergoedingen voor natuurinclusieve maatregelen (zoals ANLb), inkomensondersteuning via het GLB, en stimuleringsregelingen of compensatie bij natschade en/of kavelruil. Daarnaast kunnen nieuwe verdienmodellen ontstaan, bijvoorbeeld door het telen van andere gewassen of het aanbieden van diensten als recreatie, zorg of energieopwekking. Het creëren van een haalbare businesscase voor agrariërs is daarmee een belangrijk onderdeel van de uitwerking van natuurmaatregelen binnen het uitvoeringsplan. De exacte raming van de kosten hiervoor wordt in samenspraak met de provincies verder uitgewerkt, aangezien zij een nadrukkelijke rol hebben bij de uitvoering van deze maatregelen.

- **Flankerend beleid:** De ontwikkeling van het landelijk gebied vraagt om aanvullend flankerend beleid, gericht op het faciliteren van functieverandering, schaalvergroting, extensivering en het realiseren van groen-blauwe dooradering. In dit uitvoeringsplan spelen instrumenten zoals een grondbank en kavelruil een belangrijke rol. De kosten voor deze instrumenten bestaan uit de aankoop, transactiekosten en de organisatorische inzet voor het begeleiden van deze processen. De kosten hiervoor worden in een vervolgfase in samenspraak met de provincie verder uitgewerkt.
- **Begeleiden en ondersteunen van stoppende agrariërs:** Voor agrariërs die besluiten hun bedrijf te beëindigen, wordt specifieke begeleiding en ondersteuning geboden. Dit bestaat onder meer uit persoonlijke begeleiding bij het maken van toekomstkeuzes, hulp bij het afwikkelen van bedrijfsactiviteiten en ondersteuning bij deelname aan opkoop- of beëindigingsregelingen. De kosten voor deze begeleiding omvatten onder andere de inzet van begeleiders, juridische- en financiële advisering. Op basis van huidige schattingen worden hiervoor uitvoeringskosten van ca. € 27.000 per stoppende agrariër verwacht, wat in totaal uitkomt op ca. € 25 mln. Met deze inzet wordt beoogd de emissiereductie via autonome ontwikkeling van het aantal bedrijven te faciliteren en waar mogelijk te versnellen. De vergoedingen voor de feitelijke opkoop of beëindiging van bedrijven liggen bij het Rijk.

De totale kosten voor de uitvoering van dit plan worden, op basis van de hierboven toegelichte onderdelen, geraamd op € 170 mln. Dit bedrag omvat zowel de initiële investeringen (ca. € 25 mln.) als de structurele jaarlijkse kosten (ca. € 10-15 mln.) voor de inrichting en het in stand houden van de uitvoeringsstructuur. De kosten voor de uitvoering van natuurmaatregelen en flankerend beleid moeten nog nader uitgewerkt worden in overleg met betrokken partijen, waaronder de provincies.

Ondersteuning voor blijvende agrariërs

Daarnaast vraagt het operationaliseren van scenario 3 om structurele jaarlijkse investeringen die worden ingezet om agrariërs te ondersteunen in het nemen van maatregelen. In dit uitvoeringsplan is een indicatie gegeven van de kosten op basis van de top drie aan maatregelen die per sector (in lijn met het advies van de expertgroep) kunnen worden genomen. Op basis van gesprekken met experts en Ros et al. (2025)⁶³ is per type maatregel een bandbreedte herleid van de jaarkosten per kilogram ammoniakreductie. De jaarkosten zijn kosten voor onder andere afschrijving en rentekosten, verzekering, onderhoud en reparatie, en benodigde input. Per type maatregel (bijvoorbeeld bronmaatregelen of managementmaatregelen) is een inschatting gemaakt van de jaarkosten. Binnen elk type maatregel vallen verschillende specifieke toepassingen, zoals stikstofstrippers in combinatie met mestscheiding, een Lelysphere of een koetoilet. De weergegeven bandbreedtes zijn gebaseerd op het gemiddelde van de jaarkosten van maatregelen binnen elk type, waarbij is uitgegaan van een ondergrens van € 2,50 aan jaarkosten per maatregel per kilogram ammoniakreductie.

⁶³ Ros, G. H., Kager, H., Boom, G., & de Vries, W. (2025). Verkenning effecten landbouwinnovaties: Potentieel van landbouwinnovaties om emissies van ammoniak en broeikasgassen naar de lucht en verliezen van nutriënten naar het water te verlagen. WUR-publicatie, 79 pp.

Tabel 7. Geschatte reductie en jaarkosten per maatregel in scenario 3

Maatregelen per sector	Geschatte reductie (kg NH ₃)*	Jaarkosten per maatregel per kg ammoniakreductie (€)**
Melkveehouderij		
Voermaatregelen (zoals verlaging ruw eiwit in veevoer)	122.950	€ 2,50
PH verlaging van mest (zoals aanzuren, Kopros en/of Farming)	103.739	€ 2,50 - € 7,50
Technieken voor mestbewerking (zoals stikstofstrippers i.c.m. mestscheiding, Lelysphere en koetoilet)	138.319	€ 15,00 - € 22,50
Varkenshouderij		
Luchtbehandeling (zoals chemische luchtwassers en klimaatbeheersingssystemen)	74.597	€ 2,50 - € 5,00
Bronmaatregelen (zoals scheiden, behandelen van mest en koelen van mest)	53.283	€ 10,00 - € 15,00
Managementmaatregelen (zoals behandelen met additieven)	7.104	€ 0,00 - € 5,00
Pluimveehouderij		
Luchtbehandeling (zoals chemische luchtwassers en Klimaatbeheersingstechnieken als Eco Air Care Systeem)	456.713	€ 5,00 - € 10,00
Managementmaatregelen (zoals vaker afdraaien mestbanden bij volières)	260.979	€ 5,00 - € 10,00
Bronmaatregelen (zoals de strooiselschuif)	43.497	€ 5,00 - € 10,00
Kalverenhoudery		
Luchtbehandeling (zoals chemische luchtwassers en klimaatbeheersingssystemen)	141.581	€ 2,50 - € 5,00
Bronmaatregelen (zoals scheiden, behandelen van mest en koelen van mest)	101.129	€ 15,00 - € 22,50
Managementmaatregelen (zoals behandelen met additieven)	13.484	€ 2,50 - € 5,00

Noot. *De geschatte reductie is per maatregel weergegeven, zonder correctie voor het mogelijk cumulatief effect bij het stapelen van maatregelen. **Herleid op basis van gesprekken met experts en Ros et al. (2025).

Op basis van de inschatting van de adoptiegraad en mogelijk te nemen maatregelen is een schatting gemaakt van de totale jaarkosten voor elk scenario. Deze inschatting geeft een beeld van de benodigde financiële middelen voor een looptijd van twintig jaar. De bandbreedtes van de jaarkosten per maatregel zijn uiteenlopend, wat ook de onzekerheden weergeeft over de kosten van verschillende maatregelen. Het is belangrijk (mede gelet op het advies van de landsadvocaat) dat er voldoende financiële dekking beschikbaar is. Voor de ondersteuning van scenario 3 wordt daarom ingezet op een budget van ca. € 300 tot € 400 mln. Dit budget is bedoeld om agrariërs een vergoeding te bieden voor te nemen maatregelen, gebaseerd op een kosteninschatting over een periode van 20 jaar (afschrijvingsperiode). In de praktijk zal het budget worden uitgekeerd in een periode tot en met 2035, en mogelijk zelfs tot 2030 wanneer dit wordt uitgekeerd in de vorm van nadeelcompensatie. De exacte invulling van de compensatieregeling(en) zal in een vervolgfase verder worden uitgewerkt.

De geraamde incidentele en structurele kosten voor de uitvoeringscomponenten bedragen over een looptijd van 10 jaar ca. € 170 mln. In combinatie met het benodigde budget van ca. € 300 tot € 400 mln. voor de compensatieregeling(en) komt het **totale benodigde budget tot 2035** uit op ca. **€ 500 mln tot ca. € 600 mln.** Dit betreft de kosten voor de uitvoeringsorganisatie, gebiedsautoriteit, innovatietrajecten en kennisdeling, en de begeleiding en ondersteuning van stoppende agrariërs. **Deze (groe) raming is exclusief de kosten van uitvoering van natuurherstelmaatregelen en flankerend beleid.** De benodigde budgetten voor de overige onderdelen worden in een vervolgfase verder uitgewerkt, waar nodig in samenwerking met de provincie en/of het Rijk.

De scenario-analyse en kostenopzet laat zien dat een ammoniakreductie van 60% haalbaar lijkt, met inzet van zowel geborgde als niet-geborgde maatregelen. Daarnaast toont de analyse ook dat er nog veel onzekerheden zijn. De haalbaarheid en neveneffecten van de maatregelen dienen verder te worden verkend. In het volgende hoofdstuk worden de randvoorwaarden benoemd, evenals de vragen die verder onderzocht dienen te worden (zoals de nodige activiteiten om te komen tot een investeringsagenda) en de stappen die doorlopen moeten worden voordat met de uitvoering kan worden gestart.

6 Randvoorwaarden en stappenplan naar uitvoering

Het uitvoeringsplan vertrekt vanuit de agrarische sector van Regio Foodvalley, maar is nadrukkelijk niet bedoeld als eenzijdig 'stikstof-plan'. Het is bedoeld als een bredere gebiedsagenda waarin opgaven zoals water (beekherstel en Kaderrichtlijn Water), bodem, fijnstof, geur, klimaat (zoals broeikasgassen), dierenwelzijn en biodiversiteit uit diverse sectoren zoals landbouw, verkeer, recreatie en woningbouw in samenhang met elkaar worden benaderd. Stikstof blijft de sleutel om de vergunningverlening weer los te trekken en de onderbouwing rust daarom in eerste instantie op juridisch geborgde maatregelen, maar het einddoel is breder en in de uitvoering zal ook nadrukkelijk breder ingezet worden. In de uitvoering willen we juist meer ruimte scheppen om te leren met management- en innovatieve maatregelen en deze ammoniakreductie vervolgens met behulp van het wetenschappelijk geborgd meetnetwerk te meten. Ook willen we voorkomen dat een deelsector disproportioneel moet leveren. Ons voorstel is daarom om de ruimte in principe evenredig te verdelen, maar tegelijk oog te houden voor het feitelijke reductiepotentieel en de economische haalbaarheid per sector. Zo blijft het doel per deelsector realistisch en krijgen uiteindelijk alle deelsectoren perspectief om hun eigen ontwikkeling voort te zetten. In de komende periode zal dit met de sector nader uitgewerkt moeten worden.

6.1 RANDVOORWAARDEN VOOR EEN SUCCESVOLLE UITVOERING

Voor een geloofwaardige start per medio 2026 moeten een aantal randvoorwaarden aantoonbaar zijn ingevuld:

1. Eenduidige ambitie en bestuurlijk commitment

Provincies Gelderland en Utrecht, de acht Foodvalley-gemeenten, gemeente Putten en Regio Foodvalley bekrachtigen gezamenlijk in de vorm van interbestuurlijke samenwerkingsafspraken de, nader met elkaar vast te stellen, gebiedsdoelstelling en de uit te werken verbreding van de opgave naar opgaven zoals water (beekherstel en Kaderrichtlijn Water), bodem, biodiversiteit, fijnstof, geur, klimaat (zoals broeikasgassen) en dierenwelzijn.

2. Interbestuurlijke samenwerkingsafspraken

Provincies en gemeenten leggen hun onderlinge afspraken vast in een bestuurlijke samenwerkingsovereenkomst waar o.a. financiering, doelen, rollen en het beoogde borgingsmechanisme wordt vastgelegd. Wij stellen voor dat gesprekken over samenwerkingsafspraken en het onderzoeken van de gewenste, juridische vastlegging van de samenwerking tussen de overheden starten in augustus.

3. Experimenteerruimte (onder Omgevingswet)

Wij stellen voor dat Regio Foodvalley wordt voorgedragen als koploper- en experimenteergebied bij het ministerie van LNV en/of BZK, dit mee te nemen in de uitwerking van flankerend beleid en op te nemen in samenwerkingsafspraken. Dit geeft ruimte om, onder nog vast te stellen voorwaarden, ook nog niet-geborgde technieken in te zetten en versneld te monitoren. De komende maanden zal inzichtelijk worden gemaakt welk extra budget en capaciteit daar voor nodig is. Voor de start van de uitvoering moet duidelijk zijn welke maatregelen juridisch geborgd kunnen worden en welke nog een bestuurlijk besluit of een experimenteerkader nodig hebben. Hierbij is werken vanuit het vakmanschap van de boer en met lokale kennis essentieel.

4. Evenwichtige bijdrage sectoren en gebieden

Met deze aanpak levert de landbouw in de Regio Foodvalley ruimschoots haar 'fair share' om uit de stikstofimpasse te komen, maar zij kan het niet alleen. Daarom stellen we voor dat met andere sectoren naast de landbouw en in

andere regio's vergelijkbare, gebiedsgerichte en transparante afspraken worden gemaakt, zodat ook zij hun 'fair share' in emissiereductie leveren. Hierbij wordt voorgesteld het stikstofbeleid te ontvlechten in afzonderlijke beleidsopgaven voor ammoniak (NH₃) en stikstofoxiden (NO_x), en afspraken te maken over waar de vrijgekomen stikstofruimte kan worden ingezet. Daarnaast zal samen met de agrarische sector per deelsector realistische doelen moeten worden bepaald.

5. Integraal verbreden naar andere opgaven

Zodra de uitvoering van start is gegaan, kan de aanpak worden verbreed en/of gekoppeld aan de uitvoering van andere opgaven, zoals water (beekherstel en Kaderrichtlijn Water), bodem, biodiversiteit, fijnstof, geur, klimaat (zoals broeikasgassen) en dierenwelzijn. In de komende maanden zal per maatregel de mogelijke neveneffecten op deze andere opgaven in kaart worden gebracht. Bij het inzetten en prioriteren van maatregelen zal een principe gelden van integrale afweging: maatregelen voor stikstofreductie zouden daarbij niet haaks moeten staan op andere opgaven, hoewel neveneffecten niet altijd te vermijden zijn. De werkwijze uit de Pilot Ondernemingsplan, waarin ondernemers een integraal bedrijfsplan opstellen dat ook in gaat op andere opgaven kan hierbij fungeren als belangrijk instrument om samenhang en maatwerk op bedrijfsniveau te borgen. Daarnaast moet de aanpak ook aansluiting vinden bij het Convenant Dierwaardige Veehouderij.

6. Heldere toewijzing en benutting stikstofruimte

Voor de start van de uitvoering zullen er afspraken gemaakt moeten worden over allocatie van vrijgekomen stikstofruimte aan andere activiteiten zoals bv. PAS-melders, woningbouw, industrie of infrastructuur. Ook zal er gekeken moeten worden naar een prioriteitsvolgorde en het beheer ervan middels bv. een regionale stikstofbank.

7. Gedekte financiering en juridische robuustheid

Voor iedere maatregel is vóór de start een toets op staatssteun-regels, nadeelcompensatie en subsidieerbaarheid uitgevoerd. De benodigde financiering moet langjarig beschikbaar zijn, idealiter via een gebiedsfonds waar vanuit vergoedingen (nadeelcompensatie en/of subsidies) worden uitgekeerd. De emissienorm per bedrijf en het gebiedsplafond worden op de juiste plek geborgd. Het uitvoeringsplan zelf wordt – met aanpassingen waar nodig – als omgevingsprogramma onder de Omgevingswet vastgesteld. Daarnaast moet de benodigde financiering voor uitvoering van het plan verder uitgewerkt worden en beschikbaar zijn voor de beoogde start van de uitvoering.

8. Convenant met de agrarische sector

Met de agrarische sector zal een convenant worden gesloten over de doelen, de uitvoering, normadaptatie, de governance, monitoring en bijsturing.

“Wij onderschrijven de lijn van het emissieplafond van maximaal 2kton. Het doel van 2kton is ambitieus, maar met keuzevrijheid in maatregelen en een gevuld compensatiefonds lijkt het haalbaar – mits vergunningverlening weer op gang komt en we met dit doel voor minimaal 10 jaar weten waar we aan toe zijn”

Wim Brouwer
LTO Noord Gelderse Vallei

6.2 OVERZICHT MIJLPALLEN

Op bestuurlijk en ambtelijk niveau zullen naar verwachting de komende maanden een flink aantal stappen gezet moeten worden om het uitvoeringsplan als omgevingsprogramma met programmatische aanpak te verankeren. De focus van de komende maanden ligt op:

- **Formele vastlegging**; van conceptuitvoeringsplan naar bestuurlijk gedragen besluitvorming.
- **Uitbreiding van de scope**; beoordelen of/hoe de aanpak kan worden uitgebreid naar aangrenzende gebieden en aanvullende doelen.
- **Operationalisering**; concretiseren van doelen, aannames, middelen, governance en financiering zodat het uitvoeringsteam begin 2026 daadwerkelijk kan starten.

Om aan de randvoorwaarden te voldoen en per medio 2026 met de uitvoering te starten in aangewezen deelgebieden, stellen wij voor om in de komende maanden naar de volgende, indicatieve, mijlpalen toe te werken:

Tabel 8. Overzicht mijlpalen

Periode	Sleutelmijlpaal	Hoofddoelen
Juli 2025	17 juli aanbieding plan aan Minister Wiersma	- Afstemming met overheden over kernboodschap uitvoeringsplan en Rijksbetrokkenheid op aanpak - Draagvlak creëren
Aug. – Sept. 2025	Bestuurlijk overleg faciliteren Rijk – Provincie - Regio	- Uitvoeringsprogramma verder uitwerken - Samenwerkingsafspraken maken tussen overheden en met aanpak Veluwe - Onderzoeken juridische vastlegging samenwerking overheden - Concept “Experimenteerregio” uitwerken - Organisatie-inrichting voor periode tot aan januari ingericht en budget vaststellen
Sept. – Nov. 2025	Verdeelsleutel & sectortijdspaden opgesteld en juridische borging in kaart gebracht	- Werksessies met sectoren organiseren om doelen, impact, kosten & baten en haalbaarheid in kaart te brengen - Concept juridische borging in kaart te brengen (plafond)
Nov. 2025 – Jan. 2026	Sectordoelstellingen gereed en juridische verankering voorbereid	- Consolideren deelsector plannen - Toetsen neveneffecten maatregelen - Concept convenant agrarische sector - Uitwerken regionale stikstofbank - Houdbaarheid van uitvoeringsprogramma juridisch laten toetsen
Vanaf 2026	Werkprogramma 2026 gereed	- Vorbereiden omgevingsprogramma (bv. MER) - Ondertekenen convenant sector - Vaststellen governance structuur in lijn met Veluwe aanpak - Inrichten projectplanning en go/no go besluit - Opstart communicatie richting ondernemers
Medio 2026	Start uitvoering	- Start uitvoering met ondernemers - Besluitvorming overheden instrumentarium onder omgevingswet

Dit tijdspad is richtinggevend. Met dit voorstel ligt er een werkbare routekaart die de komende maanden samen met alle partners verijnd kan worden.

Bijlage 1: Statement expertgroep

Op basis van de expertsessie over 'doelen en monitoring' op vrijdag 20 juni 2025 op het gemeentehuis in Ede, volgt hier een samenvatting die als statement van de expertgroep kan dienen:

- **Een emissieplafond NH₃ op gebiedsniveau is wenselijk:** In het kader van de stikstofaanpak is de expertgroep in algemene zin voorstander van een ammoniakemissieplafond voor de veehouderij in afgebakende gebieden, zoals bijvoorbeeld de Regio Foodvalley. Dit helpt om concreet te kunnen sturen op een belangrijk deel van de opgave en voorkomt een 'bewegend doel' zoals bij het sturen op de KDW.
- **Emissieplafond hangt samen met bijdrage vanuit andere sectoren en gebieden:** Een ammoniakplafond voor de veehouderij in Foodvalley moet worden vastgesteld in samenhang met bijdragen vanuit andere sectoren en gebieden én in combinatie met maatregelen voor natuurherstel. Uitgangspunt is dat 50% (doel 2030) van het Natura 2000 areaal onder een kritische depositiewaarde (KDW) moet worden gebracht. Het emissieplafond is daarmee conditioneel op veronderstelde reducties buiten het Foodvalley gebied, waaronder de bijdrage vanuit het buitenland. Het stellen van een 'macro' reductiepercentage voor een specifiek gebied kent een exacte basis, maar die is per definitie contextueel.
- **Ga voor 60% ammoniak emissiereductie voor de Regio Foodvalley:** De expertgroep pleit voor Foodvalley voor een reductiedoelstelling in 2035 van ca 60% (55-65)% ten opzichte van 2019. Het is wat hoger dan de 50% die landelijk was geadviseerd door Remkes, maar dit wordt onderbouwd door de unieke omstandigheden en uitdagingen van de Foodvalley als veehouderijgebied naast het grootste Natura 2000 gebied van Nederland, de Veluwe. De argumentatie daarvoor is als volgt: Ros, de Vries et al (2023)⁶⁴ komen in 'Visie Handelingsperspectieven Duurzame Landbouw' voor Gelderland op 60%, gebaseerd op de aannames die werden gemaakt over het toedelen van landelijke emissies naar specifieke gebieden en bedrijven. Brouwer & Erisman (2025)⁶⁵ komen tot een benodigde emissiereductie tussen de 65 en 85% in randzones rond natuurgebieden, en tussen de 25 en 30% in overige gebieden waarbij hun randzone rond de Veluwe varieert van 15 tot 5 kilometer. Voor de Food Valley als geheel komen zijn ook rond de 60%. Hierbij dient opgemerkt te worden dat een deel van deze emissiereductie in de periode sinds 2019 reeds is gehaald (ca. 16% in 2023 t.o.v. 2019). Met het huidige beleid is een verdere reductie te verwachten (tot ca. 39% t.o.v. 2019). Aanvullend zijn extra emissiereducerende maatregelen nodig om boven de 60% reductie uit te komen in 2035.
- **Werk met een ammoniakplafond op gebiedsniveau in kton:** We benadrukken het belang van het vaststellen van een duidelijke plafondnorm voor de totale ammoniakemissie, waarbij de focus komt te liggen op een kilotondoelstelling in plaats van procentuele reductie. Dit vereist een politieke keuze en samenwerking tussen diverse stakeholders, inclusief de betrokken gemeenten en provincies. De expertgroep stelt voor dat geen 'bewegende doelen' worden vastgesteld, maar een statisch plafond dat de maximale emissies per jaar bepaalt. Uitgaande van bovengenoemde indicatieve 60% emissiereductie ten opzichte van 2019 zou dit voor de 9 gemeenten in de Foodvalley rond 2 kton in 2035 liggen (ten opzichte van ruim 5 kton in 2019).
- **Differentieer naar sectoren, maar wel bottom-up:** Daarnaast is het van belang om te differentiëren naar sectoren binnen de veehouderij en rekening te houden met de specifieke behoeften en mogelijkheden van elk bedrijf. De expertgroep adviseert de mogelijke reductiebijdrage per bedrijf te baseren op de mogelijke reducties per diersector (melkvee, pluimvee, kalveren, varkens, overig). Vervolgens kan dit vertaald worden naar normen per boer, bijvoorbeeld per dierplaats voor de niet-grondgebonden veehouderij en per hectare voor de

⁶⁴ Ros GH, De Vries W, Jongeneel R & M van Ittersum (2023) Gebieds- en bedrijfsgerichte handelingsperspectieven voor een duurzame landbouw in Nederland. WUR-publicatie, 80 pp.

⁶⁵ Brouwer T & JW Erisman (2025) Wat is de opgave voor de landbouw om de stikstofdoelen in 2030 en daarna te halen? Scenarioberekeningen van de stikstofdepositie. LU-rapport, 18 pp.

grondgebonden veehouderij. Deze normen dienen duidelijk te zijn, maar ook enige ruimte te bieden voor specifieke omstandigheden.

Ruimte is nodig om de interventies en innovaties op kosteneffectiviteit te kunnen beoordelen en zodat saldering tussen de sectoren een mogelijkheid blijft. Voldoende flexibiliteit is nodig in de komende tien jaar om de doelstelling van het ammoniakemissieplafond van ca. twee kiloton te kunnen halen. Tegelijkertijd moet het *duidelijk* zijn waar bedrijven aan moeten gaan voldoen en dienen juridische waarborgen te worden ingebouwd dat bedrijven ook daadwerkelijk emissies gaan reduceren, tot aan handhaving waar nodig.

- **Differentieer in NH₃-emissienormen niet naar deelgebieden binnen Foodvalley:** De expertgroep is van mening dat aanvullende maatregelen binnen een 250 tot 500 meter zone rondom gevoelige gebieden noodzakelijk zijn (zie hierna), maar dat het weinig zinvol is om hier met specifieke reductiepercentages te werken, gezien de beperkte impact daarvan en de uitvoerbaarheid (bedrijven liggen met hun percelen nooit precies in een zone, wat leidt tot allerlei grensdefinities en -discussies). De argumentatie is daarbij op hoofdlijnen als volgt: een norm per bedrijf op basis van het emissieplafond van 2 kton voor de Regio Foodvalley is al streng hoewel in principe haalbaar. Een nog strengere norm in afhankelijkheid van de afstand van natuurgebieden zet de haalbaarheid onder druk en maakt het beleid minder transparant terwijl de bijdrage op de depositiereductie beperkt is. Daarom acht de expertgroep het verstandig om vergelijkbare bedrijven ook vergelijkbaar te behandelen vanuit een bedrijfsvoering perspectief en mede daarom terughoudend te zijn in nadere differentiatie van (deel)gebiedsdoelstellingen voor wat betreft ammoniak.
- **Ga wel aan de slag met andere maatregelen in de randzones:** De expertgroep is wel van mening dat er andere overwegingen zijn om met een 250-500 meter zone te gaan werken. Bij aanvullende maatregelen in de zone kan bijvoorbeeld gedacht worden aan specifieke eisen aan grondgebruik, bemesting, bedrijfsvoering en graslandbeheer, grotendeels te regelen via het RO spoor (verordening, omgevingsplan) en mogelijk ook deels privaatrechtelijk. Daarnaast kan gedacht worden aan het creëren van 'zachtere' overgangen tot de natuur, en in die paar gevallen dat er wel een grotere emissiebron in deze randzone zit, zal met maatwerk en waarschijnlijk prioriteit naar oplossingen gekeken moeten worden. Er liggen in deze zones veelal ook nog andere opgaven, waaronder hydrologie, uitbreiding van leefgebied voor VHR soorten, waterkwaliteit, etc. Afhankelijk van deze opgaven kan de omvang van de zone ook variëren. Dit vergt maatwerk via een gebiedsgerichte aanpak en lokale betrokkenheid van gebiedsactoren. Buiten de 250-500 meter zone ziet de expertgroep weinig in verdere ruimtelijke differentiatie.
- **Monitoring op gebiedsniveau is mogelijk:** Monitoring speelt een cruciale rol om te kunnen sturen op de doelstelling. De nationale emissieregistratie (NER) is hier momenteel leidend in. Deze kent beperkingen, maar is het beste wat beschikbaar is. Deze kan als onderdeel van de gebiedsmonitoring verreikt worden met data uit o.a. de kringloopwijzer (v.w.b. melkvee), vergunningendatabases (provincie, omgevingsdienst) en diverse praktijkonderzoeken, o.a. met emissiemeting. Er is ook een initiatief om NER te verrijken met bedrijfsspecifieke data ('ReNEMA'). Dit laatste is momenteel nog in de onderzoeksfase, maar op termijn potentieel verrijkend. Door daarnaast in de uitvoering te werken met ondernemingsplannen die toekomstgericht zijn en ook uitvoerig ingaan op andere opgaven dan stikstof, kan inzicht worden verkregen in de verwachte bijdrage per bedrijf.
- **Uitvoeringsorganisatie:** De expertgroep adviseert om een specifieke governance en uitvoeringskracht voor de regio te creëren onder leiding van een regioregisseur. Deze uitvoeringsorganisatie met gebiedsregisseur dient daartoe voldoende bevoegdheid en budget te hebben om ook aan de doelstellingen van het emissieplafond te kunnen gaan werken, in een duidelijke verhouding tot het bevoegd gezag. Eén van de grotere uitdagingen op dit moment is de vergunningverlening. Zonder vergunningen geen innovatie, zonder innovatie geen emissiereductie. Dit kip-en-ei probleem dient opgelost te worden, waar het uitvoeringsplan hopelijk een bepalende bijdrage aan kan leveren.

- **Conclusie, wees een voorbeeld:** In conclusie, de expertgroep adviseert om een stevig fundament te leggen voor de reductie van de ammoniakemissies in de Regio Foodvalley. Dit moet gepaard gaan met heldere doelstellingen, een robuust monitoringsysteem, en een focus op samenwerking tussen alle betrokken partijen. Door deze aanpak kan de regio niet alleen haar bijdrage leveren aan het landelijke stikstofvraagstuk, maar ook een voorbeeldfunctie vervullen voor andere gebieden in Nederland.

Namens de expertgroep 'doelen en monitoring',

Prof. Dr. Ir. Wim de Vries (Wageningen Universiteit en Research)

Prof. Dr. Ir. Dick Heederik (Universiteit Utrecht)

Dr. Ir. Gerard Ros (Wageningen Universiteit en Research)

Ir. Edo Giessen (Wageningen Universiteit en Research)

Ir. Wouter de Heij (zelfstandig adviseur)

Prof. Dr. Ir. Henk Kievit (Nyenrode Business Universiteit/CHE)

REGIO FOODVALLEY

Bezoekadres Bunschoterplein 1a, 6711 CD Ede

Postadres Postbus 9022, 6710 HK Ede

Telefoon 0318 – 680 667

Website regiofoodvalley.nl



Welke status krijgt deze regionale aanpak, temeer omdat de regio Foodvalley formeel geen bestuursorgaan is dat belast is met het stikstofvraagstuk

Deze aanpak geeft invulling aan het RPLG (Regionaal Perspectief Landelijk Gebied) Foodvalley en is de routekaart om met mede-overheden en gebiedspartijen vervolgstappen te zetten. In de concretisering zal bij de regiogemeenten afzonderlijk besluitvorming moeten plaatsvinden volgens de omgevingswet. Vanuit de aanpak Veluwe wordt op dit moment gewerkt aan een interbestuurlijke samenwerking, daar zou de aanpak Foodvalley onderdeel van moeten worden.

Waarom nemen de gemeenten hier een trekkende rol in, dit is toch de bevoegdheid van de provincie en het Rijk?

Op dit moment ligt vergunningverlening helemaal stil wat impact heeft op de agrarische sector maar ook op woningbouw en andere economische activiteit. De urgentie om tot een oplossing te komen is groot, zeker in onze regio. Het startpakket van de minister geeft aan dat in specifieke gebieden aan grotere opgave ligt voor stikstofreductie, dat geldt voor de Veluwe en De Peel. De Regio Foodvalley heeft hoge emissies ten oosten van de Veluwe en meer te doen dan het landelijke generieke beleid. We zien mogelijkheden om als regio, gebiedsgericht, samen met de sector vanuit de uitvoering tot een oplossing te komen. Zowel LTO, natuurorganisaties als bewoners vragen om beweging op dit dossier. Als gemeenten kunnen wij vanuit onze bevoegdheid in de omgevingswet, via milieuwetgeving, mede sturen op de stikstofruimte in ons gebied. En ja dit vraagt nog zeer veel afstemming en uitwerking, ook met de partijen in het gebied om dit eerlijk en evenredig te doen. Maar juist doordat wij zo dicht bij de samenleving staan en zien wat werkt in de praktijk kunnen wij dit gesprek voeren op gebiedsniveau. Door zelf regie te nemen creëren we ruimte voor onze eigen opgaven, in de hoop dat Rijk of Provincie niet voor ons gaan besluiten waar stikstofruimte heen gaat.

Dit uitvoeringsplan kent een geografische begrenzing. Is dat de regio Foodvalley of zijn dat de provinciegrenzen (Gelderland en Utrecht gezamenlijk) of moet dit landelijk beleid worden.

In eerste instantie zien we een logische geografische afbakening op Regio Foodvalley niveau, zowel wat betreft interbestuurlijke samenwerking als samenwerkende agrariërs. Met provincie Gelderland wordt gesproken op welke manier de uitvoering Foodvalley integraal onderdeel kan uitmaken van de aanpak Veluwe, waarbij de inzet is dat de regio Foodvalley met de uitvoering zo snel mogelijk aan de slag kan. Deze aanpak is primair als gebiedsgerichte aanpak bedoeld gelet op de urgentie in dit gebied en de grote opgave. De aanpak is eenvoudig te verbreden naar andere opgaven zoals water (kwaliteit/kwantiteit), biodiversiteit, fijnstof etc.). Dit plan is daarmee een voorzet voor de gebiedsgerichte uitwerking stikstof, zoals aangegeven in het startpakket van de Ministeriële Commissie.

Hoe hangt het uitvoeringsplan Regio Foodvalley samen met het emissiereductieplan van LTO, VNG, IPO, Unie van Waterschappen etc?

Het "[Bouwstenendocument emissiereductie landbouw](#)" van LTO NL, IPO, VNG etc. is gericht op de invulling van de landelijke aanpak voor de emissiereductie van 43% (ongeveer). Het plan van de Regio Foodvalley is gericht op een gebiedsgerichte aanpak voor gebieden waar meer emissiereductie nodig is dan de landelijke aanpak, en is daarmee aanvullend op de generieke aanpak. Veel van de uitgangspunten in het uitvoeringsplan regio Foodvalley sluiten aan op de bouwstenen uit het voorstel van LTO NL. Op concreet uitvoeringsniveau zal in de vervolgfase nauwe afstemming plaatsvinden met LVVN en Provincie Gelderland om de landelijke aanpak, aanpak Veluwe, en gebiedsgerichte invulling Regio Foodvalley (als onderdeel van de aanpak Veluwe) goed op elkaar aan te laten sluiten.

Hoe zorgen we voor voldoende democratische legitimatie en het meenemen van onze volksvertegenwoordigers?

Het uitvoeringsplan stikstof Regio Foodvalley geeft invulling aan het vastgestelde RPLG Foodvalley. Het uitvoeringsplan geeft een uitwerking van de doelen voor emissiereductie. Het geeft uitvoering aan de strategische keuze om in te zetten op doelsturing zodat agrarisch ondernemers hun vakmanschap kunnen inzetten om de gestelde doelen te bereiken. Het plan is vormgegeven met de verschillende partijen om zoveel mogelijk draagvlak te vinden voor het plan.

De ambtelijke organisaties kunnen colleges en raden informeren over deze volgende stap in de uitvoering. In de volgende fase wordt de hoofdlijn van het plan nader uitgewerkt met mede-overheden en de landbouw sector, wanneer het bevoegdheden van de gemeenten raakt en bijvoorbeeld instrumenten onder de omgevingswet worden uitgewerkt wordt besluitvorming via colleges en gemeenteraden in gang gezet.

Emissies (in brede zin) hebben niet alleen effecten op natuur, maar ook op luchtkwaliteit, bodemkwaliteit en waterkwaliteit. Gaat het om een brede insteek of richt de aanpak zich vooral op de effecten op natuur?

Primaire focus ligt vanwege de vergunningverlening en de effecten op natuur op stikstofreductie en natuurherstelmaatregelen. De positieve effecten van maatregelen op de luchtkwaliteit (fijnstof), bodemkwaliteit en waterkwaliteit nemen we mee als koppelkans. De aanpak zoals hij is uitgewerkt kan via de ondernemingsplan aanpak van de ondernemers, in combinatie met een gebiedsvisie, snel verbreed worden naar luchtkwaliteit, bodemkwaliteit en andere opgaven.

Wanneer is er voldoende gereduceerd om met voldoende juridische zekerheid vergunningverlening op gang te brengen, en te zorgen dat er geen nieuwe PAS-situatie ontstaat?

De aanpak gaat uit van een verzekerde en juridisch vastgelegde daling van emissies. Het is de bedoeling om daarmee het additionaliteitsvereiste in te vullen, vanuit de evenredige bijdrage die de Regio Foodvalley kan leveren. Andere regio's hebben ook voldoende stikstof te reduceren om het effect op de N2000 gebieden, met name de Veluwe, voldoende te verkleinen. Ook moet rond de Veluwe de biodiversiteit en natuur voldoende herstelt worden, om te voldoen aan de staat van instandhouding (volgens de Vogel-en Habitatrichtlijn).

Mede op basis van consultatie van (juridische) experts is onze verwachting dat met deze aanpak de vergunningverlening (voor ons gebied) weer op gang kan komen. Dit zullen we nadrukkelijk toetsen (bij de Raad van State bijvoorbeeld) voordat we de uitvoering daadwerkelijk op gaan starten.

Programma opstellen: de verdeling van de stikstofruimte tussen activiteiten is wel heel cruciaal. Bij de PAS-systematiek liep het niet alleen juridisch in de soep; ook de verdeling tussen de verschillende activiteiten was onevenwichtig. Hier zitten dus haken en ogen aan, waarschijnlijk ook juridisch. Ook ligt dit mogelijk politiek gevoelig.

Het onder een gebiedsplafond verdelen van stikstofruimte c.q. normeren onder de verschillende sectoren (industrie, landbouw etc.) vraagt echt nadere uitwerking. De optelsom naar het totaal moet kloppen, de evenredige bijdrage aan de totale stikstofemissies vanuit een sector is een sleutel, het maatschappelijk debat over wat wenselijk is is relevant, en de verdeling over de regio is relevant. Dit moet samen met overheden uit het gebied én de gebiedspartijen, waaronder de landbouw, nader uitgewerkt worden. Dit vraagt een nauwkeurig proces om recht te doen aan wat nodig is aan stikstofruimte, hoe ieders belang daarin is en welke politieke afweging daarin wordt gemaakt. Daarbij moet rekening worden gehouden met de ontwikkelruimte van de landbouw, de uitbereiding van Defensie, de woningbouwopgave, andere economische activiteiten en ook juridisch vraagt dit nadere uitwerking.

Er wordt aangegeven dat 5% van de stikstofruimte naar ontwikkelingen in de regio gaat. De verwachting is dat dit bij lange na niet genoeg zal zijn voor realisatie van onze doelen, bijvoorbeeld woningbouw en economische ontwikkelingen. Breng daarom, voordat een besluit wordt genomen, in beeld wat de opgave is.

Hoeveel ruimte er straks beschikbaar komt voor ontwikkelingen in de regio is geen simpele optelsom van reductiepercentages. Door een geborgde aanpak van significante stikstofreductie vast te stellen, is het de bedoeling om het additionaliteitsvraagstuk in te vullen. Wanneer dit afdoende is, ontstaan ruimte voor economische ontwikkelingen en woningbouw. Dan kun je, terwijl je stikstof gaat reduceren, vergunning gaan uitgeven voor activiteiten. Met dit plan willen we juist de beweging maken van een toetsing op ieder individueel project naar een afweging op regio niveau. Door een geborgde aanpak voor de hele regio vast te stellen denken we dat daar voldoende basis voor is. Hoe de beschikbare ruimte ingezet kan worden, onder andere via een stikstofbank, en op welke termijn zal nader bepaald moeten worden.

Het duurt wel twee tot drie jaar om een MER procedure en passende beoordeling van een dermate complexe programma door te lopen, hoe dan al op korte termijn aan de slag?

Als de gemeente of provincie als bevoegd gezag met het gebiedsplafond en de eventuele normering aan de slag gaan, kunnen wij aan ondernemers garanderen dat de reducties die zij behalen sinds 2019 worden meegewogen in de normering. Dit biedt ondernemers de zekerheid dat reducties die zij doen meetellen, en zullen zij eerder geneigd zijn in beweging te komen, tegelijkertijd kunnen de overheden de MER procedure doorlopen.

Planning handelingsperspectief voor ontwikkelingen: Wanneer gaat deze aanpak het stikstofsloot openen?

Het plan gaat juridisch getoetst worden of het voldoende (en evenredig vanuit het gebied) bijdraagt aan het additionaliteitsvereiste voor vergunningverlening. Het additionaliteitsvereiste is de optelsom van maatregelen (incl planning, verzekerde uitvoering, doelen etc.) die laat zien dat de natuur niet verder verslechterd. Voor het N2000 gebied de Veluwe komt de depositie ook uit de rest van Nederland. Het gaat er dus om dat het totale maatregelenpakket vanuit het Rijk, aanpak van de provincie Gelderland (met stroken en intern-extern salderen) én de gebiedsgerichte aanpak van de Regio Foodvalley voldoende is om vergunningen weer te verlenen. We denken met de 60% reductie op gebiedsniveau een dermate substantiële bijdrage te leveren dat daarmee vanaf de uitvoering, medio 2026, weer meer mogelijk is in vergunningverlening.

Gaat de stikstofbank over het grondgebied van beide provincies? En kan dat?

Dat moet in de vervolgfase nader uitgezocht worden.

Is er zicht op een voorlopige begroting en waar komen de middelen vandaan?

In het voorstel staat een grove inschatting van verwachte kosten. Vanuit de aanpak Veluwe komt de eerste 300 miljoen voor de stroken. We leggen dit bod neer bij de Ministeriële Commissie en de beide provincies voor aanvullende de middelen voor bredere uitvoering in de gehele Foodvalley. De kosten en de dekking moeten in de volgende fase in samenwerking met de andere overheden worden uitgewerkt.

Focus ligt nu op veeteelt. Gaan we op termijn verbreden naar andere thema's voor de veehouderij? Houdt de uitvoeringsorganisatie hier ook al rekening mee?

De focus ligt nu op stikstofemissies van de veeteelt omdat daar de urgentie zit op korte termijn. De aanpak en methodiek voor de landbouw is gemakkelijk te verbreden naar andere opgaven zoals water (Kader Richtlijn Water), klimaat, dierenwelzijn etc.

Moeten we eerst veel reduceren voordat we stikstofruimte kunnen gebruiken? En gaan we dan eerst PAS-melders legaliseren voordat stikstofruimte voor andere activiteiten wordt gebruikt?

Het plan gaat juridisch getoetst worden of het voldoende (en evenredig vanuit het gebied) invulling geeft aan de additionaliteitsvraag. Wanneer dit het geval is en de aanpak voldoende geborgd is, heeft dat direct effect op de vergunningverlening, omdat dan voldoende aangetoond is dat effectieve maatregelen genomen worden voor natuurherstel. Ook de rest van Nederland zal met een geborgd pakket emissies moeten gaan reduceren voor een samenhangend pakket van maatregelen (zowel generiek als gebiedsgericht) waardoor de N2000-gebieden kunnen herstellen.

Daarnaast gaan we via een omgevingsprogramma onder de omgevingswet werken met een gebiedsplafond, onder dit gebiedsplafond onderzoeken we de mogelijkheid tot vergunningsvrij activiteiten mogelijk maken (wat we als kansrijk zien). Dat betekent:

- vergunningen voor projecten kunnen weer worden afgegeven;
- PAS-melders gelegaliseerd worden zodra óf een nieuwe vergunning aanvragen in het komen tot emissiesreductie (zij krijgen immers ook een norm) óf zij onder het gebiedsplafond vrij zijn voor vergunning

In het stuk staat een stikstofreductie van 60% genoemd (generiek). Vervolgens staat bij de randvoorwaarden "andere sectoren leveren ook hun bijdrage", dit impliceert dat de landbouw een stikstofreductie van 60% levert, hoe groot is de stikstofreductie opgave voor de andere sectoren/ regio's?

Dat moet in een vervolgfase bepaald worden, maar die zal in verhouding tot de agrarische sector zowel absoluut als relatief naar verwachting geringer zijn.

Wordt deze 60% ook berekend over de agrarische bedrijven die de afgelopen jaren al geïnvesteerd hebben? Denk daarbij aan de investering in stalsystemen en dergelijke (Best Beschikbare Technieken, BBT). Het zou niet eerlijk zijn als een bedrijf dat zich de afgelopen jaren al ingespannen heeft voor ammoniakreductie nog eens met hetzelfde percentage moet reduceren, terwijl andere bedrijven wellicht nog niets hebben gedaan aan reductie.

Op gebiedsniveau werken we met een absolute opgave: reductie van 5,1 kton in 2019 naar 2,0 kton in 2035, dat is een reductie van ca 60%. Op bedrijfsniveau vertalen we dit naar een absolute opgave per bedrijf gerelateerd waarschijnlijk aan dierplaats en of ha en stimuleren we de inzet van BBT. Hierdoor voorkomen we dat bedrijven die al maatregelen genomen hebben, opnieuw voor een grote opgave staan die niet meer uit te voeren is. Basis van de aanpak is dat we af willen van relatieve normen en referentiejaren.



PERSBERICHT

Ede/Barneveld, 17 juli 2025

Regio Foodvalley wil 60 procent stikstofuitstoot reduceren

De Regio Foodvalley wil PAS melders legaliseren, woningbouw versnellen en (agrarische) bedrijfsontwikkelingen weer mogelijk maken. Om dat te bereiken gaat de regio in 2035 minstens 60 procent minder stikstof uitstoten dan in 2019, waardoor de natuur kan herstellen. Dat staat in het actieplan van de regio, dat in gesprek met onder meer LTO Gelderse Vallei, Natuur & Milieu Gelderland en Waterschap Vallei & Veluwe tot stand is gekomen. Het plan is vandaag aan minister Femke Wiersma van LNV overhandigd.

Oplossingen

De regio organiseerde in februari een stikstofconferentie om oplossingen aan te dragen aan de ministeriële commissie die de stikstofcrisis moet oplossen. Deze oplossingen zijn nu verder uitgewerkt in actieplan. De regio wil toewerken naar een 'gebiedsplafond' voor stikstof in 2035. Dit betekent dat er in 2035 niet meer dan 2 kiloton mag worden uitgestoten. Om dat te bereiken is een reductie van minstens 60 procent nodig ten opzichte van de uitstoot van 2019.

Forse daling

Jan Pieter van der Schans (wethouder in Ede en portefeuillehouder landelijk gebied in de regio): „We hebben een heel concreet doel gesteld. Daar ontbrak het de voorbije jaren aan. Om dit doel te bereiken is een grote inspanning nodig van alle betrokkenen in onze regio. Dit lukt alleen als we er samen de schouders onder zetten. Tegelijkertijd tonen we met dit plan nogmaals aan dat het mogelijk is om de stikstofcrisis achter ons te laten en kunnen we met een set extra maatregelen perspectief bieden aan onze agrarische sector.” Dat onderschrijft Wim Brouwer (Voorzitter LTO Gelderse Vallei): „Wij onderschrijven de lijn van het emissieplafond van maximaal 2 kiloton. Dit doel is ambitieus, maar met keuzevrijheid in maatregelen en een gevuld compensatiefonds lijkt het haalbaar (en betaalbaar) – mits vergunningverlening weer op gang komt en we met dit doel voor minimaal 10 jaar weten waar we aan toe zijn.”

Aanpak Veluwe

Het actieplan van de regio past goed in de Aanpak Veluwe van de provincie Gelderland en de [handreiking](#) die provincies, gemeenten, waterschappen en landbouworganisaties vorige week presenteerden.

Financiering

Bij de overhandiging van het plan aan minister Wiersma heeft de regio nadrukkelijk aandacht gevraagd voor een langjarige ondersteuning vanuit de rijksoverheid. Beleid moet voor 10 jaar worden vastgezet en de regio Foodvalley moet worden aangewezen als koploper- en experimenteergebied, zodat innovaties snel kunnen worden toegepast en geborgd. Daarnaast is er een bedrag van 500 tot 600 miljoen euro nodig voor de uitvoering van het plan en nadeelcompensatie.