PROVINCIE UTRECHT | provincie Zuid-Holland | Provincie Noord-Brabant | biohuis

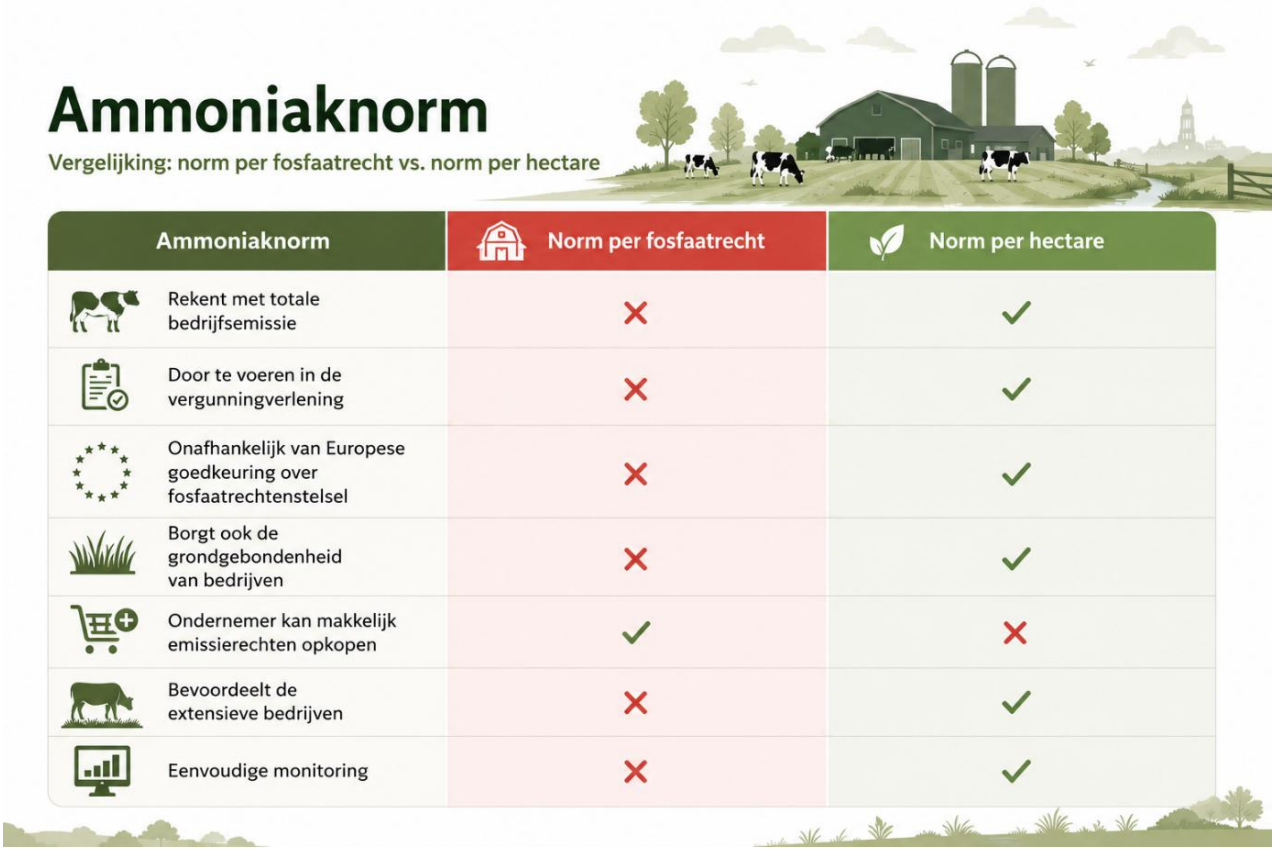
Position paper bedrijfsspecifieke emissienorm

5 november 2026

Een toekomstbestendige ammoniaknorm voor de melkveehouderij

Waarom een ammoniaknorm gekoppeld aan hectares beter werkt

De minister kiest in het Programma Landbouw, Natuur en Stikstof ervoor een generieke ammoniaknorm per fosfaatrecht op te leggen aan de melkveehouders om de stikstofdepositie te verminderen. Wij ondersteunen het voornemen om de ammoniakuitstoot van de veehouderij te normeren. Een emissieplafond op bedrijfsniveau biedt duidelijkheid en zet de 'boer aan het roer'. Wij pleiten er nadrukkelijk voor om deze norm echter te koppelen aan *hectares* landbouwgrond in plaats van aan fosfaatrechten. Hieronder lichten wij de belangrijkste verschillen en de voor- en nadelen van beide systemen nader toe. We gaan hierover graag met u in gesprek.



Een hectarenorm is juridisch sterker
Het is van groot belang de stikstofdepositie drastisch te verminderen om natuurherstel te bereiken en vergunningverlening op gang te brengen. Daarvoor moet de uitstoot met name rondom Natura 2000-gebieden worden teruggebracht. Fosfaatrechten zijn vrij verhandelbaar en niet locatiegebonden. Hierdoor blijft er risico dat de benodigde ammoniakreductie niet rond Natura 2000-gebieden plaatsvindt. Sturing op ammoniakuitstoot per hectare landbouwgrond biedt deze garantie wel. Provincies kunnen hier als bevoegd gezag beter op sturen. Recent waarschuwde ook de NVWA dat de naleving van fosfaatrechten onvoldoende is.

In het coalitieakkoord heeft het kabinet aangegeven dat zij "een nieuwe vergunningsverlenings-systematiek wil invoeren gebaseerd op doelvoorschriften". Een norm die is gekoppeld aan fosfaatrechten laat zich niet goed vertalen naar een doelsturingsvergunning. Fosfaatrechten zijn verhandelbaar en kunnen niet in de vergunning worden opgenomen. Een ammoniaknorm per hectare maakt doelsturingsvergunningen mogelijk. Dit biedt meer handelingsvrijheid aan ondernemers. Provincie Utrecht start de eerste pilots met deze doelsturingsvergunning begin 2027.

Daarnaast is de toekomst van het fosfaatrechtenstelsel onzeker. Het stelsel moet nog worden geëvalueerd en verlenging vereist goedkeuring van de EU. Omdat het oorspronkelijk is ingevoerd in het kader van de derogatie en de Kaderrichtlijn Water, is onduidelijk of de EU de noodzaak voor voortzetting nog ziet. Ook is onzeker of de EU zal instemmen met het koppelen van meerdere emissies aan het fosfaatrechtenstelsel (naast fosfaat ook ammoniak en CO_2 eq).

Een ammoniaknorm per fosfaatrecht is voor veel bedrijven, ook extensieve, alleen haalbaar met technische maatregelen. Voor zulke maatregelen kan een vergunning nodig zijn, waar additionaliteit vaak een rol speelt. Het is daardoor niet zeker dat bedrijven de benodigde maatregelen ook daadwerkelijk vergund kunnen krijgen en uitvoeren.

Een hectarenorm sluit beter aan bij doelsturing
De voorgestelde ammoniaknorm per fosfaatrecht stuurt uitsluitend op de emissies uit stal- en mestopslag. Veldemissies worden niet meegenomen, terwijl die 40 tot 50% van de ammoniakdeposities kunnen geven. Er zijn daarom aanvullende middelvoorschriften noodzakelijk voor de veldemissies die het Rijk nog niet heeft uitgewerkt. Een hectarenorm biedt ondernemers ruimte om met voer- en managementmaatregelen ook de emissies in het veld te verlagen. Daarmee biedt deze norm de ondernemer de meeste keuzevrijheid waar aan emissiereductie gedaan wordt. De boer kan daarbij kiezen voor technische innovaties (zoals de aanschaf van een Lely Sphere of een stikstofkraker/-stripper), maar ook extensivering en managementmaatregelen loont.

Met een Kringloopwijzer zijn prestaties op een ammoniaknorm per hectare goed inzichtelijk te maken. Fosfaatrechten worden landelijk uitgegeven en geregistreerd waardoor er meerdere registratiesystemen naast elkaar moeten bestaan. Dit maakt monitoring zeer complex. Het Rijk kiest daarbovenop ook voor een GVE-norm. De veelheid aan maatregelen maakt de voorgestelde maatregelen tijdrovend in de uitvoering. Bovendien is nog erg onzeker hoe toezicht plaats gaat vinden. Zonder goed toezicht bestaat de kans dat naleving achterblijft.

Een ammoniaknorm per hectare brengt deze maatregelen samen in één instrument. De norm stuurt op ammoniakemissie in stal en op het veld én borgt tegelijkertijd de grondgebondenheid van bedrijven, waarmee invulling wordt gegeven aan de Europese afspraak om toe te werken naar een grondgebonden melkveehouderij[1].

[1] Het invoeren van een GVE-norm kan uiteraard alsnog om de waterkwaliteit te borgen, zoals in het *wetsvoorstel Grondgebondenheid en verantwoorde mestafzet* (kamerstuk 36 849), maar hoeft niet betrokken te worden bij de stikstofplannen.

Een hectarenorm beloont extensieve bedrijven beter
In de kabinetsbrief wordt vermeld: "*Bedrijven die al stappen hebben gezet naar een duurzame bedrijfsvoering hoeven zich minder in te spannen om aan deze normen te voldoen, hetgeen in lijn is met motie Flach en Van Campen".* De koppeling aan fosfaatrechten zet dit echter onder druk. Extensieve of biologische bedrijven hebben doorgaans een beperkte melkopbrengst per koe en daardoor minder fosfaatrechten. Door de norm te koppelen aan deze fosfaatrechten is de kans groot dat dergelijke bedrijven dure fosfaatrechten bij moeten kopen of kostbare innovatie(s) op de stal moeten toepassen. Iets wat voor jonge agrarisch ondernemers en familiebedrijven lastiger is. Daarbij zijn de dure innovaties op de stal doorgaans minder efficiënt bij deze bedrijven door het hoge aantal beweidingsuren. Ook het effect op de klimaataanpak wordt niet meegenomen, (stal)innovaties pakken maar deels de methaanuitstoot aan van dieren.

In de zones wil het Rijk extensieve bedrijfsvoering behouden en stimuleren terwijl die bedrijven juist de meeste moeite zullen hebben met een norm per fosfaatrecht. Hierin zit een tegenstrijdigheid in de kabinetsplannen; een (stevige) wens tot extensivering in de zone, maar met een norm gekoppeld aan fosfaatrechten wordt extensivering juist tegengewerkt. De minister heeft in het plenaire debat op 2 juli aangegeven oog te houden voor extensieve boeren en is hierop ingegaan in de Kamerbrief 'Emissienormen stikstof en klimaat in relatie tot biologische en extensieve bedrijven' d.d. 1 oktober j.l. Vanuit de boerensector en specifiek de extensieve bedrijven leven er nog steeds grote zorgen hierover.

Een ammoniaknorm per hectare sluit beter aan bij de feitelijke milieudruk op Natura 2000-gebieden, ondersteunt een grondgebonden melkveehouderij, is beter verenigbaar met doelsturingsvergunningen en voorkomt dat extensieve bedrijven met voldoende grond, relatief ongunstig worden behandeld en houdt tegelijkertijd ruimte voor bedrijven om met technische innovatie reductie te behalen.

Wij verzoeken de Kamer daarom de regering te vragen een hectaregebonden norm uit te werken, dan wel beide varianten (per hectare en per fosfaatrecht) gelijkwaardig uit te werken en de effecten op doelbereik, vergunningverlening, uitvoerbaarheid en verschillende bedrijfstypen inzichtelijk te maken. Hierbij rekening houdend met de samenwerkingen tussen akkerbouw en melkveehouderij en te onderzoeken in hoeverre de GVE-norm hier nog bij aansluit.