

Vergaderjaar 2021–2022

33 576

Natuurbeleid

35 334

Problematiek rondom stikstof en PFAS

Nr. 322

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR NATUUR EN STIKSTOF

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 9 september 2022

Het kabinet vindt het van zeer groot belang dat alle sectoren onontkoombaar een evenredige bijdrage leveren aan het oplossen van de stikstofproblematiek. Diverse maatschappelijke partijen en betrokkenen uit verschillende sectoren, evenals uw Kamer, hebben gevraagd om meer duidelijkheid over de (verwachte) bijdrage aan de depositiereductie die door onder andere de industrie-, energie-, en mobiliteitssector geleverd wordt.

De Tweede Kamer heeft zich er middels de motie van de leden Grinwis en Boswijk (Kamerstuk 33 576, nr. 305) over uitgesproken dat in de stikstof-aanpak elke sector zijn aandeel in gelijke mate moet reduceren. Mede op verzoek van de motie van het lid Van Campen c.s. (Kamerstuk 33 576, nr. 302) en de motie van de leden Thijssen en Bromet (Kamerstuk 35 925 XIV, nr. 121) is het kabinet verzocht om tot evenwichtige, eerlijke reductiedoelen voor onder andere industrie en mobiliteit te komen. Dit doet het kabinet na publicatie van de Klimaat- en Energieverkenning (KEV) dit najaar. Op dit moment is het namelijk nog niet duidelijk in hoeverre het vastgestelde en voorgenomen beleid zorgt voor een evenredige bijdrage in alle sectoren, of dat mogelijk aanvullend maatregelen moeten worden genomen om zo goed mogelijk invulling te geven aan de moties van de Kamer. Het kabinet heeft bij zijn beoordeling vanzelfsprekend oog voor proportionaliteit en kosteneffectiviteit.

Ik informeer uw Kamer middels deze brief over het verdere proces om tot sectorale stikstofdoelen te komen. Hiermee geef ik tevens invulling aan het verzoek van het lid Eerdmans gedaan tijdens het debat op 5 juli 2022 (Handelingen II 2021/22, nr. 100, item 33) en mijn toezegging aan het lid Klaver (Handelingen II 2021/22, nr. 96, items 4 en 7) tijdens het debat van 23 juni jl. om de Kamer voor Prinsjesdag te informeren over de voortgang op dit dossier.

Proces en methodiek vaststellen sectordoelen

Het kabinet kiest ervoor om in alle sectoren te sturen op een integrale aanpak. Voor de zomer zijn in de startnota van het NPLG (Nationaal Programma Landelijk Gebied) richtinggevend reductiedoelen meegegeven voor NH₃. Met het NPLG wordt tegelijk integraal invulling gegeven aan de natuur-, klimaat- en wateropgaven vanuit de landbouw en de transitie van het landelijk gebied. Voor sectoren zoals industrie en mobiliteit vormen de opgaven vanuit klimaat (energiebesparing en terugdringen CO₂-uitstoot) en luchtkwaliteit (o.a. fijnstof) het startpunt voor een integrale benadering.¹ Reductie van het gebruik van fossiele brandstoffen reduceert bijvoorbeeld zowel de CO₂- als de NO_x-uitstoot.

Om tot evenredige doelen voor NO_x te komen is het noodzakelijk om scherp in beeld te krijgen wat tot 2030 het totaaleffect is van de maatregelen en ontwikkelingen binnen de sectoren. De KEV en Emissieramingen Luchtverontreinigende Stoffen 2022 geven per sector inzicht in het verwachte percentage waarmee de NO_x-emissies over de periode 2018–2030 zullen afnemen. Daarbij worden de emissie-effecten betrokken van de op 1 mei 2022 vastgestelde en voorgenomen maatregelen uit het Beleidsprogramma Klimaat en Energie, het Schone Luchtakkoord en de bronmaatregelen stikstof. In samenwerking met het RIVM wordt deze reductie vervolgens ruimtelijk vertaald naar depositie op stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden. Hiermee kan ook de potentiële impact op natuurkwaliteit worden meegewogen.²

Op basis van deze rapporten besluit het kabinet of de reductiepercentages vanuit de verschillende sectoren een evenredige verdeling van de totale stikstofopgave oplevert of dat daartoe aanscherping, aanvullende (stikstof)maatregelen en middelen nodig zijn conform motie van het lid Van Campen (Kamerstuk 33 576, nr. 302). Om er zeker van te zijn dat dit ook tot een evenredige bijdrage van deze sectoren leidt, zal het kabinet een afwegingskader gebruiken waarin de belasting op Natura 2000-gebieden, kosten(effectiviteit), stikstofreductiepotentieel en integraliteit worden gewogen.

Begin 2023 komt het kabinet dan met indicatieve NO_x-emissiereductiedoelen voor onder andere de sectoren industrie (en energie) en mobiliteit (inclusief wegverkeer, scheepvaart en luchtvaart). Deze doelen zullen vervolgens, tegelijkertijd met de regionale doelen voor NH₃, op 1 juli 2023 definitief worden vastgesteld. Met het vaststellen van de indicatieve sectordoelen kan ook bepaald worden of de richtinggevend regionale emissiereductiedoelen NH₃ bijgesteld moeten worden.

Proces en methodiek: afwegingskader evenredigheid

Het kabinet hanteert een afwegingskader, om zeker te stellen dat er een evenredige bijdrage door alle sectoren geleverd wordt. De volgende indicatoren worden onder meer verder uitgewerkt:

- Kosten(effectiviteit) en reductiepotentieel: de economische en maatschappelijke kosten om een extra eenheid stikstof te reduceren ten opzichte van de verwachte en voorgenomen reductie (zoals

¹ Op basis van het Klimaatakkoord (bijlage bij Kamerstuk 32 813, nr. 342) moet de industrie 14,3 Mton CO₂ reduceren. In het coalitieakkoord (bijlage bij Kamerstuk 35 788, nr. 77) heeft het kabinet afgesproken deze opgaven met vijf tot zes Mton aan te vullen.

² Ter referentie: volgens de KEV 2020 (o.b.v. van de informatie tot 1 mei 2020) daalt de uitstoot van stikstofoxiden – volgens de Europese definitie – tussen 2018 en 2030 naar verwachting met 38 procent (bandbreedte 31–45%). Volgens de nationale definitie is de daling 29 procent (bandbreedte 21–36%).

- volgens uit het beleidsprogramma Klimaat en Energie, Schone Lucht Akkoord, structurele aanpak stikstof en autonome ontwikkelingen). Het kabinet houdt daarbij ook rekening met het verspreidingsgedrag van NO_x en NH₃ en de relatie tussen emissie en depositie. De depositiepatronen van NH₃ en NO_x verschillen namelijk sterk, evenals de emissiekenmerken per sector, zoals de nabijheid van Natura 2000-gebieden en emissiehoogte. Dat betekent bijvoorbeeld dat de emissiereductie van een ton NH₃ op grondniveau nabij Natura 2000 van grotere invloed op de depositie kan zijn dan de emissiereductie van een ton NO_x of zelfs NH₃ uit een hoge schoorsteen van een grote industriële uitstoter in een van de grote industrieclusters;
- Integraliteit: de wijze waarop doelen en maatregelen voor stikstof ook (positief dan wel negatief) effect hebben op andere opgaven zoals klimaat en luchtkwaliteit en vice versa. Het kabinet zet in op integraliteit, waarbij de omvang en onderlinge afhankelijkheid van opgaven wordt onderkend om het draagvlak en effectiviteit van te nemen maatregelen te vergroten. Zo hebben de maatregelen die het kabinet (generiek) treft in het kader van het Beleidsprogramma Klimaat en Energie en het Schone Lucht Akkoord doorgaans een win-win-effect met de stikstofaanpak;³

Bij het vaststellen van de indicatieve doelen begin 2023 zal ik het afwegingskader hanteren om te bepalen of de bijdragen van de sectoren zoals volgt uit de KEV in voldoende mate leiden tot evenredige bijdragen van alle sectoren, of dat dit een intensivering van de aanpak vraagt. Het kabinet beseft daarbij dat evenredigheid geen objectief of perfect meetbaar begrip is, maar dat deze indicatoren wel de uitlegbaarheid van de aanpak kunnen vergroten. Het doel van dit afwegingskader is dan ook de verdeling in de juiste context te plaatsen om het draagvlak voor de gekozen maatregelen per sector te versterken.

Begin 2023 volgt eveneens een exactere afbakening en indeling van de sectoren waarvoor doelen gesteld worden. Het gaat daarbij onder meer om het maken van een afweging over de aggregatie van de sectoren industrie en energie. Het kabinet kijkt bij die afweging naar de mate van stuurbaarheid om tot reductie te komen, de mogelijkheden voor monitoring en bijsturing en een gelijkwaardige methodiek als die voor de richtinggevende doelen NH₃ is gehanteerd.

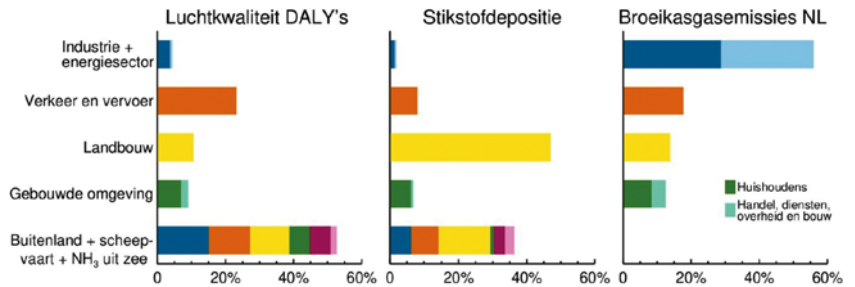
Waar piekbelasters (NO_x en NH₃) een grote stikstofdepositie veroorzaken op specifieke Natura 2000-gebieden is gebiedsgericht maatwerk in onder andere de industrie nodig. Zoals toegezegd in het stikstofdebat van 23 juni jl. en tevens conform de motie Van Campen (Kamerstuk 33 576, nr. 302) werk ik samen met de Minister van EZK en Staatssecretaris van IenW de aanpak hiervoor nu verder uit. Daarnaast kunnen ook provincies als bevoegd gezag een rol spelen, bijvoorbeeld via de gebiedsprocessen.

Inzet op mobiliteit en industrie in relatie tot klimaat en luchtkwaliteit

Het kabinet is zich ervan bewust dat voor mobiliteit en industrie de forse opgaven op klimaat en luchtkwaliteit vaak leidend zijn in de verduurzaming van de sector. De volgende figuur van het RIVM geeft een indicatieve illustratie van de omvang van de verschillende bijdragen per sector:

³ Zo draagt elektrificatie van verwarmingsprocessen in de industrie en van aandrijftechnieken in de mobiliteit bij aan CO₂- en NO_x-emissiereductie.

Figuur 1: Effect emissiebronnen per thema (bron: RIVM briefing Tweede Kamer 25 mei 2022¹)



¹ Figuur is afkomstig van: Presentatie RIVM technische briefing Tweede Kamer 25 mei 2022 | RIVM, zie link: <https://www.rivm.nl/documenten/slides-presentatie-rivm-technische-briefing-tweede-kamer-25-mei-2022> Het vliegverkeer van en naar Nederlandse luchthavens tot een hoogte van 3.000 voet draagt gemiddeld 0,1% bij aan de gemiddelde stikstofdeposities in Nederland.

Inzet op deze sporen heeft vervolgens ook (significante) reductie van NO_x tot gevolg – net als andersom. Het kabinet heeft er daarom voor gekozen om via deze sporen effectief grote stappen te zetten. In het Beleidsprogramma Klimaat en Energie is voor mobiliteit onder meer vastgelegd dat alle nieuwe personenauto's die in 2030 op de markt komen 100% elektrisch moeten zijn. Daarnaast leiden fiscale maatregelen, zoals de vrachtwagenheffing en betalen naar gebruik voor automobilititeit, naar verwachting ook tot minder stikstofuitstoot. Het besluit om het maximale aantal vliegtuigbewegingen op Schiphol te verlagen van 500.000 tot 440.000 per jaar draagt bij aan de reductie van stikstofuitstoot vanuit de luchtvaart.⁴ Het kabinet werkt uiteindelijk toe naar een mobiliteitssector zonder uitstoot in 2050.

De NO_x-emissies vanuit de sector industrie en energie zijn sinds 1990 fors gedaald, grotendeels door Europese wetgeving die een vergunningsmethodiek vereist aan de hand van verplichtende Best Beschikbare Techniek (BBT)-voorschriften. Voor de industrie heeft het kabinet ook ingezet op de aanscherping van die methodiek om onder andere de industriële NO_x-uitstoot verder te reduceren. Aanvullend brengt het kabinet de stikstofeffecten in kaart van de verduurzamingsplannen binnen de maatwerkaanpak van de 10 tot 20 bedrijven met de grootste CO₂-uitstoot (Kamerstukken 29 826 en 32 813, nr. 135). Dit houdt in dat per bedrijf wordt bezien wat er mogelijk is ten aanzien van de stikstofaanpak. Ook ondersteunt de in juni opengestelde VEKI-regeling vrijwillige maatregelen ter verduurzaming van de industrie en daarmee reductie van stikstofuitstoot. De energietransitie, die het kabinet met de opgehoogde CO₂-doelen voor 2030 (55 procent reductie) verder aanscherpt, zal voor een flinke afname van NO_x zorgen, maar is tegelijk ook afhankelijk van voldoende (zekerheid over de) stikstofruimte. De aanleg van duurzame energieinfrastructuur kan bijvoorbeeld tot een tijdelijke stijging van stikstof leiden. In de bouwsector zet het kabinet in op schoon en emissieloos bouwen in 2030.

Betrokkenheid maatschappelijke partijen en sectoren

Het kabinet heeft de ambitie om de verschillende partijen actief te betrekken bij de uitwerking van sectordoelen. Daarbij sluit ik zo veel mogelijk aan op bestaande contacten en afspraken met belanghebbenden

⁴ Het vliegverkeer van en naar Nederlandse luchthavens tot een hoogte van 3.000 voet draagt gemiddeld 0,1% bij aan de gemiddelde stikstofdeposities in Nederland.

vanuit verschillende dossiers zoals het Maatschappelijke Platform Landelijke Gebied en Stikstof. Ik doe dit in samenwerking met de Ministeries van BZK, EZK en IenW.

De Minister voor Natuur en Stikstof,
Ch. van der Wal-Zeggelink