

Vergaderjaar 2023–2024

35 334

Problematiek rondom stikstof en PFAS

BO

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR NATUUR EN STIKSTOF

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 28 februari 2024

Op verzoek van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) rapporteert een onafhankelijk consortium bestaande uit het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL), het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) en Wageningen University & Research (WUR) periodiek over de resultaten van het Programma stikstofreductie en natuurverbetering. Deze verplichte rapportages komen voort uit de Wet stikstofreductie en natuurverbetering (Wsn¹) die op 1 juli 2021 in werking trad. In deze wet zijn de stikstofdoelen voor 2025, 2030 en 2035 vastgelegd en is een Programma Stikstofreductie en Natuurverbetering (Psn) voorgeschreven. Het Psn is eind 2022 vastgesteld².

Met het Psn beoogt het kabinet het behoud en herstel van de beschermde natuur te waarborgen. Dit doet het kabinet door een combinatie van bron- en natuurherstelmaatregelen. Met deze brief bied ik de Kamer aan en reageer ik op de belangrijkste bevindingen. Ook geef ik hiermee invulling aan de toezeggingen aan de Eerste Kamer.^{3, 4}

In de rapportages van het consortium worden de voortgang en effecten van de maatregelen die het Psn zijn opgenomen, geanalyseerd. De rapportages geven een zo actueel mogelijk beeld van de verwachte daling van stikstofemissies en -depositie. Hierbij zijn recente ontwikkelingen – zoals de piekbelastingaanpak en het vervallen van de derogatie –

¹ Nu onderdeel van de Omgevingswet.

² Kamerstuk 35 334, nr. 213.

³ De Minister van LNV rapporteert elke twee jaar aan het parlement over de voortgang en de gevolgen van de maatregelen die zullen worden genomen in het programma stikstofreductie en natuurverbetering. Als uit de monitoring blijkt dat er een soort gewijzigd programma moet komen, bijvoorbeeld omdat de reductiedoelstelling voor 2030 anders in gevaar komt, zal de Minister van LNV het programma aanpassen en dat ook aan de Eerste Kamer laten weten. Het programma wordt sowieso elke zes jaar geactualiseerd.

⁴ T03114: De Minister van LNV zegt toe aan het lid Schalk (SGP) dat binnen vier jaar wordt gekeken welke zekerheid kan worden geboden om het wettelijke doel in 2035 te halen en zaken hiervoor goed om een rij te krijgen, en hiermee niet tot 2028 te wachten.

meegenomen, maar beleidsontwikkelingen van na 1 mei 2023 niet. Dat geldt bijvoorbeeld voor de bijdrage die het Nationaal Programma Landelijk Gebied en de provinciale gebiedsprogramma's kunnen hebben. Naar de bijdrage van het NPLG en de gebiedsprogramma's is een afzonderlijke analyse uitgevoerd, waarover uw Kamer separaat wordt geïnformeerd.

De rapportages bevestigen en verduidelijken het beeld dat al uit meerdere rapportages naar voren is gekomen en met de Kamer is gedeeld⁵: er ligt een grote opgave en de tot nu toe getroffen maatregelen om de druk van stikstof op de natuur te verminderen, leveren te weinig op. Het consortium verwacht dat de gemiddelde overschrijding van de KDW wel daalt – van 510 (2021) naar 340 mol/ha/jr in 2030 – maar daarmee zal in 2030 slechts 31 procent van het areaal onder KDW liggen. De afname van depositie in 2030 komt voor 25–31 mol/ha/jr voort uit het Psn en voor 26 mol/ha/jr van de Landelijke beëindigingsregeling veehouderijlocaties met piekbelasting (als onderdeel van de piekbelastingaanpak)⁶. De overige daling is toe te schrijven aan andere ontwikkelingen, zoals het vervallen van de derogatie, het schoner worden van het wegverkeer en emissiereductie in het buitenland). Daarmee liggen de omgevingswaarden voor 2025 (40%) en 2030 (50%) nu nog buiten bereik.

Voorafgaand aan het vaststellen van de maatregelen van het Psn, is de vermindering van stikstofneerslag bepaald die met het programma behaald moest worden om – samen met al eerder in gang gezet beleid – de stikstofdoelen te realiseren. Uit de Monitor stikstofdepositie 2022, waarin de te realiseren stikstofopgave van voor de start van het Psn is gerapporteerd, bleek dat met de ingezette maatregelen de omgevingswaarde voor 2025 ook in beeld was⁷. Door de recente herziening van de KDW's als gevolg van de laatste wetenschappelijke inzichten in de stikstofgevoeligheid van natuur⁸, en het feit dat de berekende stikstofneerslag door recentere metingen voor de prognosejaren hoger uitkomt, is duidelijk geworden dat om de omgevingswaarden te halen, de stikstofuitstoot méér verlaagd moet worden dan toen het Psn werd vastgesteld. De opgave is dus groter geworden. De conclusie van het onderzoek van het consortium onderschrijft dit beeld.

Doordat nog niet alle maatregelen van het Psn voldoende concreet zijn uitgewerkt en de getroffen maatregelen minder opleveren, blijft de bijdrage van het Psn achter bij de verwachtingen bij de vaststelling van het programma. Het consortium geeft aan dat als deze maatregelen voldoende concreet uitgewerkt en ingezet worden, het Psn nog wel tot een verdere daling van stikstofdepositie kan leiden.

Ik realiseer mij wel dat het beeld dat uit de rapportages naar voren komt, een niet welkome, sombere boodschap is, die uitstraalt naar de hele maatschappij. Het aanpakken van de drukfactor stikstof vanuit alle sectoren, en van andere drukfactoren, is en blijft daarom nodig, zo heeft de Ecologische Autoriteit in haar advies van 26 januari nogmaals benadrukt.⁹ De stikstofproblematiek raakt in toenemende mate ook de

⁵ Zie Monitor stikstofreductie en natuurverbetering (Kamerstuk 35 334, nr. 358), Kwartaalrapportage implementatie bronmaatregelen (Kamerstuk 35 334, nr. 260).

⁶ Alleen de voldoende concreet uitgewerkte maatregelen van het Psn zijn in de berekening meegenomen. Wanneer deze maatregelen voldoende concreet uitgewerkt en ingezet worden, zal het Psn wel tot een verdere daling van depositie kunnen leiden. Voor de Lbv-plus is nog uitgegaan van het oude budget van voor de ophoging van 2024.

⁷ Monitor stikstofdepositie in Natura 2000 gebieden 2022 (rivm.nl).

⁸ Kamerstuk 33 576, nr. 354.

⁹ Ecologische Autoriteit presenteert advies «Doen wat moet én kan» aan minister Van der Wal – Ecologische Autoriteit.

brede maatschappelijke en economische ontwikkeling van Nederland. De impact daarvan is moeilijk kwantitatief te duiden. Wel is duidelijk, dat mede hierdoor private en publieke investeringen worden af- of uitgesteld in woningbouw, energie-infrastructuur, vestiging en uitbreiding van bedrijven, weg- en waterbouw. Het betreffen ook investeringen die moeten zorgen voor verduurzaming (CO₂- en stikstofreductie), verbeteren van de luchtkwaliteit, bijdragen aan een oplossing van het stikstof-vraagstuk en moeten zorgen voor het borgen van nationale veiligheid, zoals defensie en dijkversterkingen. Investerings die maatschappelijk nodig zijn, en die burgers en bedrijven – van MKB tot grootbedrijf – belangrijk vinden. Daarnaast maakt Nederland zich met het niet naleven van de Europese verplichtingen waaraan ze zich gecommitteerd heeft, kwetsbaar voor infractieprocedures van de Europese Commissie.

Het consortium verwacht dat de natuurherstelmaatregelen van het Psn in 2030 *in potentie* een aanzienlijke verbetering van natuurherstel tot stand kunnen brengen wat betreft het duurzaam voorkomen van soorten. Het consortium geeft echter aan, dat de huidige natuurmonitoring versterkt moet worden om in de toekomst goed over de voortgang en effecten van natuurmaatregelen en andere aspecten (zoals waterkwaliteit) te kunnen rapporteren en beleid beter te kunnen evalueren.

Consequenties voor beleid

Het kabinet heeft in de afgelopen jaren op verschillende momenten geanticipeerd op de verwachte, (nu nog) tegenvallende resultaten van de bronmaatregelen van het Psn en de grotere stikstofgevoeligheid van de natuur.

De voortgang van de generieke, landelijke, bronmaatregelen wordt regulier gemonitord en over de uitkomsten wordt de Tweede Kamer geïnformeerd¹⁰. Het kabinet heeft daardoor ook proactief kunnen bijsturen, waarbij niet van alle maatregelen de verwachte effecten al in de huidige rapportages zijn doorgerekend. Zo heeft het kabinet extra middelen beschikbaar gesteld voor het programma Schoon en Emissieloos bouwen (SEB) en voor de verduurzaming van de binnenvaart. Ook werkt het kabinet aan verdere bijsturing van het pakket, waarbij € 236 mln. beschikbaar komt voor maatregelen in de industrie, bouw en mobiliteit. Deze maatregelen worden op dit moment uitgewerkt. Er wordt zoveel mogelijk gebruik gemaakt van bestaande instrumenten, zodat de maatregelen snel uitgevoerd kunnen worden. De basis blijft daarbij deelname op basis van vrijwilligheid.

Daarnaast heeft het Kabinet de aanpak piekbelasting voor zowel agrarische als industriële bedrijven in gang gezet. Om ook op korte termijn maximaal effect te kunnen sorteren, heeft het kabinet besloten om het budget voor de beëindigingsregelingen te verhogen, zodat ook het maximale aantal aanvragen gehonoreerd kan worden. Dat geldt ook voor de middelen voor de koplopersprojecten uit de provinciale gebiedsprogramma's als uitwerking van het Nationaal Programma Landelijk Gebied, waarmee de zo belangrijke synergie van stikstof- en natuurdoelen met de doelen voor klimaat en water wordt gerealiseerd.

Ook ander beleid heeft effect op het terugbrengen van de stikstofemissies. Het vervallen van de derogatie en de implementatie van de afspraken uit

¹⁰ Kamerstuk 35 334, nr. 260. Een voortgangsrapportage was voorzien rond deze periode en laat eenzelfde beeld zien als de rapportage van het consortium. Deze voortgangsrapportage heeft derhalve geen toegevoegde waarde ten opzicht van de rapportage. Een nieuwe voortgangsrapportage wordt in de zomer van dit jaar met uw kamer gedeeld.

de derogatiebeschikking zal leiden tot een daling van emissies¹¹. Daarnaast heeft het kabinet besloten tot een pakket aan maatregelen in de sectoren industrie en mobiliteit ten aanzien van de klimaatopgave, die ook een bijdrage leveren aan de stikstofopgave. Uit de ramingen van PBL uit februari 2023 jl. blijkt, dat de sectoren industrie en mobiliteit op koers liggen om de indicatieve sectorale doelstellingen zoals die begin vorig jaar zijn vastgesteld, te behalen.¹²

Het consortium bevestigt de positieve effecten die de natuurmaatregelen in potentie hebben op het duurzaam kunnen voorkomen van soorten. Om de voortgang te bevorderen en het risico te beperken dat maatregelen in de praktijk niet mogelijk zijn of meer tijd kosten om uit te voeren, maakt het Uitvoeringsprogramma Natuur¹³ gebruik van een over-programmering: mocht een maatregel om een bepaalde reden niet uitgevoerd kunnen worden, dan kan een provincie kiezen om een gelijkwaardige maatregel uit te voeren. In de tweede fase van het programma wordt ingezet op systeemherstel. Dit is gericht op het orde brengen van de omgevingscondities of drukfactoren, breder dan enkel stikstof, van een gebied. Op basis van de uitkomsten van de natuurdoelanalyses wordt hierop gestuurd. Bij het ontwerp van subsidieregelingen voor natuurmaatregelen zal ook aandacht besteed worden aan hoe monitoring en evaluatie ingericht en verantwoord moet worden.

Dat op dit moment nog niet alle gegevens die nodig zijn voor monitoring van voortgang en effecten, beschikbaar zijn, was al duidelijk uit de verkenning van het consortium naar het werkprogramma voor de monitoring en evaluatie¹⁴. Uit de rapportages van het consortium blijkt dat in ieder geval de huidige natuurmonitoring versterkt moet worden. Er is al wel voldoende informatie om te stellen dat het slecht gaat met de stikstofgevoelige Nederlandse natuur en het huidige systeem van natuurmonitoring, onder andere via het Netwerk Ecologische Monitoring, levert al ontzettend veel waardevolle en betrouwbare data die inzicht geven in landelijke trends van soorten. Maar zoals uit de rapportages blijkt, is de informatiebehoefte over het Psn gericht op causale verbanden tussen genomen maatregelen en waargenomen veranderingen in het veld. Ook in de onlangs door uw Kamer aangenomen motie Flach c.s.¹⁵ wordt geconstateerd, dat de Ecologische Autoriteit erop wijst dat de monitoring en beoordeling van de ontwikkeling van de kwaliteit van Natura 2000-gebieden versterking behoeft. De motie vraagt om hierover op korte termijn afspraken te maken met provincies en terreinbeherende organisatie. Over de uitvoering van deze motie zal ik uw Kamer via een separate brief informeren.

Voor versterking van de natuurmonitoring is het Verbeterprogramma VHR-natuurmonitoring (hierna Verbeterprogramma) opgezet, dat een gezamenlijke opdracht is van LNV, IenW/RWS, Defensie en de provincies¹⁶. Het Verbeterprogramma kent een aantal pijlers, zoals de pijler maatregelen en omgevingscondities, waarin verkend wordt of in toekomstige rapportages meer vanuit systeemherstel kan worden gerapporteerd over de effecten van natuurmaatregelen. Binnen de pijler doelbereik van het Verbeterprogramma wordt gewerkt aan een samenhangende beoordelingssystematiek. Samenhangende beoordeling is

¹¹ Kamerstuk 33 037, nr. 501.

¹² Geraamde ontwikkelingen in nationale emissies van luchtverontreinigende stoffen 2023 | Planbureau voor de Leefomgeving (pbl.nl).

¹³ Het Uitvoeringsprogramma Natuur is integraal onderdeel van het Psn.

¹⁴ Verkenning werkprogramma monitoring en evaluatie stikstofreductie en natuurverbetering | Planbureau voor de Leefomgeving (pbl.nl).

¹⁵ Kamerstuk 36 410-XIX, nr. 71.

¹⁶ Kamerstuk 33 576, nr. 352.

essentieel om te beoordelen, of maatregelen leiden tot de gewenste effecten en tot het behalen van de doelen. Voordat deze systematiek overal in gebruik kan worden genomen, wordt de systematiek eerst getoetst en aangescherpt in een aantal pilotgebieden.

Afsluitend

Deze rapportages laten opnieuw zien, dat het hard nodig is om het beleid dat het kabinet samen met onder andere provincies in gang heeft gezet, voort te zetten, te concretiseren en waar mogelijk te intensiveren. Het gaat dan in ieder geval om de bron- en natuurmaatregelen van het Psn, de piekbelastingaanpak, het Nationaal Programma Landelijk Gebied en de gebiedsprogramma's waartoe provincies momenteel maatregelpakketten uitwerken.

De benodigde veranderingen vragen om een lange adem en intensieve samenwerking en begeleiding met oog voor het totaal aan maatschappelijke effecten. Maar, gegeven onder meer het gat met de wettelijke doelstelling voor 2025, de zorgelijke staat van de natuur en de druk op vergunningverlening, is tegelijkertijd ook snelheid nodig met maatregelen die op korte termijn een zeker effect hebben.

In lijn met het advies «Wat wel kan» van Johan Remkes, wordt parallel ingezet op maatregelen voor de middellange en lange termijn. Deze maatregelen zijn de afgelopen periode door onder andere kennisinstellingen in kaart gebracht. Zo kunnen normerende, beprijzende en stimulerende maatregelen een belangrijke bijdrage leveren aan de noodzakelijke geborgde, significante daling van de emissie en depositie.

Ik heb de Kamer naar aanleiding van de motie De Groot onlangs geïnformeerd over mogelijke maatregelen, zowel voor de landbouw als voor de sectoren industrie en mobiliteit¹⁷. Daarbij heb ik ook aangegeven, dat het sturen op stikstofdepositie gerelateerd aan de KDW een bemoeilijkende factor is voor beleid en leidt tot onzekerheid of onduidelijkheid bij boeren en andere ondernemers. Daarom wil ik nogmaals benadrukken om te kijken naar manieren waarin op termijn sturing op emissies centraal komt te staan, waarbij normerende, beprijzende en stimulerende maatregelen een belangrijke bijdrage leveren aan de noodzakelijke geborgde, significante daling van de emissie en depositie. Ik acht het aan een volgend kabinet om over een dergelijk vervolgpakket te besluiten en met de keuzes voor een koers voor langere termijn de onzekerheden voor de agrarische, en andere sectoren weg te nemen.

Om in de toekomst – conform het afgesproken groeimodel – te kunnen voldoen aan de onmisbare informatiebehoefte voor natuurmonitoring, is het belangrijk dat het Verbeterprogramma goede voortgang boekt. Hiervoor is voor langere termijn financiële dekking (2025–2030) van het Verbeterprogramma een voorwaarde. Ook hiervoor geldt dat het aan een nieuw kabinet is om met de provincies afspraken te maken.

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

¹⁷ Kamerstuk 33 576, nr. 365.