

Vergaderjaar 2019–2020

35 334

Problematiek rondom stikstof en PFAS

Nr. 81

BRIEF VAN DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 24 april 2020

Het Adviescollege Stikstofproblematiek (hierna: Adviescollege) heeft van het kabinet de opdracht gekregen om te adviseren over de stikstofproblematiek in Nederland. Na het uitbrengen van het eerste advies «*Niet alles kan*» op 25 september 2019¹ heeft de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) het Adviescollege in oktober 2019 gevraagd om, vooruitlopend op het eindadvies over de lange termijn, vervroegd advies uit te brengen over de luchtvaartsector. Dit rapport is op 14 januari 2020 aan uw Kamer aangeboden². De reactie op dit rapport is vertraagd vanwege de review die door de Commissie voor de m.e.r. is uitgevoerd op de berekeningsmethodieken, waarover uw Kamer op 31 maart is geïnformeerd³. Dit laat onverlet dat het kabinet het Adviescollege erkentelijk is voor de inspanning die zij heeft geleverd om in korte tijd tot dit advies te komen. Namens het kabinet stuur ik uw Kamer hierbij de reactie op het rapport. In deze brief zal ik ingaan op de hoofdlijnen van het advies en de reactie van het kabinet. Vervolgens zal worden geschetst hoe het kabinet invulling wil geven aan het advies door middel van een sectorbrede aanpak, een internationale agenda en een projectspecifieke aanpak.

Coronacrisis

Na het uitbrengen van het advies is duidelijk geworden dat de coronacrisis een grote impact heeft op de luchtvaartsector. Wat uiteindelijk de langdurige gevolgen van de crisis gaan zijn, is op moment van schrijven van deze brief nog niet duidelijk. Naar verwachting heeft deze crisis ook invloed op de uitvoering/fasering van de hierna geschetste aanpak. Ik zal uw Kamer hierover informeren zodra een betere inschatting te maken is.

¹ Kamerstuk 32 670, nr. 166

² Kamerstuk 35 334, nr. 41

³ Kamerstuk 31 936, nr. 732

Hoofdlijn advies aan de Luchtvaartsector

Het uitgangspunt van het advies, zoals geformuleerd in het advies «Niet alles kan», is dat alle sectoren die verantwoordelijk zijn voor stikstofuitstoot, in een evenwichtige verhouding een bijdrage moeten leveren aan het oplossen van de stikstofproblematiek. Het Adviescollege stelt dat de ontwikkeling van de luchtvaartsector (het betreft hierbij de burgerluchtvaart) in Nederland niet mag leiden tot een toename van de stikstofproblematiek. Dit betekent dat groei ten opzichte van de huidige situatie alleen kan worden toegestaan, wanneer de huidige hoeveelheid aan NO_x-emissies (gerelateerd aan de luchtvaartsector als geheel) wordt gereduceerd. Dit kan door emissiereductie of gebruikelijke instrumenten als intern en extern salderen (en compenseren). Als laatste onderdeel van de hoofdlijn is aangegeven dat bij de groei een volwaardige, volledige en integrale beoordeling van de gevolgen nodig is, inclusief de grondgebonden en luchthaven-gerelateerde activiteit.

Kabinetsreactie op advies aan de luchtvaartsector

Het kabinet neemt de hoofdlijnen van het advies over en gaat hiermee aan de slag. Daarbij constateert het kabinet dat het rapport voortbouwt op de eerdere adviezen over stikstof van het Adviescollege. Het kabinet deelt de conclusie dat alle sectoren dienen bij te dragen aan de reductie van emissies en is het eens met het beroep dat het Adviescollege doet op de luchtvaartsector om te komen tot een nieuwe sectorbrede aanpak voor de reductie van stikstofemissies.

Deze lijn past ook in het luchtvaartbeleid zoals wordt ingezet met de ontwerpLuchtvaartnota 2020–2050. Kwaliteit komt centraal te staan. Er is een nieuwe balans nodig tussen de kwaliteit van de leefomgeving en de kwaliteit van het netwerk van internationale verbindingen. Dankzij het beleid van de afgelopen jaren is het vervoer door de lucht sneller, efficiënter en voor meer mensen toegankelijk gemaakt, ook zijn toestellen zuiniger en stiller geworden. De komende jaren moet de luchtvaart – net als de andere vervoerssectoren – een grote bijdrage leveren om de CO₂- en stikstofuitstoot, luchtverontreiniging en geluidsoverlast te verminderen.

Met het advies ontstaat een overgangperiode gericht op een lange termijn aanpak waarover het Adviescollege ook nog separaat zal adviseren. Het Adviescollege maakt in haar advies over de luchtvaart inzichtelijk dat deze lange termijn aanpak richting toekomst gericht is op het reduceren van stikstofemissies, -deposities en het herstellen en versterken van de natuur. Naar verwachting zal het Adviescollege in haar integrale eindadvies over de stikstofproblematiek terugkomen op de vraag hoe in de toekomst om te gaan met de minideposities in ver weggelegen gebieden ten aanzien van de luchtvaart. Ook voor andere sectoren speelt deze problematiek. Vanuit een meer methodisch perspectief zal ook de Commissie Hordijk hiernaar kijken.

Het kabinet zal daarom over de aanpak definitieve keuzes maken na het uitbrengen van het integrale advies over de lange termijn van het Adviescollege. Tot die tijd gaat het Kabinet langs drie sporen aan de slag met de stikstofproblematiek van de luchtvaart: een 1) sectorbrede aanpak gericht op stapsgewijze emissiereductie in een actieprogramma, een 2) internationale agenda en een 3) projectspecifieke aanpak conform geldende wetgeving (gericht op deposities).

Het Adviescollege heeft gewezen op een aantal kennislacunes om tot een integraal en volwaardig beeld te komen van de emissies van de luchtvaartsector. Om deze lacunes op te vullen zullen op korte termijn de totale stikstofemissies inzichtelijk worden gemaakt. Bij het uitwerken van de opgave geldt de totale omvang van de deposities zoals verwoord in het rapport van het Adviescollege als uitgangspunt.

1. Sectorbrede aanpak: actieprogramma emissiereductie

Om in lijn met het advies de stikstofemissies sectorbreed te reduceren zal in ruime zin worden gekeken naar de Nederlandse (burger)luchtvaartsector. Hiermee wordt bedoeld dat niet alleen het vliegen zelf wordt gezien, maar ook grondgebonden activiteiten op luchthavens zelf en de luchthaven-gerelateerde (economische) activiteiten die samenhangen met de functie van de luchthaven.

Schiphol (zijnde Schiphol Group) en de vliegtuigmaatschappijen werken op mijn verzoek aan een Actieprogramma emissiereductie luchtvaartsector, zoals inmiddels ook door Schiphol is gepresenteerd⁴. Dit Actieprogramma is langs drie lijnen opgezet. In de eerste plaats gaat het Actieprogramma in op het treffen van maatregelen door de luchtvaartpartijen om emissies als gevolg van verkeer van en naar de luchthavens verder terug te dringen. Hierbij zullen, onder andere, concessies voor taxi's en het gebruik van elektrische voertuigen verder worden bevorderd en zullen maatregelen worden getroffen om het OV van en naar Schiphol verder te elektrificeren. Ook zal personeel op en rondom Schiphol gestimuleerd worden om duurzame vervoersalternatieven te gebruiken voor woon-werkverkeer. Op langere termijn wordt hierbij, gezamenlijk met verantwoordelijke provincies en gemeenten, ook gekeken naar het verbeteren van de OV-bereikbaarheid van Schiphol (en andere luchthavens).

In de tweede plaats omvat het programma een pakket aan maatregelen om alle grondgebonden activiteiten op de luchthavens («airside») in 2030 zero-emissions te maken⁵. Hierbij wordt gewerkt aan het elektrificeren van de grondvloot (GSE⁶, platformbussen), verdere introductie van walstroom voor stilstaande vliegtuigen en/of elektrische mobiele aggregaten. Uiteindelijk moet op luchthavens zelf al het grondgebonden verkeer emissievrij zijn. In de derde plaats zullen in het Actieprogramma maatregelen worden genomen die emissies door vliegtuigen zelf beperken. Dit wordt gedaan door optimalisatie van procedures bij vertrek en landing, differentiatie van luchthaventarieven ten voordele van duurzame toestellen en het versneld uitfasen van vervuilende vliegtuigen. Hierbij horen ook maatregelen in het kader van het luchtruim, bijvoorbeeld een nieuw verkeersafhandeling systeem van LVNL en verdergaande introductie van glijvluchten. Op de langere termijn kunnen ook duurzaam taxiën en elektrisch en hybride vliegen emissies van stikstof verminderen. Over denkbare verdergaande maatregelen die de luchtvaartsector op het gebied van NO_x compensatie op termijn ook buiten de eigen sector zou kunnen nemen, zoals het maken van afspraken met de industrie om de totale emissie van stikstof te verminderen, zal pas worden besloten tegen de achtergrond van het laatste advies van het Adviescollege Stikstofproblematiek.

⁴ <https://www.schiphol.nl/nl/schiphol-als-buur/pagina/actieprogramma-stikstof/>

⁵ Cf. ontwerpakkoord duurzame luchtvaart

⁶ Ground support equipment

2. Internationale agenda

Het Adviescollege stelt dat zodra emissies boven de 3.000 voet komen de ruimtelijk relatie tussen emissies en deposities niet meer te leggen is. Daarbij geeft het adviescollege aan dat de emissies een sterk Europees en mondiaal karakter hebben waardoor het ingewikkeld is om de deposities ervan op nationale schaal te berekenen. Deze deposities hebben het karakter van globale achtergronddeposities die voor het gehele grondgebied van Nederland een relatief gelijke bijdrage aan stikstofdepositie oplevert. Het adviescollege constateert dat de mate van beïnvloedbaarheid van deze deposities door de luchtvaart in Nederland zeer gering is. Aanvullend hierop concludeert de Commissie voor de m.e.r. in haar advies over de berekeningsmethodieken³: *«Bereken alleen de effecten van de emissies die plaatsvinden tot op een hoogte van 3.000 ft. De relatief geringe bijdrage aan de lokale depositie van emissies die boven die hoogte plaatsvinden, is nu niet betrouwbaar te berekenen.»* Vervolgens geeft het Adviescollege aan dat dit niet wil zeggen dat de emissies boven 3.000 voet niet relevant zijn, zeker omdat deze emissies groter zijn dan de emissies onder 3.000 voet. Daarom adviseert het college ook alle emissies boven 3.000 voet en alle emissies die samenhangen met de functie van een luchthaven op een hoger detailniveau in kaart worden gebracht. Het kabinet is het eens met deze bevindingen en neemt het advies van het Adviescollege over om ruimer over stikstofemissies te rapporteren dan is voorgeschreven volgens de Europese NEC-richtlijn⁷. Het kabinet zal zich conform het advies van het Adviescollege inspannen om in overleg met het Europees Milieu Agentschap de registratie van deze emissies en alle emissies die samenhangen met de functie van een luchthaven in kaart te laten brengen. Met deze aanpak wordt ook invulling gegeven aan de motie van het lid Van Raan⁸ hierover. Daarnaast is het wenselijk dat op Europees en internationaal niveau tot verbeteringen en beperking van emissies te komen⁹. Dit loopt primair via de VN-organisatie voor de internationale burgerluchtvaart (ICAO). Daarnaast zal ook worden bezien in hoeverre binnen de «Green Deal» waaraan door de Europese Commissie wordt gewerkt een bijdrage kan worden geleverd aan de reductie van stikstof. Tot slot kan het project om tot meer efficiency in het Europese luchtruim te komen; Single European Sky (SES), ook tot minder uitstoot leiden.

3. Projectspectifieke aanpak

Naast de implementatie van de maatregelen uit de sectorbrede aanpak wordt er doorgewerkt aan de afronding van de projectspectifieke natuur- en depositieonderzoeken. Deze zogeheten passende beoordelingen zijn onderzoeken naar de gevolgen voor de natuur als gevolg van deposities van stikstof door de activiteiten op en rondom de luchthavens. Bij het opstellen van de passende beoordelingen wordt gebruik gemaakt van de meest recente inzichten, zoals de nieuwe versie van het rekenmodel AERIUS Calculator. Verder wordt met de meest actuele verkeersgegevens gewerkt en worden de verkeersaantrekkende werking van de luchthaven en de luchthavengerelateerde activiteiten in beeld gebracht. Het kabinet heeft het advies van het Adviescollege om naar aanleiding van de kritiek van de Samenwerkende Actiegroepen Tegen Laagvliegen (SATL) op korte termijn een onafhankelijke review te laten uitvoeren, reeds opgevolgd.

⁷ National Emission Ceilings (NEC) zijn de internationaal afgesproken emissieniveaus voor onder andere NH₃ en NO_x en vormen de basis voor een groot deel van de huidige Nederlandse regelgeving. In december 2016 heeft de Europese Commissie een nieuwe NEC-richtlijn gepubliceerd waarin nieuwe plafonds zijn afgesproken voor 2020 en 2030.

⁸ Kamerstuk 31 936, nr. 674

⁹ Kamerstuk 32 813, nr. 585

Naar aanleiding van dit advies en het verzoek van uw Kamer heb ik de Commissie voor de m.e.r. gevraagd om deze review uit te voeren. Conform de wens van uw Kamer is het RIVM hierbij betrokken. Ik heb uw Kamer gemeld³ dat ik de aanbevelingen uit deze review over de uitgangspunten voor warmteinvoer en verkeer zal opvolgen. De totale depositie die samenhangt met extra vliegtuigbewegingen zal in overeenstemming met het advies (net als in andere sectoren) met inzet van de juridische mogelijkheden, zoals intern en/of extern salderen of de ADC-toets worden gemitigeerd of gecompenseerd. Het uitgangspunt daarbij is, net zoals dat voor andere sectoren geldt, dat voor mitigatie of compensatie van de extra benodigde stikstofruimte ten minste 30% van die ruimte ten goede komt aan de natuur. De overige 70% kan voor mitigatie of compensatie worden gebruikt¹⁰.

Onlangs heeft de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) handhavingsbesluiten op grond van de Wet natuurbescherming genomen over de nationale luchthavens, uw Kamer is hierover separaat geïnformeerd¹¹. Bij de verdere uitwerking van de passende beoordelingen (en de door LNV verzochte verschilberekeningen) geldt deze uitspraak als de basis om uiteindelijk te komen tot een aanvraag voor de verschillende natuurvergunningen. Daarbij is het zoals LNV heeft aangegeven belangrijk dat ook de luchthavens bij de aanvraag van een natuurvergunning gebruik kunnen maken van het maatregelenpakket om de stikstofproblematiek op te lossen. Om tijdig tot een aanvraag te kunnen komen is het van belang dat deze maatregelen ook in de praktijk voldoende toepasbaar zijn vanwege het gebiedsoverstijgende karakter van de met deze activiteit verbonden depositie.

Tot slot

Met deze aanpak geeft het kabinet invulling aan het reduceren van stikstofemissies in de luchtvaart. De opvolging van de aanbevelingen van het Adviescollege zullen ook worden verwerkt in de ontwerpLuchtvaartnota waarover uw Kamer separaat wordt geïnformeerd. Daarnaast zal de totale opgave van de stikstofemissie en de fasering van de maatregelen om emissies te reduceren in het kader van de verdere uitwerking van de Luchtvaarnota inzichtelijk worden gemaakt.

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat,
C. van Nieuwenhuizen Wijbenga

¹⁰ Kamerstuk 35 334, A

¹¹ Kamerstukken 35 334 en 31 936, nr. 77