

Ministerie van Landbouw,
Natuur en Voedselkwaliteit

> Retouradres Postbus 20401 2500 EK Den Haag

De Voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Binnenhof 4
2513 AA DEN HAAG

Datum 28 mei 2021
Betreft Beantwoording schriftelijke vragen over de noodzaak van een
drastische vermindering van de stikstofuitstoot en de verwachting dat
natuurherstelmaatregelen averechts werken

Geachte Voorzitter,

Hierbij zend ik uw Kamer de antwoorden op de vragen van het lid Vestering (PvdD) over de noodzaak van een drastische vermindering van de stikstofuitstoot en de verwachting dat natuurherstelmaatregelen averechts werken (ingezonden 15 april 2021, kenmerk 2021Z06133).

Carola Schouten
Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

2021Z06133

1

Kent u het bericht 'Ecologen: Zonder stikstofreductie geen natuurherstel'?

Antwoord

Ja.

2

Beaamt u de conclusie van de ecologen dat hoe langer de stikstofuitstoot hoger dan de kritische depositiewaarde (KDW) is, hoe erger de natuur achteruitgaat? Zo nee, waar baseert u dit op?

Antwoord

Dat is in zijn algemeenheid inderdaad het geval. Of dat daadwerkelijk gebeurt, hangt voor een belangrijk deel af van de effectiviteit van herstelmaatregelen.

3

Deelt u het inzicht van de ecologen dat, in het belang van de natuur, de stikstofuitstoot in 2030 minimaal met 50% verminderd moet worden, en in 2035 met minimaal 70%, om verdere verslechtering van de staat van instandhouding te voorkomen? Zo ja, bent u voornemens om de stikstofdoelen in de Wet stikstofreductie en natuurverbetering aan te scherpen? Zo nee, waarom niet?

Antwoord

De noodzaak van een snelle depositiereductie is bekend, maar voor het kwantificeren van het benodigde tempo - en daarmee het precieze percentage in een bepaald jaar - is ecologische kennis vereist. Tegen die achtergrond valt op het eerste gezicht op dat het door de onderzoekers voorgestelde tempo van depositiereductie niet onderbouwd wordt met de relatie tussen de omvang van de depositie en de ecologische effecten per habitat. Met andere woorden: wat betekent de omvang van de depositie voor de kwaliteit van een habitat? De door mijn ministerie ingestelde Taakgroep Ecologische Onderbouwing bezint zich momenteel op een methode om de inzichten ten aanzien van dosis-effectrelaties te verbinden met wat bekend is over de effectiviteit van herstelmaatregelen. Daarbij wordt het genoemde rapport betrokken, naast de onlangs gepubliceerde Langetermijnverkenning stikstofproblematiek (waarin een vergelijkbare conclusie stond ten aanzien van het benodigde reductietempo).

Voor dit moment constateer ik dat in de genoemde rapporten inschattingen worden gegeven. Die wil ik serieus nemen. Tegelijkertijd is er op dit moment onvoldoende basis om nu al met zekerheid te kunnen zeggen dat de in de Wsn opgenomen generieke doelstellingen onvoldoende zijn, temeer omdat in de Wsn nu al ook wordt voorzien in aanvullend gebiedsgericht maatwerk. Het is duidelijk dat de uit de Wsn voortvloeiende opgave al ambitieus is. De genomen en te nemen reductiemaatregelen zetten een goede koers in.

4

Heeft u zelf laten onderzoeken wat er ecologisch gezien nodig is om uit de stikstofcrisis te komen? Zo ja, kunt u de resultaten van dit onderzoek delen met de Kamer? Zo nee, waarom heeft u dit niet onderzocht?

Antwoord

Ik maak dankbaar gebruik van rapporten die door en in opdracht van andere organisaties worden opgesteld. Daarnaast heb ik ook zelf opdracht gegeven aan de WUR om onderzoek te doen naar dosis-effectrelaties ten aanzien van stikstof en biodiversiteit. Dat rapport zal zeer binnenkort aan beide Kamers worden toegestuurd. Ik laat mij daarnaast adviseren door de Taakgroep Ecologische Onderbouwing over onder andere de relatie tussen bronmaatregelen en herstelmaatregelen. Zie verder het antwoord op vraag 3.

5

Hoeveel extra stikstof is er in de afgelopen jaren geaccumuleerd als gevolg van het Programma Aanpak Stikstof en wat is de ecologische schade die daarmee is aangericht?

Antwoord

Deze vraag is niet eenvoudig te beantwoorden. Alvorens ik hieronder de berekeningen presenteer, wil ik benadrukken dat accumulatie van stikstof grotendeels het gevolg is van depositie uit bronnen die al bestonden toen het PAS in werking trad. Die depositie is dus niet veroorzaakt 'als gevolg van het PAS' maar 'ten tijde van het PAS'. Wat was dan wel de depositie 'ten gevolge van het PAS'? Dan gaat het in feite om het netto-effect van extra bronmaatregelen enerzijds en gerealiseerde 'depositieruimte' anderzijds. Juist op dit punt kunnen geen duidelijke conclusies worden getrokken, zo blijkt uit de 'Beleidsvaluatie van het PAS en het wetstraject voorafgaand aan het PAS' (Kamerstuk 35334 nr. 133, Bijlage 969293). In die evaluatie wordt geconcludeerd: "De ontwikkeling van de stikstofdepositie en stikstofemissie zijn nauwgezet gemonitord. De koppeling naar de brongerichte maatregelen is hierbij echter niet goed gelegd, doordat de werking ervan in de praktijk niet systematisch is gemonitord. [...] De bijdrage van de bronmaatregelen aan het reduceren van de stikstofdepositie en stikstofemissie is vooralsnog niet hard aantoonbaar." Ook is er geen overzicht van de daadwerkelijke realisatie van door het PAS mogelijk gemaakte extra depositie (ook niet van het vergunde deel daarvan). Daardoor is deze rekensom dus niet te maken.

Wat wél mogelijk is, is een schatting geven van wat de depositie ten tijde van het PAS aan accumulatie van stikstof heeft opgeleverd. Volgens gegevens van het RIVM nam de gemiddelde depositie in de jaren 2014-2018 op de relevante hexagonen met stikstofgevoelige natuur af van 22,1 kg N/ha/j naar 20,5. In totaal is er gemiddeld gedurende die vijf jaar 106,2 kg/ha gedeponeerd. Per hexagoon is dat echter zeer verschillend. De bandbreedte (het 5- en 95-percentiel) is 55,6 tot 155,1 kg/ha.

Hoe stikstofaccumulatie werkt, is het beste bekend voor bossen. WEnR heeft op basis van de RIVM-cijfers een berekening gemaakt van die accumulatie. Daarbij is de volgende rekensom uitgevoerd: accumulatie = depositie min uitspoeling, opname en denitrificatie. De drie laatste termen betreffen dus de 'verliesposten'

die van de depositie moeten worden afgetrokken. Ze betreffen respectievelijk de uitspoeling naar het grondwater, de opname door de vegetatie en de omzetting (door bacteriën) in stikstof die weer in de atmosfeer terechtkomt. De uitkomst voor loofbossen is dat totaal over vijf jaar 12 kg N/ha is opgehoopt (bandbreedte: 0 tot 31). Voor naaldbossen (waartoe geen habitattypen behoren) is dat gemiddeld 34 (bandbreedte: 14 tot 54). Daarbij is ervan uitgegaan dat de depositiecijfers representatief zijn voor bossen, maar omdat bossen meer stikstof invangen dan lage vegetaties, moet ervan worden uitgegaan dat de accumulatie hoger zal zijn geweest.

De gangbare opvatting is dat bij heidevegetaties 70-90% van de depositie wordt vastgelegd in organische stof in de bodem. Dat zou dus in totaal gemiddeld over vijf jaar circa 85 kg N/ha zijn. Of het terecht is om ervan uit te gaan dat bij heiden een veel grote percentage accumuleert dan bij bossen (op vergelijkbare bodems), is nog niet opgehelderd. Daar staat tegenover dat de invang van stikstof door lage vegetaties minder is dan het hierboven genoemde landelijk gemiddelde.

De berekeningen hebben een sterk vereenvoudigd, generalistisch karakter en hebben vooral betrekking op droge ecosystemen. Bekend is dat er in de praktijk verschillen zijn die samenhangen met het bodemtype, de aard van de vegetatie / dominante boomsoort en de waterhuishouding. Wat dat laatste betreft: voor natte ecosystemen zijn berekeningen veel lastiger omdat er weinig bekend is over uitspoeling en een groter deel verdwijnt door denitrificatie. Maar de gepresenteerde uitkomsten geven wel een orde van grootte weer.

Wat de ecologische schade is die daarmee is aangericht, is niet in zijn algemeenheid samen te vatten. Dat pakt per habitat en per locatie verschillend uit en is ook afhankelijk van de uitvoering en de effectiviteit van herstelmaatregelen.

6

Beaamt u dat door de huidige accumulatie van stikstof, de natuur minder goed in staat is om verdere stikstofdepositie te verwerken en dat hierdoor de huidige KDWs niet zonder meer zijn toe te passen, omdat deze KDWs gebaseerd zijn op een gezond systeem?

Antwoord

Accumulatie van stikstof in de bodem is meegenomen bij het vaststellen van KDW's. Onder andere door die accumulatie ontstaan negatieve effecten voor habitats. Het in de loop van de tijd minder goed kunnen verwerken van depositie is precies de reden waarom gewaakt moet worden voor een te snelle conclusie dat een overschrijding van de KDW geen kwaad kan in het geval er nog geen negatieve effecten zichtbaar zijn. Die effecten kunnen namelijk met vertraging optreden. Maar dat betekent, aan de andere kant, dus niet dat bij langdurige overschrijding de KDW lager gesteld zou moeten worden: daar is bij het vaststellen van de KDW's al zoveel mogelijk rekening mee gehouden.

7

Heeft u laten onderzoeken wat de ecologische gevolgen zijn van blijvend hoge stikstofdepositie? Zo ja, kunt u de resultaten met de Kamer delen? Zo nee, hoe garandeert u dat nieuwe activiteiten die bijdragen aan de stikstofdepositie niet leiden tot verslechtering van de staat van de natuur, ook als de depositie op papier niet toeneemt?

Antwoord

Er is geen nieuw onderzoek gedaan naar de ecologische gevolgen van blijvend hoge stikstofdepositie. Het is genoegzaam bekend dat blijvende overschrijding, met name ernstige overschrijding, grote risico's met zich meebrengt voor het behoud van de natuurwaarden.

De noodzakelijke daling zal van bronmaatregelen moeten komen en ten dele ook van het afkomen van 30% van de gerealiseerde capaciteit in het geval van extern salderen.

Volgens vaste jurisprudentie is geen vergunning vereist als de depositie niet toeneemt ten opzichte van de referentiesituatie.

8

Deelt u het inzicht dat de beste natuurherstelmaatregel in de meeste gevallen het verminderen van de stikstofdepositie is?

Antwoord

Ja, in die zin dat die vermindering een eerste voorwaarde is, maar deze vermindering zal in de regel gecombineerd moeten worden met herstelmaatregelen in de natuur zelf.

9

Beaamt u dat het verminderen van de stikstofuitstoot het meest effectief kan door het verminderen van het aantal dieren in de veehouderij?

Antwoord

Het doel van de landbouwmaatregelen uit de structurele aanpak stikstof is om, op een kosteneffectieve manier, de stikstofemissies te reduceren en bij de bron aan te pakken. In de meeste gevallen betekent dit een omslag naar een duurzamere landbouw. Daarom wordt ingezet op maatregelen als het vergroten van het aantal uren weidegang of de aanpassing van stallen. Krimp van de veestapel is in de structurele aanpak geen doel op zich. Het kan wel een consequentie zijn van de te behalen doelen. Bijvoorbeeld als gevolg van extensivering of omdat niet iedere veehouder de omslag naar een duurzame landbouw kan maken. Daarom ondersteunt het kabinet de veehouders die overwegen te stoppen om ook hun een redelijk handelingsperspectief te bieden.

10

Deelt u het inzicht van ecologen dat veel natuurherstelmaatregelen niet effectief zijn als de stikstofdepositie niet drastisch vermindert? Zo nee, waarom niet?

Antwoord

Alle herstelmaatregelen die zijn goedgekeurd voor toepassing onder het PAS (tot 2019) en daarna, zijn grondig beoordeeld op effectiviteit. Zie daarvoor het rapport 'Herstelstrategieën stikstofgevoelige habitats' (digitaal raadpleegbaar op de webpagina <https://www.natura2000.nl/meer-informatie/herstelstrategieen>). Dat maatregelen helemaal niet effectief zijn als de stikstofdepositie niet drastisch vermindert, is onjuist in het geval van de goedgekeurde herstelmaatregelen. Of ze voldoende effectief zijn, is een andere vraag. Het is uit het genoemde rapport

duidelijk dat de effectiviteit per maatregel-habitat-combinatie wisselt: zo is een maatregel gericht op alleen het verbeteren van de buffercapaciteit niet per definitie ook effectief in het bestrijden van een te hoge voedselrijkdom van de bodem. En ook is duidelijk dat herstelmaatregelen in de regel minder ingrijpend hoeven te zijn, met minder ongewenste neveneffecten, en effectiever zijn als ze worden uitgevoerd bij geen of een geringere KDW-overschrijding. Daarnaast hangt de effectiviteit ook af van de lokale omstandigheden in het gebied: zowel de van nature aanwezige omstandigheden als ook de in het verleden getroffen maatregelen.

11

Welke natuurherstelmaatregelen, zoals kappen, verwijderen van exoten, maaien en begrazen, zijn bewezen effectief in het voorkomen van verslechtering van de staat van de natuur, welke maatregelen zijn bewezen effectief in het herstellen van de natuur en welke maatregelen zijn niet bewezen effectief (graag uitgesplitst of een maatregel verslechtering van de natuur voorkomt of herstel van de natuur bewerkstelligt)? Kunt u het bewijs van de effectiviteit delen met de Kamer?

Antwoord

Zie hiervoor het rapport 'Herstelstrategieën stikstofgevoelige habitats'. Uit de tekst van het rapport blijkt tot op zekere hoogte ook in hoeverre een maatregel niet alleen het voorkómen van verslechtering als gevolg kan hebben, maar ook verbetering. Tegelijk hangt dit ook sterk af van de lokale situatie (zie daarvoor het antwoord op vraag 10).

12

Onderschrijft u dat sommige natuurherstelmaatregelen, zoals plaggen, baggeren en chopperen, bij een te hoge stikstofneerslag zelfs schade toebrengen aan de (droge) natuur? Zo nee, waarom niet? Hoeveel geld is er tot 2030 gereserveerd voor deze schadelijke activiteiten?

Antwoord

Natuurherstelmaatregelen zijn in het rapport Herstelstrategieën niet goedgekeurd als ze schadelijk zijn. Veel maatregelen kunnen echter ook ongewilde schadelijke neveneffecten hebben. Daarom is het belangrijk om dit soort maatregelen alleen toe te passen als die neveneffecten in een concreet geval vermeden kunnen worden. Als er geen alternatieven voorhanden zijn, kan de afweging gemaakt worden om een maatregel toe te passen onder de voorwaarde dat de voordelen opwegen tegen de nadelen.

Er is geen geld gereserveerd voor schadelijke activiteiten.

13

Deelt u de mening dat activiteiten die de natuur verslechteren, niet gekwalificeerd moeten worden als natuurherstel- of beheermaatregel?

Antwoord

Ja, zie het antwoord op vraag 12.

14

Beaamt u dat natuurherstel- en beheermaatregelen die de staat van de natuur verslechteren onmiddellijk gestopt dienen te worden, omdat de natuur niet verder mag achteruitgaan volgens de Vogel- en Habitatrichtlijn? Zo ja, per wanneer? Zo nee, waarom niet?

Antwoord

Ja, als dat het geval zou zijn, maar daar heb ik geen concrete aanwijzingen voor.

15

Bent u bereid om de schade door 'natuurherstelmaatregelen' te herstellen? Zo ja, hoe gaat u dit aanpakken en hoeveel belastinggeld zal dit gaan kosten? Zo nee, waarom niet?

Antwoord

Dat is nu niet aan de orde, gezien de antwoorden op vragen 12, 13 en 14.

16

Bent u bereid om waar nodig meetpunten toe te voegen aan het netwerk ecologische monitoring om inzicht te krijgen over de effecten van Natura 2000-beheerplannen en natuurherstel- en compensatiemaatregelen? Zo nee, waarom niet? Zo ja, per wanneer?

Antwoord

Inzicht krijgen in de bedoelde effecten kan het beste plaatsvinden door gerichte monitoring, niet door het landelijke meetnet uit te breiden. Die gerichte monitoring wordt geregeld in de Natura 2000-beheerplannen en bij compensatiemaatregelen meegenomen in de vergunningvoorwaarden. Voorts wordt er in het kader van het Programma gezien of verdere verbetering van de monitoring noodzakelijk is.

17

Klopt het dat er geen passende beoordeling gemaakt hoeft te worden voor natuurherstelmaatregelen, omdat ervan uitgegaan wordt dat het resultaat van de maatregelen per definitie positief is voor de natuur?

Antwoord

Een passende beoordeling is alleen voorgeschreven in geval een plan of project dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van het gebied, significante gevolgen kan hebben voor zo'n gebied. Natuurherstelmaatregelen zijn nu juist bij uitstek wél nodig voor het beheer van een Natura 2000-gebied. Dat wil niet zeggen dat ervan uitgegaan wordt dat het resultaat van de maatregelen per definitie positief is voor de natuur, alleen is de passende beoordeling niet het geëigende instrument om dat te toetsen. Het beheerplan is dat wel, omdat daarin, na een zorgvuldige afweging, bepaald wordt met welke maatregelen verslechtering wordt tegengegaan en de instandhoudingsdoelstellingen worden gehaald.

18

Bent u bereid om, gezien het gegeven dat niet alle natuurherstelmaatregelen de natuur altijd verbeteren, het uitvoeren van een passende beoordeling ook voor natuurherstelmaatregelen verplicht te stellen? Zo nee, waarom niet?

Antwoord

Nee, om de reden die in het antwoord op vraag 17 is gegeven. Dat neemt niet weg dat het borgen van een goede keuze en uitvoering van natuurherstelmaatregelen van groot belang is. Daartoe is een lidstaat verplicht krachtens de leden 1 en 2 van artikel 6 van de Habitatrichtlijn. Daarom worden de maatregelen zorgvuldig voorbereid. Mochten er signalen zijn dat dit tóch niet goed gebeurt, dan biedt artikel 2, vierde lid, van de Wet natuurbescherming de mogelijkheid om hiertegen adequaat op te treden.

19

Bent u bereid om het Programma Natuur te herzien op basis van het nieuwe rapport van het Wereld Natuur Fonds en Natuurmonumenten en op basis van het advies van de ecologen? Zo nee, waarom niet? Zo ja, per wanneer gaat u dit doen?

Antwoord

Daar is momenteel geen reden toe. Uit onder andere het antwoord op vraag 12 blijkt al dat via het Uitvoeringsprogramma Natuur alleen goedgekeurde herstelmaatregelen worden toegepast en hoe daarbij de lokale omstandigheden betrokken worden. Nieuwe wetenschappelijke inzichten over de effectiviteit en mogelijk schadelijke neveneffecten van herstelmaatregelen worden verwerkt op de genoemde website met het rapport Herstelstrategieën (zie bijvoorbeeld het meest recente addendum van 2020). Hiervoor is een zorgvuldig wetenschappelijk proces ingericht, met inschakeling van de deskundigenteams van OBN (<https://www.natuurkennis.nl/over-obn/>) en een internationale review.

20

Kunt u deze vragen binnen de daarvoor gestelde termijn en per vraag beantwoorden?

Antwoord

Voor een gedegen beantwoording was uitstel nodig. Vervolgens heb ik binnen de termijn van zes weken antwoord gegeven op deze vragen.