

Ministerie van Landbouw,
Natuur en Voedselkwaliteit

> Retouradres Postbus 20401 2500 EC Den Haag

De Voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Prinses Irenestraat 6
2595 BD DEN HAAG

Datum 5 september 2022
Betreft Beantwoording Kamervragen over de waarschuwing van PBL om van
het stikstofdoel voor 2030 geen hoofddoel te maken

Geachte Voorzitter,

Hierbij zend ik de Tweede Kamer de antwoorden op de vragen van het lid Bisschop (SGP) over de waarschuwing van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) om van het stikstofdoel voor 2030 geen hoofddoel te maken (ingezonden 13 juli 2022, kenmerk 2022Z15012).

Christianne van der Wal-Zeggelink
Minister voor Natuur en Stikstof

2022Z15012

Ons kenmerk

DGS / Error! Unknown document property name.

1

Heeft u kennisgenomen van de waarschuwing van de directeur van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) om van het coalitiedoel voor 2030 – 74% van de hectares stikstofgevoelige Natura 2000-natuur onder de kritische depositiewaarde – geen hoofddoel te maken?

Antwoord

Ja.

2

Welke ruimte krijgen provincies voor maatregelpakketten die wel de natuurkwaliteit verbeteren, maar niet of onvoldoende de regionale stikstofneerslag (tijdig) onder de kritische depositiewaarden brengen?

Antwoord

De gebiedsprogramma's NPLG die de provincies in juli 2023 opleveren, gaan over de integrale opgaven natuur, water en klimaat. Voor het kabinet geldt dat de gezamenlijke inspanning moet leiden tot het realiseren van de doelstellingen en verplichtingen, volgend uit onder andere de Vogel- en Habitatrichtlijn, Wet stikstofreductie en natuurverbetering, Kaderrichtlijn Water en klimaatverplichtingen.

Het kabinet kiest bewust voor een integrale aanpak zodat de opgaves zoveel mogelijk in samenhang met elkaar opgepakt kunnen worden met brede maatregelpakketten waarbij natuurkwaliteit centraal staat. Tegelijkertijd geldt dat stikstof een van de belangrijkste drukfactoren is waardoor de kwaliteit van de natuur onder druk staat. Inzet op stikstofreductie is daarom een onmisbare pijler om dit doel te halen. De kritische depositiewaarde (KDW) is daarbij de best beschikbare wetenschappelijke indicator. Uit onder andere de natuurdoelanalyses en toetsing door de Ecologische Autoriteit, zal moeten blijken of de geplande maatregelen die zijn opgenomen in de gebiedsprogramma's volstaan om verslechtering tegen te gaan en instandhoudingsdoelstellingen te realiseren. Dit geeft ook richting voor het samenstellen van de maatregelpakketten en binnen welke termijn de overbelasting van stikstof moet zijn gemitigeerd, waarbij wel geldt dat ook op regionaal en landelijk niveau voldoende reductie moet plaatsvinden om aan onze verplichtingen te voldoen. De vormgeving van de maatregelpakketten vraagt om (regionaal) maatwerk, die binnen de aanpak ook wordt geboden.

3

Hoe waardeert u de stelling van het PBL dat sprake is van een weeffout in het beleid?

4

Bent u voornemens de genoemde weeffout in het beleid te herstellen? Zo ja, hoe?

Antwoord op vraag 3 en 4

Ik onderschrijf de notie van het PBL dat het naast stikstofreductie noodzakelijk is om tegelijkertijd in te zetten op het beperken van andere drukfactoren op de natuur, zoals verdroging en verstoring en hier bijbehorende maatregelen voor te

treffen. Stikstof is een van de belangrijkste factoren waardoor de kwaliteit van de beschermde, stikstofgevoelige natuur onder druk staat. Inzet op stikstofreductie is daarom een belangrijke pijler om te komen tot de realisatie van het bovenliggende doel: het realiseren van instandhoudingsdoelstellingen van gebieden die volgen uit de VHR en daarmee toewerken naar een gunstige staat van instandhouding van de natuur.

Ons kenmerk

DGS / Error! Unknown document property name.

Het risico van een te starre focus in het beleid op alleen stikstofdepositie, door het PBL gesignaleerd als een mogelijke weeffout herken ik niet. Welk samenspel van maatregelen nodig is om de instandhoudingsdoelstellingen per Natura 2000-gebied te realiseren, is maatwerk per gebied. Daarom worden nu natuurdoelanalyses opgesteld die zullen worden getoetst door een onafhankelijke Ecologische Autoriteit. Hiermee wordt geborgd dat er breed wordt gekeken naar wat er nodig is voor een gezonde en veerkrachtige natuur. Zo wordt invulling gegeven aan de door het PBL geconstateerde noodzaak aan inzicht in de natuurkwaliteit per gebied en de samenhang tussen stikstof en andere drukfactoren die bepalend zijn voor de natuurkwaliteit. In mijn brief van 15 juli geef ik aan dat het kabinet van plan is om ook de evaluatie van het gebruik van de omgevingswaarde naar voren te halen, waar ook gekeken zal worden of het sturen op bredere omgevingswaarden mogelijk is. Het kabinet stuurt op het actief ontwikkelen van nieuwe indicatoren en robuuste onderbouwing hiervan. Hierbij kan de ecologische autoriteit een belangrijke rol spelen.

5

Hoe waardeert u de stelling van het PBL dat er tot op heden onvoldoende natuurdata en -analyses bestaan om tot een robuuste en eenduidige beoordeling van de natuurkwaliteit te komen en dat daarom sprake is van een focus op stikstof en kritische depositiewaarden?

Antwoord

Ik deel met het PBL dat er nog een opgave ligt voor wat betreft de monitoring op gebiedsniveau. Deze is momenteel nog niet voldoende op orde waardoor natuurdata op gebiedsniveau nog incompleet zijn. De monitoring was tot nu toe in belangrijke mate gericht op monitoring van de natuurkwaliteit op landelijk niveau. Samen met de provincies werk ik, in het kader van het Programma Natuur, aan een doorontwikkeling van de natuurmonitoring. Daarnaast wordt door middel van natuurdoelanalyses het doelbereik en resterende opgave per gebied in beeld gebracht en werkt een consortium van kennisinstellingen onder leiding van het PBL aan het opstellen van de monitoringsrapportages die de Wet stikstofreductie en natuurverbetering voorschrijft.

Dat nog niet alle gegevens op gebiedsniveau beschikbaar zijn, betekent niet dat mijn beleid alleen gericht is op stikstofdepositie in plaats van op natuurkwaliteit, zoals ik ook in het antwoord op vraag 3 heb toegelicht. Wel blijft het fors verminderen van stikstofdeposities een onmisbare pijler om het natuurdoel te halen.

6

Wat bent u samen met de provincies voornemens te doen om voor voldoende natuurdata en -analyses te zorgen, zodanig dat een robuuste en eenduidige beoordeling van de natuurkwaliteit mogelijk is?

Antwoord

Zoals ik in het antwoord op vraag 3 heb aangegeven, werk ik samen met de provincies aan natuurdoelanalyses die per stikstofgevoelig Natura 2000-gebied de opgave in relatie tot de instandhoudingsdoelstellingen inzichtelijk maken en waarin de verwachte effecten van stikstofbronmaatregelen en natuurherstelmaatregelen in samenhang beoordeeld worden. De natuurdoelanalyses zijn uiterlijk 1 april 2023 gereed. Omdat de monitoringsgegevens van de natuurkwaliteit op gebiedsniveau nu nog niet compleet zijn, zullen deze eerste natuurdoelanalyses nog gegevenslacunes bevatten. Een verantwoorde omgang met die lacunes in relatie tot het trekken van conclusies over gebieden maakt een wetenschappelijke toetsing van de natuurdoelanalyses door de ecologische autoriteit des te belangrijker. Tegelijkertijd is het van belang om de natuurmonitoring door te ontwikkelen zodat de gegevens op gebiedsniveau beschikbaar komen voor bijvoorbeeld de monitoringsrapportages die de Wet natuurbescherming voorschrijft. In het kader van het Programma Natuur ben ik nu samen met de provincies bezig om de monitoring door te ontwikkelen.

Ons kenmerk

DGS / Error! Unknown document property name.

7

Heeft u kennisgenomen van de moties die door meer dan vijftig gemeenteraden door het hele land zijn aangenomen, waarin aandacht gevraagd wordt voor de grote gevolgen van de stikstofplannen voor de agrarische sector en de leefbaarheid van het landelijk gebied en voor de grote twijfels bij de haalbaarheid ervan en waarin gevraagd wordt om aanpassing?

Antwoord

Ik ben mij ervan bewust dat de vertaling van de landelijke doelen naar richtinggevende stikstofdoelen per gebied een grote impact hebben op de agrarische sector en de leefbaarheid van het landelijk gebied. Daarom wil ik benadrukken dat er bij de vormgeving van deze transitie aandacht is voor de sociaaleconomische effecten. De essentie van de gebiedsgerichte aanpak is dat beter rekening kan worden gehouden met regionale en lokale bijzonderheden. De opgaven en het gebied met eigen kenmerken staan immers centraal. Ik streef ernaar dat er voldoende zekerheid geboden wordt voor het verdienvermogen, de bedrijfseconomische continuïteit en financierbaarheid van investeringen voor agrarische ondernemers.

In de wet stikstofreductie en natuurverbetering is vastgelegd dat de provincies in de gebiedsplannen de verwachte sociaaleconomische effecten van maatregelen beschrijven. Het gaat hier om aspecten zoals leefomgeving, wonen, arbeid en vrije tijd. Deze analyse helpt provincies om de maatregelen te kiezen die het meest passend zijn in het gebied. Ook geeft de analyse inzicht in of er nog stappen gezet moeten worden om sociaaleconomische effecten te verzachten. In het NPLG zal ik opnemen dat een sociaaleconomische impact analyse specifiek voor de landbouw onderdeel van de gebiedsprogramma's moet zijn. Voor deze impactanalyse zal in overleg met de provincies, sectorpartijen en kennisinstituten een kader en aanpak worden opgesteld. Deze analyse biedt daarmee ook handvaten voor provincies en Rijk om instrumentarium in te zetten of te ontwikkelen bij het ondersteunen van agrarische ondernemers in de transitie. Met deze zorgvuldige stappen en waarborgen in de gebiedsaanpak proberen we zoveel mogelijk de geuite zorgen een plek te geven.

8

Hoe waardeert u deze moties en wat gaat u doen met deze oproepen?

Ons kenmerk

DGS / Error! Unknown document property name.

Antwoord

Het halen van de landelijke doelen voor klimaat, water en natuur vereist op lokaal niveau inspanning. Ik realiseer mij ten eerste dat er binnen gemeenteraden veel vragen leven over wat dit gaat betekenen voor hun gemeenschappen.

Duidelijkheid is belangrijk voor alle betrokken partijen, en de opzet van de gebiedsgerichte aanpak is dat deze zal voortkomen uit de gebiedsprocessen. Met de gebiedsgerichte aanpak van het NPLG borgt het Rijk dat de vertaling van abstracte landelijke doelen naar concrete maatregelen in het landelijk gebied verloopt op een manier die aansluit bij de lokale situatie en waarbij lokale betrokkenen inspraak hebben. Binnen het ministerie van LNV wordt een uitvoeringsorganisatie opgericht Realisatie Transitie Landelijk Gebied (RTLG), die gebiedspartijen zal ondersteunen bij deze processen en de verdere transitie. Provincies hebben in de gebiedsprocessen de rol van regisseur, zij zullen dan ook relevante lokale belanghebbenden bij het opstellen van de gebiedsprogramma's betrekken. Hierbij is ook aandacht voor de sociaaleconomische effecten van de maatregelen. Ik moedig de gemeenten aan zich hoorbaar te maken binnen de gebiedsprocessen.

9

Is het uw voornemen om wat betreft het genoemde coalitiedoel alleen het jaartal in de wetgeving aan te passen (2030 in plaats van 2035) of bent u bereid ten minste verschillende varianten uit te werken die recht doen aan onder meer de kritiek van het PBL en van decentrale overheden?

Antwoord

Het kabinet acht de realisatie van de stikstofdoelen zoals opgenomen in het coalitieakkoord van groot belang in het licht van de verplichting om verslechtering van kwetsbare Natura 2000-gebieden te voorkomen, te kunnen voldoen aan de Europese verplichting voor een landelijke gunstige staat van instandhouding en om de vergunningverlening weer op gang te brengen. Stikstof is een van de belangrijkste drukfactoren waardoor de kwaliteit van de natuur onder druk staat. Inzet op stikstofreductie is daarom een onmisbare pijler om dit doel te halen. Daarbij is de kritische depositiewaarde (KDW) de best beschikbare wetenschappelijke indicator. Tegelijkertijd ziet de aanpak breder dan op stikstof alleen: inzet op natuurherstelmaatregelen, verbetering van hydrologie of het versterken van ecologische verbindingen is eveneens van, groot belang.

10

Heeft u tevens kennisgenomen van de analyse van de verspreiding van ammoniak op basis van korstmossenonderzoek?

Antwoord

Ja.

11

Hoe waardeert u de uitkomst van het korstmossenonderzoek dat ondanks reductie van de ammoniakemissie en de ammoniakconcentraties in landbouwgebieden door landbouwmaatregelen, zoals het voorkomen van stikstofminnende

korstmossen uitwijst, deze daling zich niet vertaalt in daling van de ammoniakconcentraties in natuurgebieden? Wat zou een mogelijke verklaring kunnen zijn?

Ons kenmerk

DGS / Error! Unknown document property name.

Antwoord

Uit het korstmossenonderzoek blijkt dat rond intensieve veehouderijbedrijven het aantal stikstof minnende kostmossen vanaf de start van het onderzoek in 1989 is afgenomen en dat deze afnemende trend zich na 2015 niet meer heeft voortgezet. Dit komt overeen met de meetresultaten van het RIVM. Dit wordt waarschijnlijk veroorzaakt door de emissiebeperkende maatregelen in de veehouderij, waarvan de voortgang ook in 2015 stokte.

Uit het korstmossenonderzoek blijkt ook dat in Natura-2000 gebieden dezelfde neerwaartse trend in stikstofminnende korstmossen te zien is, met dit verschil dat hier geen stagnatie is te zien in de trend vanaf 2015. De auteur verklaart dit verschil door het vertraagd en gedempt doorwerken van de effecten in Natura-2000 gebieden. Ik kan mij in deze verklaring vinden.

12

Bent u bereid de uitkomsten van het korstmossenonderzoek te betrekken bij de analyse van de verschillende modellen die gebruikt worden bij stikstofberekeningen (als opvolging van het door de commissie-Hordijk geadviseerde modellenensemble)?

Antwoord

De effecten van stikstofdepositie en stikstofconcentraties in de lucht zijn met enige vertraging terug te zien in de ontwikkeling van korstmossen. Daarom leent deze methode zich niet om de modellen die gebruikt worden voor de stikstofberekeningen te toetsen. Wel kan korstmossenonderzoek een waardevolle bijdrage leveren aan de evaluatie van de effecten van het stikstofbeleid.

13

Deelt u de analyse van de heer Van Herk op basis van het korstmossenonderzoek dat de uitstoot van ammoniak door verkeer wordt onderschat omdat bij katalysatoren en toepassing van AdBlue ammoniak vrijkomt?

Antwoord

Het korstmossenonderzoek stelt dat de ammoniakemissie uit het verkeer hoger zijn dan tot nu toe wordt aangenomen, mogelijk omdat metingen plaats zouden vinden onder geconditioneerde omstandigheden. Dit beeld herken ik niet. Nederland is het enige land dat structureel praktijkmetingen uitvoert naar NH₃-emissies van voertuigen en mobiele werktuigen. De in Nederland gehanteerde emissiefactoren voor wegverkeer zijn daarmee gebaseerd op praktijkmetingen, niet op emissienormen of laboratoriumtesten. Deze praktijkmetingen worden sinds 2014 door TNO uitgevoerd en gerapporteerd. Er zijn van tijd tot tijd incidenteel problemen geconstateerd met een te hoog AdBlue-verbruik met bijbehorende NH₃-emissies, maar dat is nooit een breed probleem gebleken. Sinds 2020 wordt er in het kader van de aankomende Euro-7 regelgeving - waarin voor het eerst NH₃-emissienormen voor personenauto's, bestelauto's en vrachtwagens zullen worden opgenomen - ook NH₃-emissies gemeten door andere instituten in Europa en die bevestigen het bestaande beeld.

In het kader van de bronmaatregelen van de structurele aanpak stikstof wordt overigens door de Inspectie Leefomgeving en Transport gewerkt aan de opzet en uitvoering van een gerichte handhavingsaanpak van defecte en gemanipuleerde AdBlue systemen in vrachtwagens.

Ons kenmerk

DGS / Error! Unknown document property name.

14

Wat gaat u eraan doen om ervoor te zorgen dat we een goed beeld krijgen van de ammoniakuitstoot door het verkeer en dat dit in beleid en berekeningen meegenomen wordt?

Antwoord

Zoals aangegeven in het antwoord op vraag 13 worden in Nederland structureel praktijkmetingen uitgevoerd naar NH₃-emissies van voertuigen en mobiele werktuigen, waardoor er een goed beeld is van de ammoniakuitstoot door verkeer. Jaarlijks worden de emissiefactoren voor wegverkeer geactualiseerd op basis van recente onderzoeksresultaten, zodat beleid en berekeningen gebaseerd zijn op de meest recente wetenschappelijk inzichten.