
Vergaderjaar 2020 - 2021

35 334 Problematiek rondom stikstof en PFAS

W BRIEF VAN DE MINISTER VAN LANDBOUW, NATUUR EN VOEDSELKwaliteit

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 13 oktober 2020

Op 8 juni jl. heeft het Adviescollege Stikstofproblematiek het eindadvies *Niet alles kan overal* over de structurele aanpak voor de stikstofproblematiek aangeboden aan het kabinet. Met de kabinetsbrief van 17 juni jl. (Kamerstuk 35 334, nr. 89) is uw Kamer reeds geïnformeerd over een aantal aanvullende stappen die het kabinet heeft gezet en gaat zetten naar aanleiding van dit advies. In deze brief vindt u een integrale reactie op de aanbevelingen van het Adviescollege. Tevens wordt ingegaan op het rapport '*Beleidsvaluatie van het PAS en het wetstraject voorafgaand aan het PAS*¹' van 1 juli 2020, dat als bijlage is bijgevoegd. In deze brief zal ik ook ingaan op de gerelateerde moties en toezeggingen.

Parallel aan deze reactie informeert het kabinet uw Kamer over hoe zij omgaat met de aanbevelingen van de commissie Meten en Berekenen en wordt het wetsvoorstel stikstofreductie en natuurverbetering (Wsn) bij uw Kamer ingediend.

In juli 2019 heeft het kabinet het Adviescollege Stikstofproblematiek gevraagd advies uit te brengen over oplossingen voor de situatie die is ontstaan in het licht van de uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 29 mei 2019 over het Programma Aanpak Stikstof (PAS) 2015-2021 (Kamerstuk 32670, nr. 164). De opdracht van het Adviescollege bestond uit twee deelopdrachten: adviseren over mogelijkheden voor de kortere termijn en voor de langere termijn. Het advies over de kortere termijn, *Niet alles kan*, is op 25 september 2019 gepresenteerd. Aanvullend heeft het Adviescollege op 19 december 2019 het rapport *Bemesten en Beweiden* opgeleverd en op 14 januari jl. een advies over de luchtvaart.

Veel van de aanbevelingen uit deze rapporten hebben een plek gekregen in de stappen die het afgelopen jaar zijn gezet en in de structurele aanpak die het kabinet op 24 april 2020 heeft gepresenteerd (Kamerstuk 35 334, nr. 82). De aanbevelingen uit het eindadvies van het Adviescollege zijn voor dit kabinet van grote waarde om deze aanpak verder te verfijnen en vorm te geven. Zo heeft het kabinet in de brief van 17 juni (Kamerstuk 35 334, nr. 89) aangegeven een aantal kernadviezen van het Adviescollege over te nemen, zoals het wettelijk vastleggen van de

¹ Ter inzage gelegd bij de Directie Inhoud.

stikstofdoelstelling in een resultaatverplichting en het verkennen van de mogelijkheden voor een drempelwaarde voor de bouw. Daarnaast is als gevolg van het advies van het Adviescollege besloten tot het opknippen van de beëindigingsregeling veehouderijen in tranches. In deze brief ga ik nader in op de andere aanbevelingen van het Adviescollege.

Een van de uitgangspunten van het kabinet is, in navolging van de PAS-uitspraak, dat de structurele aanpak juridisch houdbaar is. Ook het Adviescollege geeft aan dat het essentieel voor het slagen van de aanpak is dat gegarandeerd wordt dat de doelen gehaald worden. Zoals eerder aangegeven in de eerste reactie op het advies ondersteunt het kabinet dit uitgangspunt. Dit betekent voldoende zekerheid voor het behalen van de doelstellingen voor Natura 2000-gebieden en het reduceren van emissies en depositie. Het gaat hierbij om een resultaatverplichting, en niet om een inspanningsverplichting of een streven. In het wetsvoorstel natuurverbetering en stikstofreductie (Wns), dat tegelijkertijd bij uw Kamer is ingediend, zijn nadrukkelijk deze aanbevelingen van het Adviescollege meegenomen. Zo wordt de doelstelling voor stikstofreductie vastgelegd als resultaatverplichting, wordt voorzien in het vastleggen van tussendoelen en komt er een wettelijke uitvoeringsplicht voor bestuursorganen die daarvoor in het programma zijn aangewezen om de voorziene bron- en natuurmaatregelen daadwerkelijk en tijdig te treffen.

Diverse stakeholders hebben een schriftelijke reactie op het eindadvies ingediend en ik heb meedenksessies georganiseerd voor de Klankbordgroep Stikstof over het eindrapport. Ik waardeer de betrokkenheid en inbreng van deze organisaties zeer en heb hun inbreng meegenomen in deze kabinetsreactie. Uit de inbreng blijkt dat vrijwel alle maatschappelijke stakeholders veel waarde hechten aan het eindadvies. De stakeholders zijn eensgezind over de noodzaak voor juridische houdbaarheid en continuïteit met aandacht voor integraliteit met andere (duurzaamheid)opgaven en sectoren. Ook de snelheid om tot oplossingen te komen is veelvuldig benadrukt, ook in het licht van de gevolgen van de corona-crisis. Er zijn echter ook duidelijke meningsverschillen over de aanbevelingen van het Adviescollege Stikstofproblematiek, bijvoorbeeld over de ambitie. In de reactie op de aanbevelingen ga ik nader in op de specifieke onderwerpen. Uiteraard blijf ik voor het vervolg ook in gesprek met de diverse partijen.

Natuur als randvoorwaarde voor herstellen balans

Het kabinet constateert dat het dezelfde ambitie heeft als het Adviescollege: een vitale, robuuste en sterke natuur. Het Adviescollege onderstreept het belang van een geloofwaardige, integrale en gewaarborgde aanpak gericht op het realiseren van de natuurdoelstellingen waar Nederland aan is gecommitteerd. Het Adviescollege beveelt aan om deze aanpak te richten op het bereiken van een landelijke gunstige staat van instandhouding door het treffen van herstel- en beheermaatregelen en door het verbeteren van milieu- en ruimtelijke condities om zodoende de aangewezen natuurgebieden te verbeteren en te versterken. De doelen van het Adviescollege sluiten aan bij de structurele aanpak die het kabinet voorstaat. Het versterken van de aangewezen natuurgebieden vraagt om een integrale aanpak met ruimte voor synergiën tussen verschillende opgaves zoals klimaatmitigatie en -adaptatie en water- en bodembeheer.

Ik ondersteun de notie van het Adviescollege dat het realiseren van de natuurdoelstellingen randvoorwaardelijk is voor het duurzaam herstellen van de balans tussen natuur en economische ontwikkeling. De structurele aanpak voorziet daarin: er wordt stevig ingezet op natuurherstel, opdat op den duur geleidelijk ook meer ruimte ontstaat voor economische ontwikkeling.

Om zowel op de korte als lange termijn tot ruimte voor maatschappelijke en economische ontwikkeling te komen, zal het kabinet de komende periode, naast de aangekondigde maatregelen, het gesprek aangaan met verschillende sectoren. De afgelopen periode zijn al concrete stappen gezet om toestemmingsverlening verder mogelijk te maken, waaronder intern of extern salderen en het openstellen van het stikstofregistratiesysteem. Tegelijkertijd wil het kabinet benadrukken dat de stikstofdepositie eerst substantieel en structureel moet verminderen en de natuur moet verbeteren, zodat geleidelijk minder knelpunten voor economische en maatschappelijke activiteiten ontstaan. De transitie die hiervoor nodig is, kunnen we alleen bereiken als we dit gezamenlijk en integraal doen.

Met de structurele aanpak en de aanvullingen daarop naar aanleiding van het eindadvies, kiest het kabinet nadrukkelijk voor een andere route dan voorheen. Het signaal dat de natuur nu echt voorop moet komen te staan en dat dit ook verder moet gaan dan een belofte, is helder en ondersteunend. Deze aanpak is een samenhangend pakket aan maatregelen en afspraken waarin, anders dan bij het Programma Aanpak Stikstof (PAS), het natuurbelang voorop staat en beter in balans wordt gebracht met (toekomstige) maatschappelijke en economische activiteiten. De structurele aanpak met bijbehorend pakket bron- en natuurmaatregelen dat wordt opgenomen in een wettelijk programma, biedt hiervoor de instrumenten. Het kabinet reserveert hier de komende tien jaar ruim vijf miljard euro aan financiële middelen voor, waarbij geldt dat de beschikbare middelen voor natuurherstel fors wordt geïntensiveerd.

Het kabinet is zich ervan bewust dat ook na 2030 een continue opgave bestaat om de gunstige staat van instandhouding van natuur te bereiken én behouden. De structurele aanpak houdt dan ook niet op in 2030. De wettelijke verankering van de aanpak biedt hier ook handvatten voor. Zo zal de ambitie steeds worden bijgesteld om uiteindelijk uit te komen op een zodanig verminderd niveau van stikstofdepositie als nodig is voor het bereiken van een gunstige staat van instandhouding. Daarnaast lopen er in opdracht van het kabinet momenteel diverse verkenningen voor de lange termijn, waarop ik verderop in deze brief terug zal komen.

Natuurherstel

In het eindadvies van het Adviescollege wordt aanbevolen onverminderd door te werken aan natuurherstel via natuurherstelmaatregelen en bij het pakket maatregelen breder te kijken dan stikstof, om ook in te kunnen spelen op andere ontwikkelingen zoals klimaatverandering. Het kabinet onderschrijft dat extra inzet op natuurherstel noodzakelijk is. Zoals in de Kamerbrief van 24 april 2020 (Kamerstuk 35 334, nr. 82) omschreven komt het kabinet hieraan tegemoet door voor de periode 2021-2030 jaarlijks een bedrag te investeren in het versterken en intensiveren van het natuurbeleid dat binnen enkele jaren oploopt naar langjarig € 300 miljoen per jaar. Hierover zijn begin juli reeds de eerste afspraken gemaakt met de provincies (Kamerbrief van 10 juli 2020 met het kenmerk 2020Z13840).

Daarnaast informeer ik uw Kamer hierbij ook over de voortgang van de Natuurbank (conform de toezegging uit het algemeen overleg stikstofproblematiek van 20 februari jl.). In de natuurbank wordt op voorraad 'compensatienatuur' gerealiseerd voor de in mijn brief van 19 februari 2020 beschreven doelen (Kamerstuk 35 334, nr. 48).

Om de in de natuurbank te registreren habitats exclusief beschikbaar te kunnen stellen voor reservering en toedeling als compenserende maatregel bereid ik een wetsvoorstel voor tot

wijziging van de Wet natuurbescherming en de Omgevingswet. In dit wetsvoorstel wordt tevens voorzien in specifieke beschermingsmogelijkheden zolang de compensatienatuur nog niet valt onder het beschermingsregime van een Natura 2000-gebied. Ik streef ernaar het wetsvoorstel dit najaar in consultatie te brengen.

Daarnaast heb ik Staatsbosbeheer gevraagd een pilot uit te voeren, zodat op korte termijn ervaring wordt opgedaan met het op voorraad realiseren van compensatienatuur. De ervaringen gebruik ik bij de verdere vormgeving van de natuurbank, waarin onder meer uitgewerkt wordt hoe en waar de uitvoering van de natuurbank wordt ondergebracht en hoe vraag en aanbod optimaal op elkaar kunnen worden afgestemd.

Doelstelling stikstofreductie

Het Adviescollege adviseert een ambitieniveau waarbij in 2030 de emissies van ammoniak en NO_x gehalveerd dienen te zijn. Het kabinet heeft binnen de structurele aanpak als doel gesteld dat in 2030 ten minste 50 procent van de hectares met stikstofgevoelige natuur in Natura 2000-gebieden onder de zogenaamde kritische depositiewaarde is gebracht. De doelstelling wordt, conform het advies van het Adviescollege, als resultaatsverplichting opgenomen in het wetsvoorstel dat parallel aan uw Kamer wordt gestuurd. Deze kabinetsdoelstelling vraagt om een generieke emissiereductie van 26 procent. Hiermee wordt een ambitieuze en realistische stap gezet op weg naar het behalen van de doelstellingen van de Vogel- en Habitatrichtlijn.

Het Adviescollege adviseert een emissiereductiedoelstelling. Het kabinet kiest voor een doelstelling gericht op depositie, omdat het effect van stikstof op de natuurkwaliteit wordt bepaald door de hoeveelheid depositie die op de natuur terecht komt. Daarmee geeft een doelstelling voor depositie een betere borging van de natuurkwaliteit dan een doelstelling voor emissie. Daarnaast wordt de depositie op Natura 2000-gebieden zowel bepaald door depositie afkomstig van binnenlandse als ook van buitenlandse emissiebronnen. De interactie tussen beide is voor het realiseren van de doelstelling relevant. Als bijvoorbeeld de daling van depositie afkomstig uit het buitenland tegenvalt, is meer reductie van binnenlandse depositie nodig om de doelstelling te halen. Met het pakket aan bronmaatregelen, in combinatie met eerder vastgesteld beleid, zet het kabinet in op depositiereductie door de emissies bij de bron te verminderen. Het Adviescollege geeft daarnaast aan dat de relatie tussen emissie en depositie steeds beter begrepen wordt. Hierdoor kan ook steeds beter aangeduid worden wat het effect van bronmaatregelen is op de depositie en daarmee of de doelstelling binnen bereik is.

Het Adviescollege kiest in zijn advies voor een ander tempo dan het kabinet om uiteindelijk hetzelfde doel te bereiken: een gunstige staat van instandhouding van de natuur. Een keuze voor een grotere stap in reductie van stikstof leidt tot een situatie waarin aanmerkelijk meer van de verschillende sectoren gevraagd moet worden. Dit zal additionele economische, sociale, maatschappelijke en financiële gevolgen hebben. Het kabinet kiest voor een evenwichtige aanpak die haalbaar en betaalbaar is. Om het effect van het maatregelenpakket blijvend in de gaten te houden en te optimaliseren wordt gebruikt gemaakt van de monitoring- en bijsturingssystematiek zoals voorzien in de structurele aanpak en overeenkomstig met het advies van het Adviescollege. Als uit monitoring blijkt dat een sneller reductiepad of hoger ambitieniveau nodig is om het behalen van de natuurdoelstellingen te verzekeren, dan zal het maatregelenpakket hierop worden aangepast of zullen extra maatregelen getroffen worden.

Scheiding NOx-NH3

Het Adviescollege adviseert om voor de lange termijn te kiezen voor een generieke aanpak voor NOx-emissies, tenzij vanuit de analyse van een gebied blijkt dat er sprake is van een piekbelaster. Voor de verlaging van NH3-emissies adviseert het Adviescollege gedifferentieerd, gebiedsspecifiek maatwerk, vanwege de meer directe ruimtelijke relatie tussen de emissiebron en de depositie op een nabijgelegen natuurgebied. Het Adviescollege geeft aan dat instrumenten als saldering, een stikstofregistratiesysteem met afroting en uitruil tussen NH3 en NOx onderdeel uitmaken van het huidige instrumentarium en nodig zullen blijven totdat aantoonbaar sprake is van emissiereductie en herstel van de natuur. Een overgangsperiode dient te worden benut om deze systematiek aan te passen en uit te faseren.

In lijn met de toezegging aan uw Kamer van 20 februari 2020 dat uw Kamer wordt geïnformeerd over de voor- en nadelen van het apart registreren van NH3 en NOx, is de optie van een scheiding tussen NOx en NH3 mede in afstemming met het RIVM nader verkend. Hierin komt naar voren dat een strikte scheiding van NOx en NH3 zowel voor- als nadelen kent. Het Adviescollege adviseert een generieke aanpak voor NOx-emissies, die bijdragen aan de 'stikstofdeken' en van toepassing zijn op de sectoren luchtvaart, mobiliteit, industrie, energiebedrijven en de bouw. Deze generieke aanpak draagt, zo stelt het Adviescollege, bij aan het gericht terugdringen van emissies per sector. Het Adviescollege adviseert dat emissies uit alle sectoren in 2030 met minimaal 50 procent worden teruggedrongen (ten opzichte van 2019), waarin de bijdrage van vastgesteld beleid meegenomen wordt. De zogenoemde 'piekbelasters' worden daarin wel aangesproken op significante effecten dichtbij, maar niet op marginale effecten op honderden kilometers afstand, omdat dat laatste onderdeel uitmaakt van de generieke aanpak. Naar aanleiding van dit advies zal het kabinet onderzoeken hoe in het kader van toestemmingverlening omgegaan moet worden met de berekende, zeer kleine depositiebijdragen op grote afstand van projecten en op welke wijze generiek beleid hiervoor een oplossing kan bieden.

Bij het vormgeven van de structurele aanpak is nadrukkelijk rekening gehouden met de verschillen in spreiding en eigenschappen van beide type emissies. In de structurele aanpak worden NOx-emissies grotendeels landelijk gereduceerd (met inachtneming van de locatie van bijvoorbeeld piekbelasters). NH3-emissiereductie vindt plaats in nauw overleg met de provincies om zo lokale effecten, bijvoorbeeld van landelijke instrumenten zoals binnen het voer- of mestspoor, te maximaliseren. In het bronmaatregelenpakket zitten zodoende elementen om gebiedsgericht te kunnen differentiëren, wat de stuurbaarheid op de invulling van natuurdoelstellingen ten goede komt. Daarnaast zou een nadere scheiding van NOx en NH3 op de korte termijn de vergunningverlening onnodig compliceren, doordat deze twee stoffen apart beoordeeld moeten worden. Ook ontbreekt op dit moment de wetenschappelijke basis om voor elk habitatype het verschil in effect van stikstofoxide en ammoniak te kunnen kwantificeren om zo de kritische depositie waarde (KDW) te bepalen.

Over twee jaar is het eerste moment van evaluatie van de structurele aanpak volgens de monitoring- en bijsturingssystematiek, en zijn de eerste ervaringen opgedaan met de uitvoering van de structurele aanpak. Op dat moment zal worden gezien of een verdere verkenning naar de scheiding tussen NOx en NH3 kan bijdragen aan het verstevigen van de structurele aanpak.

Gebiedsgerichte aanpak: naar gebiedsgericht maatwerk

Het belang van een gebiedsgerichte aanpak zoals voorzien door het kabinet wordt door het Adviescollege gedeeld. Het kabinet is in samenwerking met de provincies gestart met de inrichting van de gebiedsgerichte aanpak. Hierin komt de implementatie van alle maatregelen van het Rijk, provincies, waterschappen en/of gemeenten samen. Het Rijk en de provincies hebben een gezamenlijk belang om de doelstellingen van de gebiedsgerichte aanpak te realiseren binnen de bestaande verantwoordelijkheidsverdeling. Op basis van analyses van de gebieden wordt de kabinetsdoelstelling voor stikstofreductie samen met provincies vertaald naar een opgave per gebied. Om de stikstofreductie van de nationale en regionale maatregelen (waar die gebiedsgericht toegepast kunnen worden) te maximaliseren, wordt er een implementatiestrategie per gebied opgesteld. Hiermee wordt tevens nader invulling gegeven aan de motie van het lid De Groot c.s. (Kamerstuk 35334, nr. 91). Stakeholders hebben aangegeven veel te zien in de gebiedsgerichte aanpak, waarbij zij sturingsmechanismen van belang achten om resultaat te behalen.

Het Adviescollege beveelt aan om wettelijk vast te leggen dat provincies gehouden zijn uitvoering te geven aan de opgave voor stikstof binnen hun verantwoordelijkheden en binnen de gegeven kaders. Het Rijk en provincies verkennen in navolging van dit advies op dit moment diverse vormen van provinciale opgaven die bijdragen aan een robuuste aanpak ten behoeve van het behalen van de opgave. Daarbij zijn er verschillende wijzen waarop deze een verplichtend karakter kunnen krijgen voor de medeoverheden, onder meer door doelen of specifieke maatregelen met instemming van deze overheden op te nemen in het wettelijke programma, waarvoor de eerder genoemde uitvoeringsplicht geldt, en via nadere bestuurlijke afspraken.

Monitoring en bijsturing

Het kabinet onderschrijft net als het Adviescollege het belang van goede monitoring van het programma stikstofreductie en natuurverbetering, zodat de voortgang van realisatie van gestelde doelstellingen uit de structurele aanpak en de verplichtingen ten opzichte van de Europese richtlijnen wordt bewaakt. Overeenkomstig het advies van het Adviescollege wordt door middel van het wetsvoorstel geborgd dat er sprake is van monitoring en rapportage van de stikstofdepositie op de voor stikstof gevoelige habitats in Natura 2000-gebieden (jaarlijks), voortgang en gevolgen van de maatregelen uit het programma (tweejaarlijks) en ontwikkeling van de staat van instandhouding van de voor stikstof gevoelige habitats in Natura 2000-gebieden in relatie tot de instandhoudingsdoelstellingen voor die gebieden (zesjaarlijks). De monitoring van de daadwerkelijke effecten van maatregelen in de natuur vergt een langere tijdspanne, omdat deze effecten in de natuur over het algemeen pas na meerdere jaren zichtbaar zijn. Het kabinet kiest voor een interval van zes jaar, om zo aan te sluiten bij de monitoringsverplichting aan de Europese Unie in het kader van de Vogel- en Habitatrichtlijn.

Op basis van de monitoringsresultaten zal bijsturing plaatsvinden als de feitelijke effecten van het maatregelenpakket anders uitpakken dan voorzien. Verder maakt – naast het meten van effecten – nauwgezette monitoring op de voortgang en implementatie van de maatregelen een belangrijk onderdeel uit van de systematiek.

Met betrekking tot de adviezen van het Adviescollege aangaande meet- en berekenmethodes, verwijs ik naar mijn brief die zal worden verstuurd als reactie op het rapport van de commissie Meten en Berekenen.

Bijdrage sectoren en integraliteit

Het kabinet onderschrijft het belang dat het Adviescollege hecht aan een evenwichtige bijdrage van de diverse sectoren, met oog voor kosteneffectiviteit. De sectoren hebben een gezamenlijke verantwoordelijkheid te komen tot stikstofreductie. Stakeholders vanuit diverse sectoren hebben tijdens de meedenksessies benadrukt om de eigen innovatieve kracht van de sectoren te benutten bij het oplossen van de stikstofproblematiek. Ook het belang van een integrale benadering waarbij ook andere opgaven worden benut, wordt door het kabinet onderkend. Zo heeft het kabinet bij de opbouw van het maatregelenpakket binnen de structurele aanpak nadrukkelijk gezocht naar de samenhang met de bronmaatregelen die worden genomen om aan de opgave van het Urgenda-vonnis te voldoen. De integraliteit van maatregelen heeft ook een belangrijke rol in de uitwerking van de gebiedsgerichte aanpak. Dit is bevestigd in de bestuurlijke afspraken die het Rijk en de provincies met elkaar hierover hebben gemaakt. Bij de opbouw van het maatregelenpakket binnen de structurele aanpak heeft het kabinet deze aspecten nadrukkelijk meegewogen. In lijn met het advies van het Adviescollege en de oproep vanuit de stakeholders, zal ook voor de lange termijn rekening worden gehouden met integraliteit en kosteneffectiviteit van maatregelen.

Landbouw

In de aanbevelingen gaat het Adviescollege uitgebreid in op de benodigde transitie in de landbouw. Daarbij wordt het perspectief van de emissiearme landbouw centraal gesteld en benadrukt het in lijn daarmee dat een slimme omgang met mineralen noodzakelijk is om de landbouw emissiearm te maken. Het is goed om te zien dat het Adviescollege de door het kabinet gekozen lijn voor de transitie naar kringlooplandbouw ondersteunt. De stikstofproblematiek maakt zichtbaar hoe belangrijk het is om tot een wezenlijk andere omgang met grondstoffen en natuurlijke hulpbronnen te komen, zoals ook de LNV-visie 'Waardevol en Verbonden' stelt. De principes van kringlooplandbouw, zoals het verminderen van input, hergebruik van reststromen en grondgebondenheid, leiden tot stikstofreductie in samenhang met andere opgaven. Innovaties en investeringen zijn nodig om de diversiteit van de Nederlandse landbouwsector te blijven stimuleren. Hierbij hebben naast de boer ook ketenpartijen een belangrijke rol om dit mogelijk te maken. Om dit te ondersteunen heb ik onlangs de subsidieregeling voor brongerichte verduurzaming van stallen gepubliceerd en ontwikkel ik het Omschakelfonds voor kringlooplandbouw, waar ik uw Kamer dit najaar over informeer. Ook is inmiddels een Stikstofwerkgroep Veevoer met daarin betrokken sectorpartijen uit de melkveehouderij gestart. Doel hiervan is om samen te verkennen welke afspraken gemaakt kunnen worden om via verlaging van het ruw-eiwitgehalte in veevoer te komen tot vermindering van de ammoniakemissie uit dierlijke mest. Het gaat hierbij om afspraken voor de jaren 2021 en volgende om bij te dragen aan verdunning van de stikstofdeken en niet om het creëren van juridisch te borgen vergunbare stikstofruimte. Ook gaat het hierbij om een verlaging van het ruw-eiwitgehalte in het totaalrantsoen van het vee (in plaats van alleen krachtvoer). Hiermee geef ik invulling aan de motie Dik-Faber c.s. (Kamerstuk 35 334, nr. 106).

Sturing op doelen

Met de aanbeveling voor een Afrekenbare StoffenBalans introduceert het Adviescollege een sturing op doelen, waarbij de ondernemer zelf kan beslissen welke middelen worden ingezet om doelen te halen. In de Afrekenbare StoffenBalans worden, zoals beschreven in de aanbeveling, naast stikstof ook andere stoffen meegenomen, zodat integraal gestuurd wordt op zoveel mogelijk relevante effecten. Het kabinet onderschrijft dat er veel onderbouwing is voor het sturen op doelen in plaats van middelen. Zo stimuleert een dergelijke aanpak effectiviteit, efficiëntie en creativiteit in het

behalen van de doelen en geeft het ondernemers ruimte in hun aanpak. Dit beeld wordt bevestigd in diverse gesprekken met stakeholders naar aanleiding van het eindadvies.

In mijn recente brief over de contouren van het toekomstige mestbeleid (Kamerstuk 33037, nr. U) heb ik aangegeven, zoals ook aangekondigd in mijn brief over de structurele aanpak stikstof van 24 april jl., te verkennen in hoeverre in- en outputsturing bij kan dragen aan het oplossen van de stikstofproblematiek. Met deze analyse zal ik bekijken of en zo ja hoe een dergelijk instrument robuust kan worden vormgegeven en kan bijdragen aan een reductie van ammoniakemissies, waarbij boeren worden gestimuleerd in samenhang met de andere opgaven de stikstofdepositie te verminderen.

Opkoop en beëindiging veehouderijen

Met betrekking tot de uitkoop van veehouderijbedrijven raadt het Adviescollege aan om selectief en gericht om te gaan met uitkoop en verplaatsing, in plaats van te werken met generieke regelingen (op basis van algemene vrijwillige regelingen). Het doel van de veehouderijmaatregelen uit de structurele aanpak is om de stikstofemissies te reduceren en bij de bron aan te pakken. Het is mijn intentie om boeren en veehouders die willen blijven boeren verder te helpen om dat duurzamer te gaan doen en de sector zo toekomstbestendig te maken. Hiertoe heb ik onder andere het eerder genoemde Omschakelfonds aangekondigd en de subsidieregeling voor brongerichte verduurzaming opgestart. Desondanks kan en wil om verschillende redenen niet iedere veehouder deze omslag maken. Ik faciliteer daarom dat veehouders die overwegen te stoppen, ondersteund worden met een beëindigingssubsidie om ook hen een redelijk handelingsperspectief te bieden. Vrijwilligheid is daarbij voor mij het uitgangspunt om draagvlak, snelheid en maximale doelmatigheid te garanderen. Een verplichte opkoop kan uitsluitend via onteigening, een proces dat in de regel aanzienlijk langer duurt dan de uitvoering van een vrijwillige regeling.

Zoals aangekondigd in mijn brief van 17 juni jl. neemt het kabinet de aanbevelingen mee in de uitwerking van de landelijke beëindigingsregeling. De regeling zal een beoordelingsmechanisme bevatten waarmee zo kosteneffectief mogelijk de grootst mogelijke depositiereductie kan worden bereikt. Dit is in lijn met het advies van het Adviescollege om selectief en gericht om te gaan met uitkoop en verplaatsing.

Veehouderijlocaties met de hoogste stikstofdepositie op een Natura 2000-gebied komen daarbij als eerste in aanmerking voor een subsidie. Deze landelijke beëindigingsregeling veehouderijen is staatssteungevoelig en behoeft een goedkeuring van de Europese Commissie. Op dit moment worden de contouren en hoofdlijnen ontworpen.² Daarbij betrek ik de decentrale overheden en de sector en hoop ik al volgend voorjaar de landelijke beëindigingsregeling veehouderijen te kunnen openstellen om vervolgens resultaat te boeken.

Daarnaast heb ik de uitwerking van de maatregel gerichte opkoop, waarbij veehouderijlocaties door provincies worden opgekocht op basis van vrijwilligheid, afgerond. Ik zal deze regeling op korte termijn publiceren, zodat provincies nog dit jaar aan de slag kunnen. Enkel piekbelasters

² In het kader van de Rijksbrede Operatie Inzicht in Kwaliteit vindt tot het einde van 2020 een pilot plaats waarbij Kamerbrieven die ingaan op een nieuw beleidsvoorstel worden voorzien van een aparte bijlage die puntsgewijs ingaat op de vereisten van Artikel 3.1. van de Comptabiliteitswet. Vanwege de nadere uitwerking van de regeling en in afwachting van Europese goedkeuring met betrekking tot eventuele staatssteun zullen wij deze bijlage in een later stadium bij een volgende Kamerbrief toevoegen.

nabij Natura 2000-gebieden worden hiervoor benaderd. Daartoe wordt gewerkt met een drempelwaarde. Die zorgt ervoor dat uitsluitend piekbelasters rondom stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden in aanmerking komen voor opkoop en dat dit daarmee een gerichte maatregel is. Een belangrijk onderdeel van de maatregel is dat de opkoop van een veehouderij onderdeel is van het gebiedsgerichte proces van provincies met gemeenten en andere stakeholders. De provincies maken afspraken met de veehouder over de onderdelen die worden opgekocht zoals gronden, gebouwen en stallen. Daarbij gaat het om maatwerk. De productierechten van een bedrijf worden, in elk geval in de eerste tranche, marktconform gekocht en doorgehaald.

De middelen voor de gerichte opkoop worden in tranches van € 100, € 100 en € 150 miljoen beschikbaar gesteld. In verband met de (neven)effecten van de snelheidsverlaging op Rijkswegen op specifieke hexagonen in Natura 2000-gebieden in de provincie Limburg, is binnen het budget van de opkoopregeling een reservering gemaakt ter financiering van de benodigde aanvullende maatregelen.

Mobiliteit: wegverkeer en (internationale) zee- en luchtvaart

Het Adviescollege adviseert dat emissies uit alle sectoren in 2030 met minimaal 50% moeten worden teruggedrongen (t.o.v. 2019), waarin de bijdrage van vastgesteld beleid meegenomen wordt. De NOx-emissie van wegverkeer daalt volgens het Adviescollege tot 52 procent in 2030. Dit is grotendeels het gevolg van het schoner worden van nieuwe voertuigen door strengere Europese wetgeving en de elektrificatie van het wagenpark. Dit betekent volgens het Adviescollege dat voor het wegverkeer geen aanvullende maatregelen nodig zijn. Wel wordt geadviseerd om over te gaan tot gerichte handhaving op defecte en gemanipuleerde AdBlue-systemen van vrachtwagens. Dit betreft handhaving van staand beleid en is opgenomen als maatregel in de structurele aanpak van het kabinet.

Het Adviescollege adviseert voor zeescheepvaart en binnenvaart aanvullende maatregelen, omdat beide nog niet in de buurt komen van het door het Adviescollege geadviseerde reductiedoel van 50 procent (zeevaart 23 procent emissiereductie en binnenvaart 12 procent). Voor binnenvaart adviseert het Adviescollege retrofit met katalysatoren. Dit is overeenkomstig de maatregel uit de structurele aanpak van het kabinet. De meeste aanbevelingen van het Adviescollege met betrekking tot de internationale zeevaart zijn al onderdeel van staand kabinetsbeleid. Zo stelt de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) een handhavingsplan op voor het toezicht op NOx-emissies door zeeschepen per 2021 en is Nederland voorstander van NECA-gebieden (Nitrogen Emission Control Area) in alle Europese wateren. De Noordzee en de Baltische Zee zijn al aangewezen als NECA. Verder is Nederland bereid om indien nodig in de Internationale Maritieme Organisatie (IMO) actief een NOx-heffing te stimuleren, indien blijkt dat de op stapel staande NECA-normen onvoldoende effect hebben. De nadruk ligt nu op invoering en handhaving van deze vergaande maatregel. Het opnemen van de uitstoot van stikstof van de scheepvaart in de EU ETS is geen realistisch alternatief aangezien dat systeem is gericht op CO2-reductie. De Europese inzet van Nederland is gericht op het zoeken naar meer effectieve Europese instrumenten. Deze opvatting wordt bevestigd door de stakeholders. Ten slotte maakt het verminderen van schadelijke emissies van schepen in bezit van, of varende onder verantwoordelijkheid van de Nederlandse overheid onderdeel uit van de ambitie om te komen tot energieneutrale netwerken. Hierin wordt onder meer onderzoek gedaan naar biofuels.

Ten aanzien van de luchtvaart verwijs ik naar de al verzonden kabinetsreactie naar aanleiding van het eerder verschenen advies afgelopen januari (Kamerstuk 35334, nr. 81). Het kabinet is langs drie sporen aan de slag gegaan met de reductie van stikstofemissie en depositie van de luchtvaart. Dit betreft een sectorbrede aanpak gericht op stapsgewijze emissiereductie in een actieprogramma, een internationale agenda en een projectspecifieke aanpak conform geldende wetgeving.

Voor spoorvervoer worden geen extra maatregelen door het Adviescollege voorgesteld. Dit gezien de geringe bijdrage van het spoor aan de totale stikstofemissie in combinatie met de kosten van de te nemen maatregelen.

Industrie en energie

Voor de energiesector adviseert het Adviescollege om stimulerende instrumenten zoals SDE+ voor installaties die gebruik maken van biomassa voor de opwekking van hernieuwbare energie stop te zetten, om de emissie-eisen van kleine biomassa-installaties vanaf 2022 aan te scherpen en om een vergunningplicht voor biomassa-installaties kleiner dan 15MW in te voeren. Het kabinet zal op het onderwerp terugkomen op het moment dat het duurzaamheidskader voor biomassa aan de Kamer wordt aangeboden.

In de Kamerbrief van 16 december 2019 (Kamerstuk 35334, nr. 25) heb ik gemeld te zullen onderzoeken of het mogelijk is projecten ten behoeve van de energietransitie (zoals opwek, transport en opslag) te bundelen in een programma waarmee een structurele stikstofreductie kan worden gerealiseerd, vanuit de veronderstelling dat een programma dat (mede) gericht is op het voorkomen van significante verslechtering en/of verstoring van Natura 2000-gebieden kan worden beschouwd als een 'passende maatregel' in de zin van art. 6 lid 2 van de Habitatrichtlijn. Dit onderzoek had tot doel het verkrijgen van een natuurvergunning voor deze projecten te vereenvoudigen. Uit een juridisch haalbaarheidsonderzoek is gebleken dat voor een programma voor duurzame energieprojecten geen toereikende juridische basis te vinden is. Een partiële vergunningvrijstelling van de Natura2000-vergunningplicht voor stikstofdepositie met betrekking tot activiteiten in de bouwfase, zoals hierna beschreven, bevordert tevens de realisatie van duurzame energieprojecten vanaf het moment dat de vrijstelling in werking treedt.

Bouw

Het weer op gang brengen en blijven houden van de bouw is cruciaal voor de economie en het economisch herstel na de coronacrisis. In dit licht is het vereenvoudigen van de toestemmingverlening urgent voor onder meer de realisatie van voldoende woningen en investeringen in infrastructuur en de energietransitie. Het Adviescollege adviseert een drempelwaarde voor tijdelijke emissies uit de bouwsector om de bouw weer op gang te brengen.

De aanbeveling van het Adviescollege is verder uitgewerkt en als partiële vrijstelling van de Natura 2000-vergunningplicht voor de tijdelijke stikstofemissies van activiteiten van de bouwsector opgenomen in het wetsvoorstel 'stikstofreductie en natuurverbetering'.

Conform het advies van het Adviescollege wordt gekeken naar het zeer geringe aandeel van stikstofemissies van activiteiten van de bouwsector aan de 'stikstofdeken'. Voorts geldt dat bouwactiviteiten telkens wisselend door het land plaatsvinden en van tijdelijke aard zijn. De stikstofemissie die daarbij plaatsvindt, heeft een constant karakter en gaat grotendeels op in deze

stikstofdeken. De vrijstelling heeft betrekking op tijdelijke emissies van activiteiten van de bouwsector. Emissies gerelateerd aan de gebruiksfase maken hier geen onderdeel van uit.

Ten behoeve van de vrijstelling is het van belang dat de effectiviteit van het structurele pakket is geborgd. Daarom zullen de effecten van de vrijstelling periodiek worden gemonitord en zal op basis hiervan eventuele bijsturing plaatsvinden. De eerste monitoring zal in 2023 plaatsvinden.

Om de vrijstelling te kunnen realiseren, neemt het kabinet ook additionele bronmaatregelen om het structurele pakket te versterken.

Het kabinet heeft hiervoor in de periode 2021 - 2030 100 miljoen euro per jaar gereserveerd op de aanvullende post (Kamerstuk 32847, nr. 681). Hiervan wordt 500 miljoen euro ingezet om het structurele pakket te versterken met kosteneffectieve stikstofreducerende maatregelen binnen de bouwsector. Hiervoor wordt in de periode 2021- 2023 300 miljoen euro gereserveerd en voor de periode 2024-2030 200 miljoen euro. Zo wordt zeker gesteld dat de emissies uit de bouwfase zullen worden verminderd.

Het kabinet zal in de vorm van een convenant met de sector komen tot afspraken over stikstofreductie en de daarbij behorende maatregelen. De genomen bronmaatregelen zullen worden toegevoegd aan de structurele aanpak stikstof en onderdeel worden van het programma.

Om de sector te ondersteunen het beschikbaar potentieel voor stikstofreductie te realiseren, zullen de middelen onder andere worden gericht op het stimuleren van de aanschaf van categorie nul-emissie werk- vaar- en voertuigen in de B&U (burgelijke- en utiliteitsbouw) en GWW-sector (grond-, weg en waterbouw) en ombouw (retro-fit) naar emissievrije- en -arme werktuigen. Via innovatiesubsidies zal ingezet worden op de ontwikkeling en validatie van nul-emissie alternatieven in de categorieën werktuigen waar deze thans nog niet beschikbaar zijn. Ook zal de ontwikkeling van emissiearme bouw en bouwlogistiek met toepassing van bijvoorbeeld prefab en bouw hubs worden bevorderd. Verdere opschaling zal met hulp van aanbestedende rijksdiensten vorm krijgen. Naast vermindering van de stikstofuitstoot zal dit pakket eveneens een belangrijke bijdrage leveren aan andere duurzaamheidsdoelen zoals klimaat en schone lucht. De verdere uitwerking van het pakket zal in het najaar in overleg met overheden, opdrachtgevers en de bouw plaatsvinden.

Vanaf 2024 wordt, met het oog op de partiële vrijstelling voor de bouw, de resterende 500 miljoen euro gereserveerd om te borgen dat de doelstelling van de structurele aanpak – 50 procent van de stikstofgevoelige gebieden onder de KDW – ook bij onvoorziene ontwikkelingen, wordt gehaald. Aanvullende maatregelen in of buiten de bouw zijn erop gericht om maximaal effect en stikstofreductie binnen het structurele pakket te verzekeren. Op basis van de evaluatie van de bronmaatregelen in 2023 zal nader worden besloten over de inzet van de gereserveerde middelen.

Lange(re) termijn

Ten slotte heeft het Adviescollege aanbevelingen gedaan die perspectief bieden op de lange(re) termijn. Het kabinet vindt het van belang om met open vizier te kijken naar de mogelijkheden op de lange termijn en welk instrumentarium daarvoor nodig is. Daarom is het kabinet gestart met een aantal verkenningen, die hieronder nader worden toegelicht. Diverse aanbevelingen van het Adviescollege krijgen een plek in deze verkenningen en lopende trajecten.

In deze verkenningen zal tevens aandacht zijn voor de integraliteit met andere maatschappelijke opgaven. Het Adviescollege wijst erop dat invoering van regelgeving in de vorm van normering een

belangrijke bijdrage kan leveren aan het verminderen van stikstofemissies. Het kabinet onderkent de potentie van normering als effectief instrument. Voor een kosteneffectieve route is het verstandig om met open vizier grondig te kijken naar het potentieel van mogelijke alternatieven op de reeds getroffen maatregelen. Het kabinet heeft daarom de taakopdracht Normeren en Beprijzen uitgezet, die onder onafhankelijk voorzitterschap wordt uitgevoerd.

De werkgroep zal een advies uitbrengen over de instrumentatie, uitvoeringsaspecten en fasering. Er wordt gekeken naar welke (combinaties van) instrumenten (in verschillende mate) leiden tot uitstootreductie. De adviezen en inzichten van het Adviescollege zullen hier ook bij worden betrokken. Het rapport dat naar verwachting eind dit jaar door de werkgroep wordt opgeleverd, levert bouwstenen op voor de langetermijnstrategie van het stikstofvraagstuk. Het is belangrijk dat deze bouwstenen zowel op korte als lange termijn bruikbaar zijn.

Tevens is er een verkenning gestart, onder onafhankelijk voorzitterschap, om verschillende handelingsperspectieven voor een aanpak op de lange termijn in kaart te brengen, evenals de fundamentele keuzes (en bijhorende consequenties) die daarvoor de komende jaren gemaakt moeten worden. Hierbij staat de synergie met andere maatschappelijke ruimtelijke opgaves, zoals de energietransitie, waterhuishouding en klimaatadaptatie centraal. Dit is in lijn met het advies van het Adviescollege. Ik constateer dat het college daar zelf ook een aantal belangrijke adviezen voor geeft. Deze worden betrokken bij de genoemde verkenningen. Tot slot geeft ook de eerder genoemde ruimtelijke verkenning inzichten die gebruikt kunnen worden voor de lange(re) termijn.

NOVI en Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG)

In het landelijk gebied komen veel opgaven en transities samen. Het kabinet erkent dat een heldere aanpak en strategie voor het landelijk gebied van belang is. Daarom is, in lijn met het advies van het Adviescollege, onder de Nationale Omgevingsvisie (NOVI) een nationaal programma voor het landelijk gebied aangekondigd. In dit NPLG wordt overzicht geboden over relevante trajecten en wordt een analyse gemaakt van alle opgaven in het landelijke gebied met mogelijke kansen en knelpunten in ruimtegebruik en kwaliteit. Uiteindelijk leidt dit tot een toekomstvisie voor het landelijk gebied. Het programma zal een integraal karakter kennen waarin tot een evenwichtige balans tussen de verschillende ruimtelijke belangen en claims in het landelijk gebied zal worden gekomen, met aandacht voor onder meer robuuste natuur, ruimte voor agrarische functies in de voor landbouw goed geschikte gebieden en bufferzones rond Natura 2000-gebieden.

De door het Adviescollege voorgestelde ruimtelijk zonering bestaande uit een indeling in 'groene' (natuur), 'oranje' (overgang) en 'rode' (landbouw) gebieden zal ook in het kader van het nationaal programma worden bestudeerd. Bij de door het Adviescollege voorgestelde ruimtelijke driedeling dient in ogenschouw genomen te worden dat een dergelijke ruimtelijke herindeling zeer ingrijpend is. De mogelijkheden voor het optimaal mengen van functies zullen daarom verder worden uitgewerkt in lijn met de LNV-visie 'Waardevol en Verbonden', lopende verkenningen en programma's waaronder de NOVI, en de Studiegroep Ruimte.

Ruimtelijke verkenning

De komende maanden wordt in opdracht van het kabinet een ruimtelijke verkenning stikstof uitgevoerd. Hierbij wordt verkend op welke wijze een natuurinclusieve ruimtelijke inrichting een bijdrage kan leveren aan het bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen van stikstofgevoelige natuur. Het Adviescollege biedt interessante gedachten en voorstellen die zullen worden

meegenomen in de verkenning. De uitkomsten van de verkenning zullen input zijn voor de studiegroep Ruimte.

Deze studiegroep Ruimte wordt ingesteld naar aanleiding van de onlangs aangenomen motie van het lid Harbers (Kamerstuk 35 334, nr. 101). In deze motie wordt gepleit voor de instelling van een studiegroep Ruimte die voor het nieuwe Kabinet adviezen en ruimtelijke beleidsmogelijkheden voorbereidt voor het landelijk gebied, inclusief mogelijk in te zetten instrumentarium. Op dit moment wordt een voorstel voorbereid voor de samenstelling van en opdracht aan deze studiegroep. De studiegroep zal vanzelfsprekend verzocht worden in haar werkzaamheden het eindadvies van het Adviescollege te betrekken.

Een overheid die het goede voorbeeld geeft

Het Adviescollege is van mening dat de overheid het goede voorbeeld moet en kan geven als het gaat om duurzaamheid. Het stelt daarom dat de overheid als grote uitgever van pachtgronden rekening moet houden met de duurzame bodemwaarde en eisen aan pachters moet opleggen. Dit bevordert de duurzaamheidsdoelstellingen. Vervolgens dient zij er via regelgeving voor te zorgen dat zoveel mogelijk anderen dit voorbeeld volgen.

De staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) heeft in zijn brief aan uw Kamer reeds aangegeven in het beleid voor agrarische gronden van Staat bodemkwaliteit en het leveren van een optimale bijdrage aan publieke doelen te willen onderzoeken (kenmerk 591730, 12 oktober 2018). De staatssecretaris van BZK zal daarnaast in het najaar een afwegingskader naar de Kamer sturen, dat inzicht geeft in de beleidsmatige en financiële afwegingen bij de inzet van Rijksvastgoed voor maatschappelijke doelen.

In de brief die ik op 22 maart 2019 (Kamerstuk 27 924, nr. 73) aan uw Kamer heb gestuurd, heb ik aangekondigd het pachtbeleid te gaan herzien om de bodemkwaliteit te bevorderen en tegelijkertijd toekomstzekerheid aan (jonge) boeren te geven. Dit is nodig voor een ecologisch en economisch duurzaam bedrijfsmodel. De aanbevelingen van het Adviescollege neem ik hier in mee. Ik zal uw Kamer binnenkort informeren over mijn voorstel.

De stikstofopgave komt in het landelijk gebied samen met vele andere opgaves in de fysieke leefomgeving die vragen om transformaties. In de aanbieding van de Nationale Omgevingsvisie (2020-0000542208, 11 september 2020) is aangekondigd dat het Rijk een actieve rol zal gaan spelen om transformaties tot stand te brengen. Hierbij wordt gekeken naar de inzet van gronden die in het beheer zijn bij de Rijksvastgoedhoudende diensten. Ook wordt de inzet van grond in combinatie met versterking van het ruimtelijk instrumentarium onderzocht. Het kabinet zal de risico's en financiële randvoorwaarden die aan de orde zijn bij een dergelijk actief grondbeleid de komende maanden onderzoeken en dan tot een definitief besluit komen. Onderdeel van dit onderzoek is de mogelijke totstandkoming van een Rijksontwikkelbedrijf.

Samenwerking binnen de Europese Unie

Het Adviescollege beveelt onder meer aan om in overleg te treden met de Europese Commissie om toestemming te verkrijgen voor staatssteun voor het faciliteren van een duurzaam verdienmodel voor natuurinclusieve landbouw. Daarnaast zou Nederland moeten pleiten voor inpassing van deze aanpak in de EU Green Deal strategie en het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB). Evenals het Adviescollege vind ik het van belang dat ook binnen de kaders van het nieuwe GLB en het

Nationaal Strategisch Plan kansen worden benut om het stikstofvraagstuk aan te pakken. Daarbij moet worden gekeken hoe gekomen kan worden tot een samenhangende aanpak met andere grote (Europese) opgaven zoals klimaatverandering. Een aanzienlijk deel van de buitenlandse emissies heeft impact op de Natura 2000-gebieden in de grensstreek. Het Adviescollege benadrukt dat grensoverschrijdende afstemming daarom nodig is. Samen met de betrokken provincies verken ik de mogelijkheden om te komen tot afspraken met de directe buurlanden aan de hand van een gebiedsgerichte grensoverschrijdende aanpak.

Begrotingsfonds

Om de bron- en natuurmaatregelen te kunnen bekostigen, adviseert het Adviescollege een stabiel begrotingsfonds in te richten met voldoende middelen tot 2040. Dit fonds moet een wettelijke borging krijgen, met een nadrukkelijke veiligstelling gedurende een groot aantal jaren en een duidelijke opdracht aan de minister dan wel het kabinet.

Een begrotingsfonds is niet een doel op zich, maar dient een doel: het zekerstellen van financiën en het bieden van flexibiliteit. In de huidige kabinetsaanpak wordt dit reeds bereikt via een wettelijk verankering van de doelen voor 2030, een uitgewerkt programma van concrete maatregelen met een begrotingsreeks en een monitorings- en bijstellingssysteem. Voor deze maatregelen zijn middelen gereserveerd op de aanvullende post van het Ministerie van Financiën en is inzichtelijk in welk jaar de uitgaven zich naar verwachting voordoen. Het kabinet acht een begrotingsfonds in deze context vooralsnog niet van toegevoegde waarde, omdat met de huidige werkwijze de middelen al zijn zeker gesteld en voldoende flexibiliteit geboden wordt. Bij mogelijke aanvullende besluitvorming over doelen, maatregelen en middelen blijft in de toekomst de optie bestaan tot nader onderzoek naar een begrotingsfonds.

Beleidsevaluatie PAS

Het rapport 'Beleidsevaluatie van het PAS en het wetstraject voorafgaand aan het PAS' is het resultaat van de evaluatie van het Programma Aanpak Stikstof, uitgevoerd door Berenschot en BügelHajema, met medewerking van Tauw. In het PAS was voorzien dat na een periode van zes jaar - de eerste PAS-periode van 2015 tot 2021 - een integrale evaluatie van het PAS zou worden uitgevoerd. De uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State van 29 mei 2019 die een streep haalde door het PAS als basis voor toestemmingverlening is de aanleiding deze tot evaluatie van die aanpak. Aan de Eerste Kamer is toegezegd dat hierbij tevens de wetsevaluatie wordt meegenomen (Kamerstuk 33 669, nr. M).

Het rapport omvat drie deelonderzoeken die gaan over de kwaliteit van het beleidsinstrument, de effecten van het PAS en het wetgevingstraject. Op basis van feitenonderzoek en interviews trekken de onderzoekers conclusies over het functioneren van het PAS en doen zij aanbevelingen voor nieuw stikstofbeleid, waarbij rekening wordt gehouden met de juridische houdbaarheid.

Het is evident dat het PAS niet heeft gewerkt. Hieruit is lering getrokken. Het kabinet werkt er hard aan op de juiste juridisch houdbare manier invulling te geven aan het natuurbeleid. De conclusies uit dit rapport onderschrijf ik en de aanbevelingen worden meegenomen in de uitwerking van de structurele aanpak, zoals in deze brief uiteengezet.

Conclusie algemeen

Belangrijke conclusie in het rapport is dat het PAS, wanneer de resultaten worden afgezet tegen de doelstelling, niet effectief is geweest. Het PAS beoogde economische ontwikkeling samen te laten gaan met het op termijn realiseren van de doelen voor de Natura 2000-gebieden. Het programma was gericht op reductie van de stikstofemissie en -depositie door het treffen van bronmaatregelen, treffen van herstelmaatregelen in de Natura 2000-gebieden en mogelijk maken van economische en maatschappelijke activiteiten die leiden tot stikstofdepositie in de Natura 2000-gebieden. Een afgeleide doelstelling was het verlichten van de administratieve lasten. De conclusie luidt dat de daling van de stikstofdepositie als gevolg van de ammoniakemissie niet is gerealiseerd, waardoor de instandhoudingsdoelen van de Natura 2000-gebieden onverminderd onder druk staan. De adaptiviteit in het accommoderen van onvoorziene effecten schoot daarbij tekort, bijvoorbeeld toen mede ten gevolge van de afschaffing van het melkquotum, een autonome ontwikkeling buiten het PAS, de ammoniakemissie steeg.

De onderzoekers concluderen echter ook dat dit niet betekent dat het PAS geen goede elementen bevatte. Onderdelen van het PAS hebben volgens de onderzoekers goed gefunctioneerd en kunnen meerwaarde hebben bij het ontwikkelen van nieuw stikstofbeleid. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om het rekeninstrument AERIUS, inzicht in de staat van natuurgebieden door de gebiedsanalyses en het weer op gang brengen van projecten en economische activiteiten met beperkte stikstofuitstoot. Hierbij moet worden onderscheiden dat het hierbij gaat over het gebruik van het rekeninstrument AERIUS voor onder meer de vergunningverlening en monitoring, maar dat er ook opmerkingen waren bij de toepassing van dit instrument, hierover heeft ook de commissie meten en berekenen aanbevelingen gedaan. De onderzoekers concluderen ook dat de keuze om het PAS sectoroverstijgend vorm te geven, heeft bijgedragen aan de gezamenlijkheid waarin overheden werken aan het stikstofvraagstuk. Ook heeft het PAS ervoor gezorgd dat er flink is geïnvesteerd in natuurherstel.

Goede informatie over de staat van de natuur blijft belangrijk. Zo zal worden onderzocht of en in hoeverre de informatie uit de eerdere analyses van de Natura 2000-gebieden bruikbaar kan zijn en kan worden geactualiseerd ten aanzien van het bereiken van de instandhoudingsdoelen en het nemen van natuurherstelmaatregelen in deze gebieden. Verder blijft AERIUS beschikbaar als best beschikbare wetenschappelijk instrument voor het berekenen van de stikstofdepositie op de stikstofgevoelige hectares in Natura 2000-gebieden en wordt dit instrument waar nodig blijvend doorontwikkeld. Ook zal de samenwerking tussen overheden onderling en met natuurbeheerders, sectoren en wetenschappers blijvend worden gezocht.

Natuurherstel

Het PAS verenigde vermindering van stikstofdepositie, natuurherstel en toestemmingverlening in één programma. De onderzoekers concluderen dat de balans tussen deze domeinen van meet af aan onvoldoende was. De focus lag - zeker in het politieke debat - naar het oordeel van de onderzoekers sterk op het oplossen van de vergunningencrisis rondom Natura 2000-gebieden, terwijl de natuur er in veel gebieden als gevolg van jarenlang te hoge stikstofdepositie slecht aan toe was. Hiernaast was het tempo waarin de vergunningverlening voor economische activiteiten die stikstofdepositie in Natura 2000-gebieden veroorzaakten, zijn hervat in disbalans met de snelheid waarmee de bron- en herstelmaatregelen in uitvoering zijn genomen en tot effect leiden.

Met de structurele aanpak van de stikstofproblematiek die in de Kamerbrief van 24 april 2020 (Kamerstuk, nr. 35 334, 82) is aangekondigd, kiest het kabinet voor een aanpak met als hoofddoel

het realiseren van een gunstige of - waar dat nog niet mogelijk is - een verbeterde landelijke staat van instandhouding van stikstofgevoelige soorten en habitats onder de Vogel- en Habitatrichtlijn. Hiermee kan op termijn meer ruimte ontstaan voor ruimtelijke en maatschappelijke ontwikkelingen.

Toestemmingverlening

Omdat natuurherstel een langdurig proces is, wordt in het rapport aanbevolen dit niet direct te verbinden met toestemmingverlening voor activiteiten met stikstofdepositie tot gevolg. Uit het rapport volgt dat dit betekent dat toestemmingverlening voor activiteiten waarvan een significant negatief effect op een stikstofgevoelig Natura 2000-gebied niet op voorhand is uit te sluiten, uitsluitend mogelijk wordt gemaakt via maatregelen die de emissie reduceren, op basis van een ecologische beoordeling, dan wel via een ADC-toets of intern/extern salderen. Uit het rapport volgt ook dat indien de staat van instandhouding van stikstofgevoelige natuur op termijn aantoonbaar is verbeterd als gevolg van herstelmaatregelen, dit wel kan worden meegewogen in de beslissing om depositieruimte uit te geven.

Het kabinetsbeleid maakt uitdrukkelijk een onderscheid tussen de mogelijkheden voor toestemmingverlening op de korte termijn en op de langere termijn. In de Kamerbrief van 24 april 2020 (Kamerstuk, 35334, nr. 82) zijn de mogelijkheden voor vergunningverlening en de randvoorwaarden die hiervoor gelden uiteengezet, die in lijn zijn met de mogelijkheden die in het rapport worden genoemd. Zoals ook uit het rapport volgt, zal naarmate de situatie in de Natura 2000-gebieden verbetert er meer ruimte ontstaan voor toestemmingverlening voor ruimtelijke en maatschappelijke ontwikkelingen. De structurele aanpak van het kabinet is erop gericht dat dit gebeurt, zo wordt er een flinke impuls gegeven aan versterking van de natuur door het uitvoeren van herstelmaatregelen (inclusief het verbeteren van hydrologie in en rondom natuurgebieden), het verhogen van de natuurbeheervergoeding en het versneld verwerven en inrichten van gronden ten behoeve van het Natuurnetwerk Nederland. Anders dan in het PAS is aantoonbaar natuurherstel een voorwaarde om de mogelijkheden voor toestemmingverlening op de langere termijn te vergroten.

Bron- en natuurherstelmaatregelen

Ten aanzien van de generieke bronmaatregelen en de natuurherstelmaatregelen in het PAS concluderen de onderzoekers dat beide typen maatregelen duidelijk waren belegd en op zichzelf uitvoerbaar zijn, wel signaleren zij veel discussie over de gekozen uitvoeringswijze. In de vormgeving van een deel van de brongerichte maatregelen - specifiek de voer- en managementmaatregelen - is naar het oordeel van de onderzoekers onvoldoende stilgestaan bij de doorwerking van de afspraken die met de agrarische sector zijn gemaakt. Omdat de 'winst' direct werd ingeboekt, had volgens hen een meer dwingend instrumentarium meer voor de hand gelegen. Uit het rapport volgt voorts dat onder het PAS de inzet van natuurherstelmaatregelen een impuls heeft gekregen. De rijksoverheid stelde hiervoor jaarlijks € 78 miljoen beschikbaar.

In het rapport wordt aanbevolen onverminderd door te werken aan natuurherstel via natuurherstelmaatregelen en bij het pakket maatregelen ook breder te kijken dan stikstof (zoals ook al in het PAS gebeurde), om ook in te kunnen spelen op andere ontwikkelingen zoals klimaatverandering. Het kabinet komt hieraan tegemoet door voor de periode 2021-2030 jaarlijks een bedrag te investeren in het versterken en intensiveren van het natuurbeleid dat binnen enkele jaren oploopt naar langjarig € 300 miljoen per jaar. Zoals in de Kamerbrief van 24 april 2020

(Kamerstuk, 35 334, nr. 82) staat, vormen deze additionele middelen een aanvulling op de € 125 miljoen die reeds beschikbaar zijn gesteld voor de op te richten Natuurbank en de additionele € 125 miljoen voor een regeling voor natuurbehoud en -herstel (Kamerstuk, 35 334, nr. 48). Deze middelen zijn aanvullend op de bestaande middelen uit het Natuurpact.

Ook bevelen de onderzoekers aan vol in te zetten op ammoniakemissiereductie en hierbij te anticiperen op negatieve effecten van ontwikkelingen die hier tegengesteld aan zijn. De voor de Natura 2000-gebieden verantwoordelijke bevoegde gezagen dienen naar het oordeel van de onderzoekers een maatregelenpakket op te stellen en tot uitvoering te brengen waarmee de emissies van ammoniak daadwerkelijk afnemen.

Regio en innovatie

Er wordt voorts aanbevolen voor een landelijke aanpak te kiezen met oog voor de regionale situatie. Dit om een gefragmenteerde stikstofaanpak te voorkomen en tegelijkertijd maatwerk mogelijk te maken voor een gebiedspecifieke uitwerking als de lokale situatie daarom vraagt. Als onderdeel van de structurele aanpak werkt het kabinet aan nauwe afspraken met de provincies waarmee wordt gekomen tot een effectieve gebiedsgerichte aanpak, zoals uitgelegd in de Kamerbrief van 24 april 2020 (Kamerstuk, 35 334, nr. 82).

In het rapport wordt voorts aanbevolen om innovatieve stikstofarme initiatieven te belonen. Door voorrang te geven aan innovatieve stikstofarme initiatieven, al dan niet in de vorm van intern of extern salderen, kan de eventueel nieuwe beschikbare ruimte naar het oordeel van de onderzoekers selectief worden toebedeeld en de creativiteit van de ondernemers worden geprikkeld. Inherent aan de beperkte mogelijkheden voor toestemmingverlening die er op dit moment zijn, is het noodzakelijk dat zoveel mogelijk stikstofarm wordt gewerkt om ruimte voor ontwikkeling te kunnen creëren. Het structurele pakket aan generieke bronmaatregelen bevat voorts een groot aantal maatregelen die er op gericht zijn dat door middel van innovatieve emissiearme technieken in de verschillende sectoren stikstofemissiereductie wordt gerealiseerd.

Samenwerking en governance

In het rapport wordt geconcludeerd dat met de politieke besluitvorming voor het PAS (april 2014) de bestuurlijke aandacht op landelijk niveau voor het programma afnam. Het ontbreken van een bestuurlijke betrokkenheid in het PAS heeft er naar het oordeel van de onderzoekers mede toe geleid dat strategische keuzes met een beleidsimplicatie zijn gemaakt op het operationele niveau. De onderzoekers bevelen daarom aan een governancestructuur te ontwikkelen waarin uitwisseling plaatsvindt tussen politiek, bestuur en de uitvoering. De onderzoekers concluderen tevens dat er ook zaken in de governancestructuur behouden moeten blijven, doelend op de ontwikkelde overlegstructuren, het PAS-bureau, monitoringssystemen en voortgangsrapportages.

Verder wordt in het rapport geconcludeerd dat de rollen en verantwoordelijkheden in het PAS duidelijk waren beschreven en logisch belegd. De ministeries van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, Infrastructuur en Waterstaat en Defensie en de provincies waren gezamenlijk verantwoordelijk voor een goede uitvoering van het PAS. De onderzoekers concluderen dat met de keuze om het PAS sectoroverstijgend vorm te geven, een gemeenschappelijke taal, kennisinfrastructuur en instrumentarium is ontstaan wat in de ogen van de onderzoekers van grote meerwaarde is geweest en waarvan wordt aanbevolen dit te behouden.

De huidige structurele aanpak is in gezamenlijkheid met de betrokken departementen opgezet en wordt in gezamenlijkheid met de provincies verder uitgewerkt. Deze samenwerking is breder van opzet dan in het PAS en is van grote meerwaarde vanwege de bijdrage die op deze wijze in onderlinge samenhang kan worden geleverd aan de oplossing van het stikstofprobleem. Ik zie ook de meerwaarde om dit voor de toekomst te behouden en verder te versterken, waarbij ook in de governancestructuur voor de lange termijn aandacht zal moeten blijven voor betrokkenheid op politiek en bestuurlijk niveau.

Monitoring

Tot slot wordt in het rapport de conclusie getrokken dat in het PAS de ontwikkeling van de stikstofdepositie en -emissie nauwgezet zijn gemonitord. Hierbij wordt aangetekend dat de daadwerkelijk gerealiseerde effecten van de brongerichte maatregelen echter niet systematisch in beeld zijn gebracht. De werking van de herstelmaatregelen is volgens de onderzoekers wel goed gemonitord via procesindicatoren en veldbezoeken, maar laten door het ontbreken van snelle indicatoren toch (nog) geen uitspraak over natuurherstel toe. Naar het oordeel van de onderzoekers is het niet alleen van belang om de effecten en voortgang ten aanzien van de stikstofdepositie te monitoren, maar ook de voortgang van de uitvoering van het stikstofbeleid ten aanzien van de doelstelling(en) en de voortgang van het samenwerkingsproces tussen partijen.

Een essentieel onderdeel van de structurele aanpak is de uitwerking van een passende monitorings- en bijsturingssystematiek zoals uiteengezet in de brief van 24 april 2020 (Kamerstuk 35 334, nr. 82), zowel met betrekking tot de stikstofdepositie en natuurkwaliteit per gebied als de voortgang en effecten van de uitvoering van maatregelen. Zoals in de Kamerbrief staat beschreven, versterkt deze gebiedspecifieke monitoring de juridische houdbaarheid van de structurele aanpak, omdat hiermee gericht monitoring en bijsturing plaats kan vinden op de inspanning om de instandhoudingsdoelstellingen per Natura 2000-gebieden te realiseren.

Tot slot

Het kabinet heeft met veel interesse de inzichten en aanbevelingen van beide rapporten tot zich genomen en zal deze blijven betrekken bij de uitwerking van de maatregelen voor verbetering van de natuur, het verminderen van de stikstofdepositie en de vervolgstappen die hiervoor nodig zijn in het kader van de structurele aanpak stikstof. Samen met alle betrokken partijen zal het kabinet zich blijven inspannen voor het gezamenlijke doel: een sterke en robuuste natuur in Nederland met ruimte voor wonen en werken.

Carola Schouten

Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit