

Ministerie van Landbouw,
Natuur en Voedselkwaliteit

> Retouradres Postbus 20401 2500 EK Den Haag

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

Datum 22 februari 2023
Betreft Verzoek uit de regeling van werkzaamheden over achtergrondnotities
met stikstofberekeningen

Geachte Voorzitter,

Op 10 februari jl. heeft de minister van Financiën uw Kamer een brief gestuurd met daarbij een zestal achtergrondnotities (Kamerstuk 2023Z02383). Met het verzenden van deze achtergrondnotities geeft het kabinet invulling aan de toezegging om de in de zomer 2022 openbaar gemaakte, ambtelijke berekeningen over het stikstof- en NPLG-beleid ter validatie voor te leggen aan het RIVM en uw Kamer daarover te informeren.

De vaste Kamercommissie voor Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit heeft mij op 15 februari jl. gevraagd om een reactie over de betekenis van deze notities in het licht van doelmatigheid van beleid en hoe ik om ga met de wens van de Kamer om ook te kijken naar de rol van de kritische depositiewaarde bij toetsing en het perspectief om Nederland weer van het slot te krijgen. Via deze brief ga ik in op dat verzoek.

Betekenis van de achtergrondnotities

De achtergrondnotities zijn opgesteld door het ministerie van Financiën vanuit haar taak om de doelmatigheid en doeltreffendheid van de inzet van collectieve middelen te toetsen en te borgen. Het ministerie van LNV heeft de achtergrondnotities voorzien van de benodigde beleidsmatige en juridische context. Zoals de minister van Financiën in haar brief van 10 februari jl. heeft aangegeven, betreft het onder andere kwantificering en doorrekeningen van scenario's om duidelijke verschillen tussen beleidskeuzes inzichtelijk te maken en

opties met elkaar te kunnen vergelijken. Zo brengt een van de achtergrondnotities verschillen in kaart tussen de keuze voor een hoge mate van (geografische) gerichtheid van maatregelen of een meer gespreide variant.

De uitkomsten en inzichten die volgen uit de diverse modelleringen zijn dan ook geen substituut van beleidskeuzes, maar kunnen als ondersteuning dienen bij het maken van beleidsafwegingen. De bijgevoegde achtergrondnotities zijn als zodanig niet direct gebruikt voor beleidsondersteuning. Met de analysetool zijn echter ook berekeningen gemaakt die gebruikt zijn door het kabinet, waaronder op het vlak van piekbelasters. De nieuwe inzichten die hierbij zijn opgedaan hebben vervolgens ook in de achtergrondnotitie over toestemmingsverlening een plek gekregen.

In de eerste plaats zijn de uitkomsten van modelberekeningen inherent omgeven met onzekerheid. Ze zijn immers gebaseerd op een aantal datasets, en beleidsmatige en juridische aannames. Zoals altijd het geval bij doorrekeningen geldt dat gebruik van andere data of andere aannames leiden tot andere uitkomsten. Denk daarbij bijvoorbeeld aan de deelnamebereidheid van ondernemers aan een beëindigingsregeling, extensivering of toepassing van innovaties in de bedrijfsvoering. Daarnaast geldt dat diverse relevante overwegingen die komen kijken bij integrale beleidsafwegingen en -keuzes niet goed in een model of rekensystematiek te vatten zijn. Denk aan de impact op de leefbaarheid van het platteland of dierenwelzijn. Ook zijn diverse opgaven waar het landelijk gebied voor staat, en die onderdeel zijn van de integrale aanpak van het kabinet, niet of slechts ten dele in de modellering meegenomen. Dat geldt bijvoorbeeld voor de natuuropgave, waarbij verbetering van de hydrologie en versterking van biodiversiteit en het leefgebied van diersoorten een belangrijke voorwaarde is voor het verbeteren van de natuur. Deze berekeningen en achtergrondnotities zijn dan ook niet gelijk aan het kabinetsbeleid. De achtergrondnotities hebben een ambtelijke indicatieve status en liggen nu ter validatie voor bij het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM).

Dat wil niet zeggen dat modelexercities, zoals de analysetool van het ministerie van Financiën, niet van waarde kunnen zijn voor beleidsvorming. Wanneer binnen de juiste context geïnterpreteerd bieden doorrekeningen en modellering van scenario's nuttige inzichten en aanknopingspunten bieden.

Toestemmingverlening

Het verzoek van uw Kamer vraagt expliciet in te gaan op de betekenis van de achtergrondnotities met betrekking tot de rol van de kritische depositiewaarde (KDW) in toetsing en de inzet om Nederland van het slot halen. In de achtergrondnotitie over toestemmingverlening zijn diverse doorrekeningen gedaan met betrekking tot de (on)mogelijkheden over vergunningverlening.

Hierbij hecht ik er aan te benadrukken dat toestemmingverlenging een complex juridisch vraagstuk betreft dat vraagt om een project- en locatie-specifieke ecologische beoordeling. Dit is lastig te vatten in een model en de uitkomsten moeten dan ook in deze context worden geïnterpreteerd. Dit is ook gemarkeerd in de desbetreffende achtergrondnotitie.

Een aantal van de onderliggende data en aannames is in de achtergrondnotitie eveneens voorzien van benodigde context en duiding. Deze berekeningen zijn wat betreft de prognoses voor de staat van de natuur gebaseerd op de QuickScan Natuurdoelanalyses en en PAS gebiedsanalyses (en onderliggende LESA-data) over de geobserveerde staat van de natuur in 2017. In 2023 worden de definitieve Natuurdoelanalyses beschikbaar die hier meer inzicht in kunnen geven. Toestemmingverlening vergt gedetailleerde prognoses over de staat van de natuur in 2030. Deze gebruikte gegevens kunnen voor dit doeleinde slechts indicatief worden geïnterpreteerd. Daarnaast is uitgegaan van de meest strikte toepassing van het additionaliteitsvereiste. Deze interpretatie is alleen van toepassing bij toestemmingverlening waarbij overheidspartijen betrokken zijn en geldt vooralsnog niet bij bijvoorbeeld extern salderingstransacties van private partijen.

Dit laat onverlet dat, de achtergrondnotitie over toestemmingsverlening bevestigt hoe kwetsbaar de staat van natuur is. Dat betekent dat een serieuze inspanning om stikstofdepositie omlaag te brengen noodzakelijk is om de natuur te herstellen en zo op termijn ruimte te creëren voor nieuwe economische en maatschappelijke initiatieven. Wanneer doelstellingen uit het NPLG daadwerkelijk in gang zijn gezet en behaald worden, worden er grote stappen gezet in het robuust maken van de Nederlandse natuur. In 2030 zal dan voor 74% van het stikstofgevoelige areaal in Natura 2000 gebieden geen sprake meer zijn van overschrijding. Ook worden andere drukfactoren, die van invloed zijn op de kwaliteit van de natuur aangepakt zoals hydrologie en beschikbaarheid van leefgebied. Er blijven verspreid over Nederland (delen van) gebieden liggen waar nog steeds de KDW overschreden wordt. Voor die gebieden zal de mate van overschrijding wel minder zijn en zullen passende maatwerk- en/of herstelmaatregelen getroffen worden. Ik verwacht dat op dat moment de passende beoordeling en het aantonen van additionaliteit minder vaak een belemmerende factor voor toestemmingverlening zijn.

Verkenning naar alternatieven voor de KDW

In reactie op het rapport van de heer Remkes (30252, nr. 35) heeft het kabinet aangekondigd dat het kabinet en sectorpartijen samen gaan kijken of, hoe en zo ja, wanneer de wettelijke verankering van de KDW in de Wet stikstofreductie en natuurverbetering (Wsn) te vervangen is door een andere juridisch houdbare systematiek. De staat van de natuur nu en in de toekomst is bepalend. Het gaat in de verkenning om een alternatief voor de resultaatverplichtende omgevingswaarde in de wet. Medio februari heb ik een eerste gesprek met de landbouw- en natuursector gevoerd. Daar heb ik afgesproken dat eerst drie onafhankelijke wetenschappers worden gevraagd om een essay te schrijven over de vraag of er een alternatief is. Vervolgens kunnen de aan de verkenning deelnemende partijen daarop reageren of andere alternatieven naar voren brengen. Op basis van deze gesprekken bekijken we of, en zo ja, welke alternatieven kansrijk zijn. Ik vind het belangrijk dat dit proces zorgvuldig en transparant is. Dat betekent dat ik daarvoor de tijd wil nemen (tot eind 2023) en het goed wil voorbereiden. Als er in dit traject een alternatief voor de rol van de KDW in de Wsn wordt gevonden dat aan de kaders voldoet zal hierover naar verwachting eind 2023 besluitvorming plaats kunnen vinden en zal (gelet op de eerdere keuzes in de Wsn tot verankering van de doelstelling op wetsniveau in de

vorm van een resultaatsverplichtende omgevingswaarde) dan eventueel een wetswijziging volgen

Tot slot

Ook de berekeningen van het ministerie van Financiën ondersteunen de urgentie van de problematiek waar Nederland voor staat. De doelmatige inzet van middelen is voor het kabinet een belangrijk uitgangspunt binnen keuzes in het NPLG en het Transitiefonds. Door nu in te zetten op het reduceren van stikstof en het herstellen van de natuur, kan in de toekomst weer ruimte ontstaan voor het legaliseren van PAS-melders en andere activiteiten. Het kabinet kiest hierbij voor gebiedsgerichte en integrale aanpak. In dit kader zet het kabinet onder meer in op de piekbelastersaanpak en, het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG) en heeft het een transitiefonds van 24,3 miljard ingericht om deze transitie te bewerkstelligen.

Christianne van der Wal-Zeggelink
Minister voor Natuur en Stikstof