

Vergaderjaar 2022–2023

34 682

Nationale Omgevingsvisie

35 334

Problematiek rondom stikstof en PFAS

Nr. 105

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR NATUUR EN STIKSTOF

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 25 november 2022

In het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG) brengen we de belangen van de boeren, natuur, water en klimaat samen met het oog op een vitaal platteland. De ambitie van het kabinet is daarbij helder: een sterke en veerkrachtige natuur, met robuust watersysteem en een toekomstbestendig klimaat. Ons landelijk gebied is en moet aantrekkelijk zijn en blijven om te wonen, te werken, om voedsel te produceren en om te recreëren. Ons platteland is drager van veel natuurkwaliteit, leverancier van (drink)water, producent van ons eten en bieder van groene gezondheid. Daarnaast weerspiegelt het landschap ook onze cultuur. Een toekomstbestendig platteland is sociaaleconomisch vitaal, met blijvend ruimte voor een duurzame, sterke landbouw. Dat is waar het NPLG voor staat.

Om dat te bereiken is een forse transitie noodzakelijk die we samen vorm moeten geven via een waardig en fatsoenlijk transitieproces en door voortdurend oog te houden voor de menselijke maat. We staan voor een grote opgave in het landelijk gebied en de urgentie groeit. De natuurlijke grenzen van onze natuur, water en bodem worden overschreden en de gevolgen van klimaatverandering worden steeds sterker voelbaar. Een deel van de natuur in Nederland staat er op dit moment niet goed voor. Om duurzaam gebruik te kunnen blijven maken van ons platteland zullen we ons weer moeten laten leiden door het water- en bodemsysteem. We moeten de grote opgaven voor klimaat, water, stikstofreductie en natuur hierbij niet los van elkaar aanpakken, maar juist gezamenlijk, in een integrale benadering.

De opgaven in het landelijk gebied werken ook door in onze hele maatschappij en economie. De huidige staat van natuur en de invloed van stikstof daarop heeft een grote impact op de beperkte mogelijkheden voor vergunningverlening. Dit heeft de uitspraak van de Raad van State met betrekking tot de bouwvrijstelling ook laten zien, waarover het kabinet de Kamer parallel informeert. Door samen aan de slag te gaan maken we het mogelijk om een balans te vinden. Dit gaat ook over andere grote

opgaven zoals de energietransitie, de omslag naar een duurzame industrie en het woningtekort. Tegelijkertijd is de sociale, culturele en economische impact van de opgave waar we in het landelijk gebied voor staan voor burgers, ondernemers en maatschappij van grote betekenis. Wij hebben begrip voor de vragen en onrust die dit met zich meebrengt.

Een zorgvuldige balans is nodig: de urgente opgaven op het gebied van natuur, water en klimaat vragen om met snelheid tot een oplossing te komen. Dit kan echter niet zonder draagvlak, samenwerking en dialoog met bedrijven, burgers en ondernemers, waaronder boeren. De heer Remkes heeft nogmaals duidelijk gemaakt dat hiervoor een andere manier van werken nodig is om tot gedragen oplossingen te komen. Dit heeft ook impact op de integrale aanpak van het landelijk gebied. Het kabinet wil duidelijkheid bieden over wat wel en niet kan en doet dat de komende periode onder andere via het NPLG. Tegelijk maken we samen met medeoverheden de samenwerking concreter door in de gebiedsprocessen met partijen uit te werken hoe de verschillende opgaven in een gebied het beste vorm kunnen krijgen. Dit biedt ook een enorme kans: samen kunnen we een landelijk gebied realiseren waar we prettig, veilig en gezond werken, wonen, ondernemen en recreëren.

Via deze brief, die ik stuur mede namens de Minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (VRO) en de Minister van Infrastructuur en Waterstaat (IenW), concretiseren wij het proces van het NPLG, maken wij inzichtelijk welke stappen de komende periode gezet worden met medeoverheden en sectoren en wat daarvoor de kaders zijn. Dit sluit ook aan bij de brief van de Minister van IenW over «Water en Bodem Sturend» die tegelijkertijd naar de Kamer wordt verstuurd. Het kabinet geeft zo invulling aan de drie denklijnen van de heer Remkes waarin hij een fasering in de integrale aanpak aanbrengt. Het NPLG geeft hierin niet alleen invulling aan de gebiedsgerichte realisatie van de transitie in het landelijk gebied tot aan 2030 (lijn 3), maar legt ook het fundament voor de periode daarna. Dit is nauw verweven met een langjarig toekomstbeeld en perspectief voor landbouw dat in het Landbouwakkoord wordt uitgewerkt (lijn 2), waarover de Minister van LNV de Kamer parallel informeert. De komende maanden ligt de uitdaging voor om deze verbinding samen met provincies en sectoren aan te gaan. Het kabinet werkt tevens de aanbevelingen van de heer Remkes voor de noodzakelijke stappen op de korte termijn uit, waaronder de aanpak piekbelasters en inzet op urgent natuurherstel (lijn 1).

NPLG in samenwerking met medeoverheden, sectoren en burgers

We staan voor de uitdaging om de landelijke ambities te vertalen naar wat er nodig is in de verschillende gebieden in Nederland. De doelen waren (voor een deel) al bekend, bijvoorbeeld doordat ze zijn vastgelegd in het coalitieakkoord (bijlage bij Kamerstuk 35 788, nr. 77). Dit is voor een belangrijk deel gebaseerd op Europese afspraken, zoals de Vogel- en Habitatrichtlijnen (VHR) en de Kaderrichtlijn Water (KRW) en internationale afspraken zoals het Klimaatakkoord van Parijs. De volgende stap is om de komende maanden per gebied uit te werken wat hiervan de betekenis is. Dit kan overheden en ondernemers helpen om sturing te geven aan de maatregelen die genomen moeten worden en de middelen die we daarvoor inzetten.

De heer Remkes heeft benadrukt dat in de aanpak die het kabinet hiervoor kiest voortdurend oog moet zijn voor de menselijke maat. De (landelijke) doelstellingen en kaders uit onder andere het NPLG zijn vaak abstract, evenals begrippen zoals water en bodem sturend of een aanpak voor piekbelasters. Dit vraagt om concreetheid, gesprek en transparantie over

wat de betekenis hiervan is voor een ondernemer, boer en bedrijf. Daarbij gaat het niet alleen om de participatie in gebiedsprocessen of het Landbouwakkoord, maar juist ook om duidelijkheid voor én gesprek met individuele agrarische ondernemers, inwoners en betrokkenen in het landelijk gebied.

In aansluiting op de adviezen van de heer Remkes is het daarom van belang dat er vanuit de overheid aandacht is voor de vertaling van de verschillende transitiepaden naar de situatie van de individuele agrarische ondernemer, waarin de mogelijkheden, kansen en beperkingen die er gelden voor zijn omgeving en bedrijf duidelijk zijn. Daarbij hoort ook dat het kabinet duidelijkheid geeft over de bijdragen van sectoren zoals mobiliteit en industrie. Deze sectoren maken ook onderdeel uit van de puzzel die gelegd wordt in het landelijk gebied. Welke stappen hiervoor gezet moeten worden, zowel in landelijk beleid als in de gebiedsprocessen, werken wij de komende periode uit.¹

Ik benadruk dat de opgaven zorgvuldigheid en tijd vragen en zie dat dit ook tot spanning kan leiden met de gewenste duidelijkheid die veel ondernemers juist nu graag van de overheid willen krijgen.

Vervolgstappen in de samenwerking

Het kabinet hecht er daarom waarde aan de vervolgstappen in nauwe samenwerking met provincies, waterschappen, gemeenten, sectoren en ondernemers en burgers in de gebieden te zetten. Elk van deze partijen heeft daarbij zijn eigen verantwoordelijkheden, kennis en expertise. De provincies hebben als gebiedsautoriteit voor het landelijk gebied een belangrijke rol om in de gebiedsprocessen samen met de medeoverheden en gebiedspartners de maatregelen uit te werken om de NPLG-doelen te realiseren. Daarom wordt het NPLG als interbestuurlijk programma ontwikkeld en voeren we dit uit als Rijk, samen met provincies, waterschappen en gemeenten. Sector- en ketenpartijen, financiële partijen, ondernemers en burgers zijn nadrukkelijk onderdeel van de transitie van het landelijk gebied. Betrokken partijen moeten gelijkwaardig aan tafel zitten. Het kabinet ziet het als de verantwoordelijkheid van Rijk en provincies om te zorgen voor de juiste ondersteuning.

De opgaven uit het NPLG vormen een integraal onderdeel van de «ruimtelijke puzzel» die landelijk moet worden gelegd om in de gebieden ontwikkelruimte te geven aan alle doelstellingen en ambities op rijksniveau. De opgaven zullen dan ook meegenomen worden in de provinciale uitvraag die de Minister voor VRO voorbereidt als uitwerking van het ruimtelijk beleid in het programma NOVEX.

Iteratief proces

De invulling van de opgaven in de gebieden is een iteratief proces. Dat betekent dat niet alles in één keer af hoeft te zijn en dat een lerende aanpak passend is. Bij de ontwikkeling van de gebiedsprogramma's zullen de regionale doelen en keuzes per gebied steeds verder verfijnd en bijgesteld worden. De provincies leveren op 1 juli 2023 een eerste toetsbare versie op. Na toetsing en bijstelling (zoals verderop in deze brief toegelicht) stelt elk college van gedeputeerde staten de eerste versie van het gebiedsprogramma vast.

Maar ook op 1 juli kan en hoeft niet alles al compleet zijn uitgewerkt. Deels kan dit ook de jaren daarna gebeuren. We werken de gebiedspro-

¹ Kamerstukken 33 576 en 35 334, nr. 322.

gramma's gezamenlijk langjarig, cyclisch en iteratief uit met aandacht voor reflectie, inbreng van nieuwe kennis, aanpassing en leren van elkaar. Bovenstaande notie is van belang, omdat dit medebepalend is voor de dynamiek in de ontwikkeling van de gebiedsprogramma's. Voor de versie van juli 2023 ligt het accent enerzijds op het doorgronden van de opgaven in het gebied en het maken van een aantal grote strategische keuzes. En anderzijds op het selecteren van concrete maatregelen voor concrete locaties voor de meest urgente doelen, zoals in beekdalen, veenweiden en rondom stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden. Die maatregelen moeten binnen de grotere keuzes passen. Daar hoort ook een onderbouwing van het doelbereik en financiële calculatie bij. Zo bieden we flexibiliteit voor de lange termijn, maar behouden we grip op tastbare resultaten in de komende maanden.

Hier zijn wel goede afspraken voor nodig, onder meer over de onontkoombaarheid van de aanpak en samenwerking tussen overheden en sectoren. Belangrijke randvoorwaarde is dat het kabinet er zeker van wil zijn dat de ambities van het NPLG worden gerealiseerd. Dit is ook noodzakelijk met het oog op onze ambitie voor een vitaal en toekomstbestendig platteland, daadwerkelijk natuurherstel, borging van vergunningen en voor verdere toestemmingsverlening voor economische en maatschappelijke activiteiten. Daarom worden de definitieve regionale doelen in de gebiedsprogramma's en in bestuurlijke afspraken met provincies vastgelegd. Met vaststelling van het gebiedsprogramma binden provincies zichzelf alvast aan deze doelstellingen. Het Rijk neemt de regionale doelen vervolgens kaderstellend op in het programma NPLG. Wij betrekken uw Kamer bij dit iteratieve proces, bijvoorbeeld bij publicatie van de indicatieve provinciale doelen in begin 2023, zodat het kabinet de opvattingen van uw Kamer kan betrekken bij de te zetten stappen richting vaststelling van het NPLG.

Op dit moment is het kabinet met de provincies in gesprek om te komen tot een mechanisme voor een indicatieve verdeling van de het beschikbare budget in het Transitiefonds Landelijk Gebied en Natuur. Met publicatie van de indicatieve doelen in het NPLG in begin 2023 wil het kabinet ook een budgetindicatie afgeven per provincie, gebaseerd op de opgaven in die provincie.

Ontwikkeldocument NPLG

In verschillende provincies worden al waardevolle stappen gemaakt in de gebiedsprocessen om te komen tot integrale gebiedsprogramma's voor juli volgend jaar. Het kabinet wil de provincies hierin zo veel mogelijk faciliteren. De provincies ontvangen daarom een ambtelijk ontwikkeldocument NPLG. Dit document biedt de basis voor wat de gebiedsprogramma's op 1 juli 2023 moeten opleveren. Het geeft handvatten aan de provincies, gemeenten en waterschappen om samen met sectoren integraal aan de verschillende opgaven (natuur, water, klimaat, groen-blauwe dooradering) te werken in de gebiedsprocessen. Zo bevat het ontwikkeldocument onder meer de landelijke doelen, een eerste concretisering van de structurerende keuzes en een beschrijving van de governance. Daarnaast ontvangen de provincies een document met een handreiking voor de gebiedsprogramma's en het document Spelregels Meerjarenprogramma Transitie Landelijk Gebied.² De spelregels geven inzicht in de procesgang en de vereisten voor aanvragen voor financiële rijksbijdragen uit onder meer het Transitiefonds. In pilots gaan Rijk en

² Het ontwikkeldocument, de handreiking en de spelregels zullen worden gepubliceerd op www.rijksoverheid.nl en op www.aanpakstikstof.nl.

provincies de handreiking en spelregels toepassen op een aantal praktijkcasussen.

In de handreiking is in samenwerking met provincies, waterschappen en gemeentes opgesteld wat het minimale niveau van uitwerking van de gebiedsprogramma's op 1 juli 2023 moet zijn. We bekijken steeds samen – bijvoorbeeld bij het ijkmoment in januari – of deze minimale vereisten goed werkzaam zijn om tot goede gebiedsprogramma's te komen of dat bijvoorbeeld aanpassing van de handreiking nodig is.

Wij willen benadrukken dat het ontwikkeldocument geen definitieve keuzes voorschrijft. Het heeft als doel heeft om provincies in deze fase van het proces zo veel mogelijk te voorzien van input en richtlijnen om met de partners in de gebieden aan de slag te kunnen en samen tot verdere invulling te komen. De ontwikkeling van gebiedsprogramma's is namelijk een adaptief proces. Een werkwijze van reflectie, aanpassing aan veranderende contexten, inbreng en ontwikkeling van nieuwe kennis en inzichten – zoals uit het Landbouwakkoord – en voortdurend van elkaar leren en optimaliseren doet recht aan wat een transitie vraagt. Het Rijk wil deze manier van werken ondersteunen, het ontwikkeldocument is daarin een volgende stap. Inzichten uit de gebiedsprocessen zullen worden benut bij het opstellen van het uiteindelijke programma NPLG.

Gebiedsgericht werken centraal

Het is belangrijk om heel precies oog te hebben voor de grote verschillen tussen gebieden in Nederland. Die verschillen gaan bijvoorbeeld over de bodemgesteldheid, de beschikbaarheid en de kwaliteit van water of de nabijheid van Natura 2000-gebieden. Per gebied (denk aan zandgronden, veenweidegebieden of kleigebied) kunnen andere maatregelen nodig zijn om bijvoorbeeld te hoge uitstoot, uitspoeling en watergebruik terug te dringen. De gebiedsgerichte omstandigheden hebben dus impact op wat er wel en niet kan in een gebied. Dit geldt onder andere voor het ruimtegebruik door de landbouw, waarbij de ontwikkelrichtingen voor ondernemers en sectoren zullen verschillen tussen regio's. In de gebiedsprogramma's zal dit verder worden uitgewerkt.

Ook in het ontwikkeldocument staat gebiedsgericht, integraal werken centraal. Een integrale aanpak is effectiever omdat slim gekozen maatregelen meerdere doelen gecombineerd kunnen dienen, terwijl onderling negatieve effecten zo veel mogelijk worden voorkomen. Groenblauwe dooradering is een goed voorbeeld van een maatregel die ingezet kan worden voor realisatie van meerdere doelen. Een ander voorbeeld is het realiseren van extra (extensief beheerd) permanent grasland: dit draagt niet alleen bij aan de biodiversiteit, maar is het ook positief voor de bodem- en waterkwaliteit en de vastlegging van koolstof. In beekdalen op zandgronden zal waterbuffering en het bereiken van KRW-doelen maatgevend zijn, maar ook bijdragen aan het bereiken van natuurdoelen; in de veenweidegebieden zal het terugdringen van veenoxidatie ook positief effect hebben op natuur- en waterkwaliteit; en extensivering draagt bij aan het bereiken van zowel de stikstof- als klimaatdoelen. Met één aanpak hoeven we zo min mogelijk aan te kloppen met aanvullende opgaven bij boeren, bedrijven en inwoners. Tot slot wordt de samenhang gezocht met opgaven op wonen, industrie en energie in het gebied.

Het is van belang dat er voor de agrarische sector bruikbare landbouwgrond is en blijft. In lijn met het advies van de heer Remkes mag de agrarische sector niet het sluitstuk zijn in de discussie over ruimte. Beschermen van bruikbare landbouwgrond moet in de gebiedsprocessen nadrukkelijk aandacht krijgen. We stellen hiervoor uitgangspunten op.

Deze uitgangspunten zullen in samenhang en parallel met de gebiedsprogramma's en de provinciale uitwerking in het Programma NOVEX worden opgesteld, binnen de kaders van het NPLG en Kamerbrief Water en Bodem Sturend en door de Ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), IenW en Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) gezamenlijk (Kamerstukken 27 625 en 30 015, nr. 592).

In samenhang met Landbouwakkoord en Brief Water en Bodem Sturend

Om invulling te geven aan de ambities van het NPLG is het nodig om alle partijen, zoals ondernemers, boeren en burgers, een duidelijke rol te geven bij de stappen die nodig zijn voor de toekomst de landbouw en landelijk gebied. De agrarische sector is in dit verhaal onmisbaar, vanuit zijn rol als duurzame voedselproducent, beheerder van (agrarische) natuur, groenblauwe dooradering en vanuit sociaal-cultureel perspectief. De uitwerking van het NPLG hangt daarom nauw samen met de brief van de Minister van LNV over de toekomst van de landbouw en het Landbouwakkoord dat de Minister van LNV samen met partijen vormgeeft.

Een van de onderdelen van het Landbouwakkoord is het neerleggen van een gezamenlijke visie over de toekomst van de Nederlandse landbouw, zowel regionaal, nationaal, binnen Europa als mondiaal. Daarbij worden afspraken gemaakt over de betekenis hiervan voor sectoren en verdienvermogen, net als de ondersteuning door overheid en keten. Deze onderdelen zullen uitgewerkt worden binnen de randvoorwaarden van natuur, water, bodem en klimaat. Het Landbouwakkoord zal worden afgesloten binnen de kaders en doelen vanuit de NOVEX, het NPLG en de Kamerbrief Water en Bodem Sturend.

De uitwerking van de doelen en structurerende keuzes in het NPLG en het vormgeven van de gebiedsprocessen is een iteratief proces, waarop het Landbouwakkoord belangrijke input geeft. Daar waar het Landbouwakkoord bijvoorbeeld invloed heeft op de uitwerking van de structurerende keuzes uit het NPLG of het NOVEX-programma, wordt de uitwerking van de structurerende keuzes in de verdere toepassing daarvan hierop aangepast of toegevoegd. Voor de Brief Water en Bodem Sturend wordt ruimte geboden om dit uit te werken in de gebiedsprocessen via «comply or explain».

Doelstellingen NPLG

Zoals eerder aangegeven komen de landelijke doelen voor water, klimaat en natuur onder meer voort uit het coalitieakkoord en (inter)nationale afspraken. Het gaat om de volgende doelen:

Natuur en stikstof

Voor natuur gaat het om de wettelijke verplichtingen van de Europese VHR. De hoofddoelstelling van de VHR is het op termijn realiseren van een gunstige staat van instandhouding voor alle beschermde habitattypen en soorten. Om hier in de gebiedsprocessen invulling aan te kunnen geven is een concretisering van deze hoofddoelstelling nodig: wat betekent een gunstige staat van instandhouding en hoe en wanneer bereiken we dit? Het uitgangspunt is om zo veel als mogelijk in te zetten op functiecombinatie en niet op eenzijdig gebruik. Daardoor kan een zo groot mogelijk deel van de opgave met natuurinclusieve landbouw, agrarisch natuurbeheer of landschapsgrond worden ingevuld en kan aan de natuurdoelstellingen worden voldaan met behoud van een agrarisch perspectief. De

natuurkwaliteitsopgave verschilt per gebied en zal zowel kwantitatief als kwalitatief nog nader worden uitgewerkt.

In de Europese biodiversiteitsstrategie is een streefdoel opgenomen dat ambieert dat in 2030 30% van de VHR-opgave wordt gerealiseerd. Deze 30% staat niet gelijk aan 30% extra natuur areaal, maar aan de overbrugging van 30% van het gat naar het realiseren van een gunstige staat van instandhouding voor alle beschermde habitattypen en soorten. Dit streefdoel staat nog niet vast en kan nog wijzigen, maar wordt mogelijk binnen enkele jaren wettelijk vastgelegd in de Verordening natuurherstel. In de gebieden is boven op de uitvoering van bestaande afspraken uit het Natuurpact hiervoor meer natuurinclusieve landbouw en meer inzet op natuurherstel nodig. In de komende periode werkt het Rijk samen met de provincies nader uit wat deze opgave van 30% precies behelst en hoe deze ingevuld kan worden. Provincies kunnen bij het invullen van deze opgave rekening houden met de samenhang met de landbouwtransitie en het bijbehorend verdienvermogen van de boer. Om invulling te geven aan de ambitie van 30% natuurherstel ga ik samen met mijn collega van LNV werken aan een breed gedragen uitwerking, samen met agrarische sectoren, natuurorganisaties en provincies.

Voor de drukfactor stikstof gaat het om de landelijke doelstelling dat 74% van het areaal van de voor stikstof gevoelige habitats in Natura 2000-gebieden in 2030 onder de KDW moet zijn gebracht. Ten aanzien van het stikstofdoel voor 2030 zullen er twee ijkmomenten in 2025 en 2028 worden uitgewerkt.

Zoals is aangegeven in de kabinetsreactie op het advies van de heer Remkes 14 oktober jl. gaat het kabinet onderzoeken hoe en zo ja, wanneer de wettelijke verankering van de KDW in de Wet stikstofreductie en natuurverbetering te vervangen is door een andere juridisch houdbare systematiek. Daarbij is de staat van de natuur bepalend. Wij starten hiermee in december dit jaar en verwachten hier een jaar voor nodig te hebben.

Water

Voor de wateropgave geldt dat de KRW een Europese richtlijn is (2000) die voorschrijft dat de biologische en chemische kwaliteit van oppervlaktewater aan bepaalde eisen moet voldoen. Dat geldt ook voor de chemische kwaliteit en de hoeveelheid grondwater. Er mag geen belemmering zijn voor het behalen van doelen voor drinkwater, oppervlaktewater- en grondwaterafhankelijke natuurgebieden. Uiterlijk in 2027 moet Nederland alle maatregelen hebben genomen die nodig zijn om te komen tot gezonde aquatische ecosystemen.

Klimaat: landbouw en landgebruik

Om de nationale klimaatdoelstelling van ten minste 55% emissiereductie in 2030 te realiseren, zijn voor de sectoren industrie, elektriciteit, gebouwde omgeving, mobiliteit, landbouw en landgebruik indicatieve restemissiedoelen voor 2030 bepaald. Restemissiedoelen geven de hoeveelheid uitstoot weer die er in 2030 nog per sector overblijft. Voor de verschillende sectoren bedragen de restemissies voor de broeikasgassen, uitgedrukt in CO₂-equivalenten, indicatief:

- Gebouwde omgeving: 11,2–10 Mton (opgave 7,2 Mton³).
- Mobiliteit: 24,9–23,7 Mton (opgave 3,3–3,5 Mton).

³ De opgaven in deze lijst zijn de opgaven ten opzichte van de emissieraming 2030 uit de Klimaat- en Energieverkenning 2021.

- Industrie: 35,3–34,4 Mton (opgave 5–5,9 Mton)
- Elektriciteit: 20,5–6,1 Mton (opgave 0,5–2 Mton)
- Landbouw: 18,9 Mton (opgave 6,7 Mton)
- Landgebruik: 2,7–1,8 Mton (opgave 0,8–1,7 Mton)

De landbouw heeft reeds een indicatief restemissiedoel van 18,9 Mton in 2030. Voor de veehouderij en de akkerbouw voor wat betreft mestaanwending betekent dit een reductieopgave van 5 Mton CO₂-equivalenten in 2030. Voor het landgebruik is een indicatief restemissiedoel van 1,8–2,7 Mton CO₂-equivalenten in 2030 bepaald. Het gaat hierbij om veenweidegebieden, landbouwbodems en bomen, bossen en natuur. De opgaven en restemissiedoelen voor de verschillende sectoren zijn opgenomen in het ontwerp-beleidsprogramma klimaat⁴, evenals de beleidspakketten waarmee die doelen moeten worden gerealiseerd. Voor de landbouw en het landgebruik is het NPLG daar een belangrijk onderdeel van.

Groenblauwe dooradering

Om bovenstaande hoofddoelen te realiseren is in de startnotitie NPLG gekozen om een ondersteunende doelstelling op te nemen voor 10% groenblauwe dooradering in het landelijk gebied. Naast de hoofddoelen draagt groenblauwe dooradering ook bij aan een bredere landschappelijke kwaliteit en een veerkrachtiger agrarisch gebied. Dit gebeurt door het stimuleren van bestuiving, plaagreductie, bodemverbetering en het bieden van bescherming tegen weersextremen, als hitte en droogte. De doelstelling is uitgewerkt binnen het Aanvalsplan Landschap door een brede coalitie van partijen waaronder boerenorganisaties, natuur- en landschapsorganisaties en overheden. Het sluit ook aan op de Europese Biodiversiteitsstrategie en de Bossenstrategie.

Uitwerking gebiedsprogramma's: tijdlijn

De komende periode werken we samen aan de volgende onderdelen en bouwstenen:

November '22–begin '23: gezamenlijk uitwerken regionale doelen en structurerende keuzes

De komende maanden wordt toegewerkt naar de indicatieve provinciale en regionale vertaling van de landelijke doelen. Daarbij wordt ook zo veel mogelijk in beeld gebracht op welke wijze landelijk (generiek) beleid bij kan dragen aan de doelstellingen. Momenteel werkt het kabinet aan een proces voor het zorgvuldig betrekken van de juiste belanghebbenden hiervoor. Het gaat in het bijzonder om een provinciale verdeling van de landelijke broeikasgas- (CO₂-, lachgas- en methaan-)opgave voor de veehouderij en akkerbouw (mestaanwending in de akkerbouw)⁵ en de verdeling van de (extra) VHR-opgave voor natuur, waaronder het extra benodigd (agrarisch) natuurareaal. Voor water is de regionale vertaling al bekend, evenals voor de hectareopgave voor het (resterende deel van het) Natuurnetwerk Nederland. Deze zijn reeds aangegeven in de startnotitie NPLG. Wanneer in begin 2023 de indicatieve provinciale/regionale doelen bekend worden gemaakt, kunnen de provincies hier vervolgens in hun gebiedsprocessen verder mee aan de slag.

De doelen zijn een duidelijk «wat». Voor het hoe om deze doelen te bereiken zal het NPLG structurerende keuzes bevatten. Dit zijn beleidsuit-

⁴ Kamerstuk 32 813, nr. 1049.

⁵ Het ontwikkeldocument biedt een eerste aanzet voor scenario's om tot indicatieve provinciale klimaatdoelen te komen.

spraken over de wenselijkheid en onwenselijkheid van (nieuwe) activiteiten in het landelijk gebied. Deze structurerende keuzes helpen om concretere invulling te geven aan de opgaven. Dit resulteert in een ruimtelijke strategie op hoofdlijnen, die de ontwikkelrichting van gebieden aangeeft. Het gaat bijvoorbeeld om de invulling van water en bodem sturend, overgangsgebieden rondom Natura 2000-gebieden en het inpassen van groenblauwe dooradering. In het ontwikkeldocument NPLG is een eerste concretisering van deze structurerende keuzes als basis voor de provincies meegegeven. Deze basis werken we de komende maanden gezamenlijk verder uit, invulling vindt onder andere plaats in de gebiedsprocessen. De te maken keuzes sluiten ook aan bij de «water en bodem sturend brief» zoals die door de Minister van IenW tegelijk met uw Kamer wordt gedeeld.

Het kabinet zal de Kamer begin 2023 over de voortgang en (tussen)uitkomsten berichten op de provinciale doelen en structurerende keuzes. Verdere uitwerking van de indicatieve provinciale doelen en keuzes vinden vervolgens voor het belangrijkste deel plaats in de gebiedsprocessen van de provincies, zoals hieronder beschreven.

Tegelijkertijd zal het kabinet ook de indicatieve emissiereductiedoelen voor onder andere de sectoren mobiliteit en industrie bekend maken. Het proces hiertoe is in de brief van 9 september jl. toegelicht.

Ijkmoment januari 2023

Het is voor alle betrokkenen van belang om concrete stappen te zetten in het ontwikkelen van het NPLG en gebiedsprogramma's. Om de voortgang hiervan in beeld te brengen last het kabinet in januari 2023 een ijkmoment in. Samen met overheden en maatschappelijke partners wordt gekeken wat de voortgang is, en wat er eventueel extra nodig is om tot een eerste toetsbare versie van de gebiedsprogramma's en een eerste ontwerpversie van het NPLG te komen in juli 2023.

Andere opgaven op bijvoorbeeld het terrein van volksgezondheid, dierziekten en zoönosen, geurhinder en fijnstof lopen mee in het gebiedsproces. Voor luchtkwaliteit en leefbaarheid, waaronder geur, geldt bovendien dat deze niet mogen verslechteren en waar nodig te verbeteren. Veranderingen in landgebruik die gepaard gaan met het realiseren van de NPLG-doelen zijn in veel gevallen een belangrijke kans om een positieve bijdrage aan deze opgaven te leveren. Zo geeft het kabinet ook invulling aan «de gehele bocht» van het rapport van de heer Remkes, waarbij hij naast de opgaven voor klimaat, water, natuur en bodem, ook gezondheid, dierwelzijn en cultuur benoemt.

Tot aan juli 2023: provinciale gebiedsprogramma's

Het kabinet geeft nadrukkelijk ruimte aan de provincies om zelf in de gebiedsprogramma's, in goed overleg met alle betrokkenen, concrete invulling te geven aan de doelen, keuzes en kaders van het NPLG. Hier ligt dus ruimte om per gebied maatwerk te leveren. De nu bekende doelen en keuzes en die van begin 2023 zijn bedoeld om richting te geven aan de gebiedsprocessen. De doelen en keuzes worden definitief gemaakt ná aanlevering van de toetsbare gebiedsprogramma's op 1 juli 2023.

Vanuit het ontwikkeldocument NPLG kunnen de provincies voortbouwen op de richtinggevende stikstofemissiedoelstelling per provincie zoals die

bij hen bekend zijn. Hoe en waar deze emissies worden gereduceerd is aan provincies. Zo vormt zich van onderop een ruimtelijk beeld per provincie, dit is in lijn met het advies van de heer Remkes. Daarbij staan de uitgangspunten van het NPLG centraal, zoals water en bodem sturend, de instandhoudingsdoelen van de VHR en de nationale doelstellingen (waaronder de landelijke stikstofdoelstelling van 74% onder de KDW in 2030, inclusief de twee ijkmomenten in 2025 en 2028).

Zoals op 14 oktober aangegeven is, is de heer Remkes' advies (Kamerstukken 30 252 en 35 334, nr. 35) gevolgd om de stikstofkaart van tafel te halen. Zijn aanbeveling is om zo snel mogelijk regionale kaarten te maken. Het kabinet hecht sterk aan de provincie als gebiedsregisseur. Het Rijk zal provincies hierbij zoveel als mogelijk ondersteunen door het beschikbaar stellen van instrumentarium, tools en data waarmee de inzichten en voorstellen uit de gebiedsprocessen nader onderbouwd en geduid kunnen worden.

Het kabinet vindt het van belang dat de mate waarin het NPLG en de gebiedsprogramma's leiden tot doelbereik stevig wordt onderbouwd en dat dit getoetst wordt. Er zijn daarom zowel voor als na 1 juli 2023 diverse toetsingsmomenten ingericht. Dit leidt waar nodig tot bijstelling van het NPLG en gebiedsprogramma's. De provincies zullen bijvoorbeeld goed moeten omschrijven wat de sociaal-economische effecten van maatregelen zullen zijn en op welke wijze het beleid hierop kan worden aangepast. Daarom voeren provincies een sociaal-economische impactanalyse uit in de integrale gebiedsprogramma's.

De ecologische autoriteit toetst de wetenschappelijke onderbouwing en daarmee juridische robuustheid van de natuurdoelanalyses. De natuurdoelanalyses zijn analyses van de best beschikbare ecologische informatie over de stand van zaken van stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden in relatie tot de instandhoudingsdoelstellingen. Daarbij zijn de eerder opgestelde gebiedsanalyses het startpunt, waaraan nieuw beschikbare relevante informatie uit monitoring en veldonderzoek wordt toegevoegd. Deze analyses bevatten ook een beoordeling van de geconstateerde en de verwachte effecten van de uitgevoerde en geprogrammeerde maatregelen. Het is belangrijk dat daarbij ook gebruik wordt gemaakt van de meest recente gebiedskennis. De situatie per stikstofgevoelig Natura 2000-gebied en de effecten van gerealiseerde stikstofreductie in combinatie met natuurherstel worden daarom in samenhang ecologisch beoordeeld. Voor het opstellen van de natuurdoelanalyses wordt gestreefd naar afronding eind 2022. De uiterlijke datum waarop de natuurdoelanalyses afgerond moeten zijn is 1 april 2023. Deze beoordeling van de natuurdoelanalyses vindt plaats vanaf december dit jaar.

Voorbij juli 2023

Na juli 2023 worden de provinciale gebiedsprogramma's getoetst door de ecologische autoriteit en beoordeelt het Rijk de gebiedsprogramma's integraal. Het Rijk ziet er daarbij op toe of aan de vereisten van de handreiking voor gebiedsprogramma's wordt voldaan,⁶ of het advies van de ecologische autoriteit is meegenomen en of de programma's – in samenhang met de Rijksmaatregelen – tot integraal doelbereik leiden op de doelstellingen van het NPLG. Aan de kennisinstellingen (het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL), Wageningen University & Research (WUR) en het RIVM) wordt gevraagd hiervoor een doorrekening

⁶ De provincies ontvangen naast het ontwikkeldocument NPLG een handreiking die houvast geeft bij het maken van de gebiedsprogramma's. Met de provincies samen wordt gekomen tot een definitieve handreiking met vereisten voor de gebiedsprogramma's.

op doelbereik te doen. Bij de integrale beoordeling worden door de overheden ook de uitkomsten van de sociaaleconomische impactanalyse gewogen: er wordt gekeken of de uitkomsten van deze analyses een aanvulling van de aanpak vragen. Na toetsing en eventuele bijstellingen worden de gebiedsprogramma's vastgesteld door Gedeputeerden Staten (verwachting tweede helft 2023).

Het Rijk beoordeelt of de programma's voldoende basis vormen voor de aanvraag van rijksbijdragen. Dit betekent dat gekeken wordt naar het brede doelbereik NPLG (op de klimaat-, water- en natuurdoelen en de verduurzaming van de landbouw in relatie tot deze opgaven) in samenhang met de beschikbare middelen en het halen van de mijlpalen.

Daarnaast zal een lerende evaluatie van het NPLG uitgevoerd worden als onderdeel van het adaptieve en cyclische proces van het NPLG. Er is gestart met het in kaart brengen van de onderzoeksmogelijkheden. Uitwerking van het ontwerpprogramma NPLG gebeurt tot medio 2023, waarna wij het ontwerpprogramma met de Kamer zullen delen. Naar verwachting wordt het NPLG tweede helft 2023 vastgesteld.

Onontkoombaarheid

Het kabinet staat voor de verantwoordelijkheid dat de doelstellingen van het NPLG onontkoombaar gerealiseerd worden. Uiteindelijk gaat het er om dat de maatregelen daadwerkelijk worden uitgevoerd en effect hebben op natuurherstel, verbetering van waterkwaliteit en het tegengaan van klimaatverandering. Onontkoombaarheid is ook essentieel voor de mogelijkheden voor vergunningverlening: zo zal de stikstofbelasting op de natuur teruggedrongen moeten worden opdat er meer ruimte voor nieuwe activiteiten ontstaat. De borging hiervan is een belangrijk onderdeel van het gesprek tussen Rijk, provincies en sectoren, juist wanneer dit pijnlijke of lastige keuzes vraagt.

Er kunnen diverse redenen zijn waarom resultaten in de gebiedsprocessen achterblijven bij de afspraken en verwachtingen. Daarom is een voorspelbare bijsturingssladder nodig tussen Rijk en provincies. Het Rijk gaat daarbij altijd eerst het gesprek aan, en stuurt bij via het al dan niet uitkeren van middelen. Indien dat passender is, kan ook bijgestuurd worden via eigen beleidsmaatregelen, afspraken met gemeenten in plaats van met provincies, en waar nodig juridisch instrumentarium.

Overige voortgang

Monitoring

Naast de voorgenomen plannen voor het NPLG wil het kabinet de Kamer ten slotte via deze brief berichten over de voortgang die plaatsvindt in de uitvoering van de Wet stikstofreductie en natuurverbetering. Op verzoek van het Ministerie van LNV rapporteert een onafhankelijk consortium bestaande uit het PBL, het RIVM en Wageningen University & Research (WUR) periodiek over de voortgang van de stikstofreductie en natuurverbetering. Op 24 oktober 2022 is de eerste stikstofrapportage gepubliceerd.⁷

Deze rapportage geeft inzicht in de uitgangssituatie in relatie tot de Wsn-doelen en daarmee een beeld van de te realiseren stikstofopgave. In de rapportage is de historische en verwachte ontwikkeling van de emissies en de neerslag van stikstof in beeld gebracht. De rapportage is

⁷ <https://www.aanpakstikstof.nl/actueel/nieuws/2022/10/24/start-monitoring-stikstofneerslag>.

gebaseerd op concreet uitgewerkte maatregelen die op 1 mei 2020 bekend waren. Dat was voordat de Wsn was aangenomen en de maatregelen worden getroffen. Het NPLG dat nu wordt uitgewerkt, is ook nog niet meegenomen in die berekeningen. Deze rapportage bevat ook nog geen doorrekening van de maatregelen die nu in uitvoering zijn.⁸ Tot slot zijn (bij)effecten op stikstof van maatregelen die zijn genomen ná mei 2020 in het kader van de energietransitie niet meegenomen in deze rapportage. De doorrekeningen van maatregelen die voortvloeien uit deze programma's landen wel in volgende monitoringsrapportages. Kanttekening bij de huidige rapportage is dat zij nog onderdeel is van de impactanalyse die het RIVM uitvoert in relatie tot de rekenfout die is gebleken naar aanleiding van de top 100 ammoniakuitstoters. De rekenfout heeft lokaal effect en mogelijk beperkte gevolgen voor de conclusies van dit rapport. De exacte effecten worden nog onderzocht.

Vanaf eind 2023 zal het consortium de tweejaarlijkse rapportage opleveren over de voortgang en gevolgen van de bron- en natuurmaatregelen. Eens in de zes jaar, vanaf 2026, wordt gerapporteerd over de landelijke staat van instandhouding van Natura 2000-gebieden.

De monitoring van de doelen van het NPLG en hoe zich dat verhoudt tot de monitoringsystematiek op basis van de Wsn, wordt nader uitgewerkt en kan leiden tot een aanpassing of uitbreiding van het verzoek aan het consortium.

Grondbank

In de realisatie van de landelijke opgaven voor natuur, water en klimaat is het van belang om grondmobiliteit te creëren om ruimte te bieden aan het gebiedsproces. Zoals op 10 juni 2022 met de Tweede Kamer in de brief «Perspectieven voor agrarische ondernemers» (Kamerstuk 30 252, nr. 28) is gewisseld, speelt de nationale grondbank (NGB), als aanvulling op provinciale grondbanken, daarin een belangrijke rol. Met het operationaliseren van de NGB wordt invulling gegeven aan de motie van het lid Dik-Faber c.s. «pilot grondfonds stikstofaanpak» (Kamerstuk 35 600, nr. 47). Inzet van de NGB is gekoppeld aan de gebiedsprogramma's en gebiedsprocessen in de provincies. De NGB speelt een rol bij de uitvoering van de versnellingsopties die eerder dit jaar door de provincies zijn aangedragen (zie ook Kamerstuk 35 925 XIV, nr. 161). Ook kan de NGB van betekenis zijn bij de uitvoering van het advies van de heer Remkes van 5 oktober 2022 (bijlage bij Kamerstuk 30 252 nr. 34). Voor de aankopen door de NGB is in het Transitiefonds geen budget opgenomen.

Ten behoeve van aankopen in 2023 wordt met een eenmalige plafondcorrectie van de departementale begroting van het Ministerie van LNV een budget van € 200 mln. beschikbaar gesteld. Dit gebeurt via een plafondcorrectie waardoor de uitgaven- en verplichtingenruimte van de LNV begroting wordt opgehoogd. De bedoeling is dat de plafondcorrecties intertemporeel budgettair neutraal uitkomen. Voor de periode 2024–2035 wordt nog bezien hoe middelen voor de NGB beschikbaar worden gesteld (zie de bijlage «kader beleidskeuzes uitgelegd» bij deze brief). Bij verkoop kan sprake zijn van waardevermindering ten opzichte van het aankoop-

⁸ In de ramingen van Nederlandse emissies (KEV 2020) is het beleid meegenomen dat op 1 mei 2020 voldoende concreet is uitgewerkt («vastgesteld en voorgenomen beleid») en bindend is vastgelegd (alléén «vastgesteld beleid»). De KEV 2021 bevatte geen emissieramingen voor stikstof. Op 1 november is de KEV 2022 gepubliceerd en de komende maanden verschijnen de emissieramingen 2022. Dit zal in een volgende versie van deze monitoring meegenomen worden.

bedrag. Dit verschil (afwaardering) wordt verrekend met het Transitiefonds of andere bronnen (zoals het Natuurpact).

Wijzigingsbesluit Habitatrichtlijngebieden vanwege aanwezige waarden

In de Hoofdlijnenbrief van 1 april 2022 (Kamerstukken 33 576 en 35 334, nr. 265) is aangekondigd dat het «Wijzigingsbesluit Habitatrichtlijngebieden vanwege aanwezige waarden» zal worden vastgesteld. Na de nodige voorbereidingstijd is het besluit inmiddels genomen en het zal op 26 november in werking treden⁹. De inhoud van het besluit is al geruime tijd bekend en daardoor kon er al rekening mee worden gehouden in de natuurdoelanalyses die momenteel worden opgesteld. Het besluit regelt het beschermen van habitattypen en soorten die ten onrechte in de oorspronkelijke aanwijzingsbesluiten (met name uit de jaren 2009–2013) nog niet beschermd werden. Het gaat om correcties (dus geen actualisering) van 101 aanwijzingsbesluiten.

Ter afsluiting

Samen met medeoverheden, landgebruikers, bewoners en andere maatschappelijke partners wil het kabinet bouwen aan een ecologisch en sociaaleconomisch gezond en florerend landelijk gebied. Dit vraagt om nauwe samenwerking, waarbij we continu met elkaar bezig zijn om de aanpak verder te verfijnen en concretiseren. In dit iteratieve proces zal het kabinet ook het gesprek met de Kamer blijven voeren om zo tot een breed gedragen aanpak van het landelijk gebied te komen. De komende periode zullen vanuit het NPLG een aantal belangrijke stappen gezet worden. Het gaat dan om:

- In begin 2023 informeert het kabinet de Kamer over de provinciale doelen voor klimaat en natuur en de structurende keuzes, tegelijk met de stikstofdoelen voor onder andere industrie en mobiliteit.
- Sluiten van het Landbouwakkoord in het eerste kwartaal van 2023.
- De planMER voor NPLG wordt gelijktijdig met het ontwerp-NPLG gepubliceerd, naar verwachting medio 2023.
- In juli 2023 hebben alle provincies de eerste provinciale gebiedsprogramma's in concept gereed.
- Na juli 2023 worden de gebiedsprogramma's onder andere getoetst door de ecologische autoriteit en beoordeelt het Rijk de gebiedsprogramma's integraal. De gebiedsprogramma's en het NPLG worden tweede helft 2023 vastgesteld.
- De start van het meerjarenprogramma is voorzien vanaf 2024. Hierin is onder andere het overzicht van de voortgang van maatregelpakketten (met de financiering) opgenomen.

De Minister voor Natuur en Stikstof,
Ch. van der Wal-Zeggelink

⁹ Stcrt. 2022, nr. 27057.