

Vergaderjaar 2022–2023

34 682

Nationale Omgevingsvisie

35 334

Problematiek rondom stikstof en PFAS

Nr. 114

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR NATUUR EN STIKSTOF

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 10 februari 2023

In de brief van 25 november jl. over de *Voortgang integrale aanpak landelijk gebied en de opvolging van de uitspraak van de Raad van State over Porthos* heeft het kabinet geschreven hoe het aan de slag gaat met de aanpak voorgesteld door de heer Remkes¹ (hierna: «de november-brief»). Ook is de Kamer geïnformeerd over de *Voortgang Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG)*². In voorliggende brief informeer ik de Kamer over de voortgang van enkele onderwerpen uit deze brieven. De brief is ingedeeld in de volgende hoofdstukken:

- I. Indicatieve regionale doelen voor natuur en klimaat (NPLG);
- II. Vooruitblik vervolgstappen NPLG;
- III. Samenhang gebiedsprogramma's NPLG en Landbouwakkoord;
- IV. Transitiefonds Landelijk Gebied en Natuur;
- V. Voortgang bronmaatregelen structurele aanpak;
- VI. Indicatieve stikstofdoelen industrie/energie en mobiliteit;
- VII. Wetsvoorstel tot wijziging omgevingswaarde stikstofdepositie 2030 en vergunningplicht voor stikstofgerelateerde wijzigingen en verkenning van alternatieven voor de Kritische Depositiewaarde (KDW);
- VIII. Overige onderwerpen.

Tegelijk met deze brief informeer ik de Kamer met een separate brief over de uitwerking van de piekbelastersaanpak, de stand van zaken rondom de legalisering van de PAS-melders en het instellingsbesluit voor de Commissie schadevergoedingen PAS-meldingen.

I. Indicatieve regionale doelen voor natuur en klimaat (NPLG)

Met het NPLG worden de grote duurzaamheidsopgaven op het gebied van natuur, water en klimaat integraal en gelijktijdig aangepakt. Zo kan een integrale aanpak tot stand komen waarbij maatregelen elkaar aanvullen.

¹ Kamerstukken 34 682 en 35 334, nr. 108.

² Kamerstukken 34 682 en 35 334, nr. 105.

Door gelijktijdig te werken aan biodiversiteitsherstel, reductie van broeikasgasuitstoot en waterkwaliteit maken we het Nederlandse landelijke gebied immers zo snel mogelijk klaar voor een economisch en ecologisch gezonde toekomst. In dit hoofdstuk ga ik in op indicatieve provinciale verdeling van de natuur- en klimaatdoelen binnen het NPLG en hoe deze mee worden genomen in de provinciale gebiedsprogramma's die op 1 juli 2023 worden opgeleverd.

Natuurdoelen

Voor natuur gaat het om de verplichtingen van de Europese Vogel- en Habitat Richtlijn (VHR). De hoofddoelstelling van de VHR is het op termijn realiseren van een gunstige staat van instandhouding voor alle beschermde habitattypen en soorten. Vanwege de urgentie om te komen tot natuurherstel, en om hier in de gebiedsprocessen invulling aan te kunnen geven, is nu in het NPLG als doel voor 2030 gesteld om 30 procent te overbruggen van het verschil tussen de huidige staat van instandhouding en de gunstige staat van instandhouding. Deze 30 procent staat niet gelijk aan 30 procent extra natuurareaal, maar aan de overbrugging van 30 procent van het gat naar het realiseren van een gunstige staat van instandhouding voor alle beschermde habitattypen en soorten. Zoals ook in de novemberbrief is opgenomen werkt het Rijk met provincies uit wat deze opgave behelst. Hiervoor willen de provincies en het Rijk ook zoveel mogelijk de natuurdoelanalyses (NDA's) benutten die voorzien zijn op 1 april 2023.

De doelstelling van 30 procent natuurherstel geldt in beginsel voor elke provincie. Welk type natuur de grootste herstelopgave heeft en wat voor inzet nodig is om 30% natuurherstel te realiseren zal echter wel per provincie en gebied verschillen. In kustgebieden ligt het accent bijvoorbeeld op het terugbrengen van dynamiek in de duinen; in gebieden met hoogveen gaat het om herstel van de waterhuishouding en verminderen van stikstof; en in veenweidegebieden is herstel van weidevogelpopulaties een opgave, die gecombineerd kan worden met een hoger waterpeil ten behoeve van klimaatdoelen. Naast kwaliteitsmaatregelen, wordt reeds voorzien in extra natuurareaal door bestaande afspraken over de realisatie van het resterende Natuurnetwerk Nederland (NNN), de aanleg van nieuw bos, en groenblauwe dooradering, die al bekend waren voor het NPLG. Deze afspraken geven naar verwachting al grotendeels invulling aan het benodigde extra natuurareaal om de doelstelling van 30 procent natuurherstel in 2030 te behalen. Naast extra natuurareaal zal ook een deel van de opgave gerealiseerd worden met agrarische natuur. Het is maatwerk; uit de gebiedsprogramma's zal uiteindelijk blijken of, en hoeveel, extra inzet nodig is. De doelstelling voor 2030 is een belangrijke kans om nu optimaal mee te koppelen met de transitie van het landelijk gebied en met al voorgenomen en in het NPLG beoogd beleid. Het kabinet zet hierbij maximaal in op slimme functiecombinaties. Samen met de Minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (MVRO) wordt integraal naar ruimtegebruik gekeken.

De exacte invulling van de doelstelling van 30 procent zal per provincie verschillen, omdat de natuuropgave per gebied en natuurtype verschilt. Het gaat om uitbreiding van natuurareaal (functiescheiding) en agrarische natuur (functiecombinatie). Rijk en provincies zullen daarom in samenwerking met landbouw en natuurorganisaties verder uitwerken hoe deze doelstelling in de gebiedsprogramma's kan worden ingevuld. Als het gaat om agrarische natuur wordt in beeld gebracht wat de mogelijkheden zijn om deze mee te koppelen met andere opgaven. Daarbij is het belangrijk te realiseren dat agrarische natuur effect heeft op de huidige bedrijfsvoering van agrarisch ondernemers en productiviteit van landbouwgrond.

Hiervoor is het essentieel dat instrumentarium, zoals beheersvergoedingen of landschapsgrond, zo goed mogelijk ondersteunend worden ingericht.

Om de provincies te helpen de natuuropgave mee te kunnen nemen in de gebiedsprogramma's die de provincies op 1 juli 2023 zullen opleveren, is het streven om in april 2023 gezamenlijk tot een indicatieve, provinciale verdeling te komen. Dit moment sluit ook goed aan bij het beschikbaar komen van de natuurdoelanalyses. De uitkomsten hiervan bieden de provincies nieuwe handvatten en inzichten voor de verdere uitwerking.

Klimaatdoelen

In Nederland zijn de klimaatdoelen indicatief vastgesteld in het coalitieakkoord (Bijlage bij Kamerstuk 35 788, nr. 77) en het ontwerp-beleidsprogramma Klimaat. Daarmee is afgesproken om ten opzichte van 1990 55 procent broeikasgasemissiereductie te realiseren in 2030, met een beleidsinzet van 60 procent reductie. Alle sectoren dragen hier aan bij. Voor de landbouw geldt een indicatieve restemissieopgave van 18,9 Mton CO₂ eq. (equivalenten) in 2030. Daarbij geldt een reductieopgave van 5 Mton CO₂ eq. (waarvan 3,8 Mton methaanreductie conform afspraken Global Methane Pledge) voor de veehouderij (inclusief mestaanwending) gekoppeld aan de gecombineerde aanpak.

De klimaatopgave tot 2030 is slechts een tussenstap tot 2050. Op welke locaties precies emissiereductie gerealiseerd wordt, is voor het behalen van de klimaatopgave niet belangrijk, maar het maakt wel uit voor het meekoppelen met andere NPLG-doelen. Het realiseren van deze reductie is nadrukkelijk een gezamenlijke opgave van Rijk en provincies met een mix van generieke en gebiedsgerichte maatregelen die een plek krijgen in de gebiedsprogramma's. Het Rijk neemt verantwoordelijkheid voor het inzetten van generieke maatregelen passend in het gebiedsproces. De generieke maatregelen worden nader uitgewerkt, zoals verplichte voer- en managementmaatregelen om te komen tot CO₂-reductie en kringloop-landbouw. Dit gebeurt onder andere in het kader van het Landbouwakkoord en meegenomen in de voorjaarsbesluitvorming Klimaat (bijvoorbeeld grondgebondenheid). Door het inzetten van deze generieke maatregelen zal de provinciale opgave lager uitpakken.

Het kabinet geeft hierbij de indicatieve geografische verdeling van deze klimaatopgave mee, die een combinatie weerspiegelt van een aanpak die bestaat uit zowel generiek als provinciaal beleid. Zo kunnen provincies maximaal inzetten op integrale gebiedsprogramma's. Hiermee kan het Rijk ook beoordelen of met alle gebiedsprogramma's, met daarin een mix van generieke en gebiedsgerichte maatregelen, samen de doelstellingen worden behaald. Deze verdeling is een indicatie die gebruikt kan worden bij de uitwerking van zowel gebiedsgericht als generiek beleid. De komende maanden werkt het Rijk verder uit op welke wijze landelijk (generiek) beleid mede kan bijdragen aan het behalen van de klimaatdoelen.

Om te komen tot een verdeling van deze klimaatopgave, heeft het Rijk gebruik gemaakt van de verdeelsleutel op basis van huidige CO₂-uitstoot eq. per subsector per provincie. Hierbij is, door de WUR, per provincie gekeken naar de uitstoot vanuit de melkveehouderij, varkenshouderij en overige veehouderij, en via bodememissies akkerbouw en bodememissies veehouderij.

Tabel 1. Indicatieve geografische verdeling van de nationale klimaatopgave in het NPLG per provincie.

	Klimaatdoel per provincie ¹ Reductieopgave Mton CO ₂ eq tov KEV2021
Drenthe	0,3
Flevoland	0,1
Friesland	0,8
Gelderland	0,7
Groningen	0,3
Limburg	0,3
Noord-Brabant	0,8
Noord-Holland	0,3
Overijssel	0,7
Utrecht	0,3
Zeeland	0,1
Zuid-Holland	0,3
Nederland	5,0

¹ Dit klimaatdoel per provincie is een gezamenlijke opgave die een combinatie weerspiegelt van zowel generiek als provinciaal beleid.

Dit voorstel voor een verdeling kan gezien worden als vertrekpunt voor het verwerken van de klimaatopgave in de gebiedsprogramma's. Het is nu aan de provincies om met deze indicatieve geografische verdeling van de klimaatopgave in hun gebiedsprogramma's te komen tot maatregelen die tot integraal doelbereik leiden. Provincies werken daartoe de gebiedsgerichte maatregelen uit, en zullen realisatie van klimaatdoelen optimaal meenemen met de andere NPLG-doelen. Het is aan het Rijk om in samenspraak met provincies waar nodig generiek beleid in te zetten.

II. Vooruitblik vervolgstappen NPLG

De indicatieve doelen voor natuur en klimaat vormen, samen met de structurerende keuzes uit de brief «Water en Bodem Sturend»³, kaders voor de provinciale gebiedsprogramma's in het kader van het NPLG. Deze indicatieve doelen worden na 1 juli 2023 vastgesteld. Dit gebeurt tegelijk met de andere doelstellingen, zoals de indicatieve doelen voor de sectoren industrie en mobiliteit, waar ik later in deze brief op in ga. De structurerende keuzes, die aangeven hoe de doelen in de verschillende typen gebieden bereikt kunnen worden, worden de komende maanden verder aangevuld, vanuit het NPLG zelf en vanuit het landbouwakkoord (voorzien in voorjaar 2023). Deze kunnen ook worden betrokken in de provinciale gebiedsprogramma's.

De eerste toetsbare versies van deze provinciale gebiedsprogramma's moeten 1 juli 2023 gereed zijn. Deze dienen als basis voor het eerste meerjarenprogramma landelijk gebied, dat op Prinsjesdag verschijnt. Gebiedsprogramma's zullen naast concrete ook globaal omschreven maatregelen omvatten. Die moeten in gebiedsprocessen en gesprekken met betrokkenen als concrete maatregel nader worden uitgewerkt voor volgende jaargangen van het meerjarenprogramma.

Richting de totstandkoming van de gebiedsprogramma's zijn nog enkele analyses en toetsingen voorzien:

- Ex ante evaluatie aannemelijk doelbereik NPLG en gebiedsprogramma's door kennisinstellingen (op basis gebiedsprogramma's die 1 juli 2023 worden opgeleverd);

³ Kamerstukken 27 625 en 30 015, nr. 592.

- Ecologische toetsing van gebiedsprogramma's door de Ecologische Autoriteit (op basis gebiedsprogramma's die 1 juli 2023 worden opgeleverd);
- Integrale beoordeling van de gebiedsprogramma's door het Rijk (najaar 2023).

Voor het ontwerpprogramma NPLG zelf, dat (medio 2023) is voorzien, wordt een PlanMER-procedure doorlopen met als eerste de Notitie Reikwijdte en Detailniveau (voorjaar) en vervolgens de planMER zelf. Het opstellen van zowel het planMER als het ontwerpprogrammabeide zal gebeuren met inbreng vanuit participatiesessies met de medeoverheden en de maatschappelijke partners. Na de formele inspraakperiode en na parlementaire behandeling zal het NPLG worden vastgesteld. Ook de bevindingen uit het iteratieve proces met de gebiedsprogramma's worden meegenomen.

Ijkmoment

Zoals in de startnotitie van het NPLG is aangekondigd, heeft op 1 februari jl. een ambtelijke werksessie in het kader van het ijkmoment plaatsgevonden. De voortgang van de gebiedsprogramma's landelijk gebied en het NPLG, inclusief de uitvoeringscondities, zijn besproken. Hierover ga ik ook bestuurlijk in gesprek. De transitie van het landelijk gebied is immers een gezamenlijke opgave, waarbij voortdurend parallel wordt gewerkt en afstemming nodig is.

Duidelijk is dat alle provincies voortgang boeken met het opstellen van de gebiedsprogramma's. Zo zijn eerste bouwstenen voor gebiedsprogramma's recent gedeeld, bijvoorbeeld van Zeeland en Overijssel. Alle provincies zullen uiterlijk 1 juli a.s. een gebiedsprogramma indienen. Daarin zullen de brede doelen van het NPLG zijn opgenomen. Een andere positieve ontwikkeling is dat alle natuurdoelanalyses (NDA's) tijdig gereed komen. De handreiking die in samenwerking met provincies is opgesteld is daarvoor van groot belang geweest. Aan Rijkszijde loopt het NPLG op koers om medio 2023 een ontwerp NPLG op te stellen. Het Rijk heeft, mede op verzoek van provincies, een aantal uitvoeringscondities uitgewerkt, zoals het geven van helderheid over de juridische status van de gebiedsprogramma's en het inwerking stellen van een grondbank. Een aantal andere uitvoeringscondities die voor de uitwerking van de gebiedsprogramma's van belang zijn heeft echter meer tijd nodig, onder meer omdat de uitkomsten van het Landbouwakkoord meegenomen en meegewogen moeten worden. Hierbij kan worden gedacht aan de uitwerking van generieke maatregelen – zoals normering en beprijzen –, de kaders voor landschapsgronnen en het betrekken van de keten.

De gebiedsprogramma's die medio 2023 worden voorzien zullen voornamelijk de beleidshoofdlijnen bevatten, maar op onderdelen al concrete uitwerkingen. Nadere invulling zal plaatsvinden in de gebiedsprocessen, waarmee ook recht wordt gedaan aan de brede wens voor goede betrokkenheid van lokale partijen. Het is noodzakelijk dat er in de zomer gebiedsprogramma's liggen die voldoen aan de minimale vereisten uit de handreiking NPLG, met daarin voor de prioritaire gebieden voldoende concrete maatregelen om uit te voeren en effect sorteren. Daarom zal ik de periode tot juli 2023 gebruiken om met de provincies te bespreken welke stappen noodzakelijk zijn om de gebiedsprogramma's te concretiseren en de uitvoeringscondities aan zowel provinciale als Rijkszijde verder op orde te brengen. Hiertoe voer ik in april van dit jaar gesprekken met elke individuele provincie.

Een onderwerp van die gesprekken is verbetering van de handreiking om te komen tot het opstellen van gebiedsprogramma's. Daarvoor dienen onder andere de pilots die worden uitgevoerd in een aantal provincies. Deze gesprekken moeten leiden tot de realisatie van de doelen zoals vastgelegd in het NPLG. Samen met de Ecologische autoriteit en kennisinstellingen zal nadien worden beoordeeld of de maatregelen doel treffen en welke aanvullingen eventueel nodig zijn. Voorbeelden hiervan kunnen zijn dat het Rijk meer zal inzetten op verplichtende landelijke of lokaal gerichte maatregelen, of instructieregels zal opstellen over de uitoefening van taken en bevoegdheden. Ik ga er echter van uit dat dit niet nodig zal zijn, omdat ik zie hoe gemotiveerd de provincies aan de slag zijn met deze complexe opgave. Ik ben voortdurend met provincies en het IPO in gesprek om tijdig af te stemmen en zo nodig gezamenlijk bij te sturen. Bovendien geldt hierbij altijd dat de provincie het bevoegd gezag is en het Rijk de geschetste handelingsopties enkel proportioneel en passend in zal zetten. Daarbij past individuele afstemming en samenwerking daar elke provincie uniek is.

Stand van zaken natuurdoelanalyses (NDA's)

Momenteel wordt met het opstellen van natuurdoelanalyses (NDA's) invulling gegeven aan de wettelijke verplichting om voor ieder stikstofgevoelig Natura 2000-gebied inzichtelijk te maken in welke mate de instandhoudingsdoelstellingen worden gerealiseerd en wat de verwachte gevolgen van al geplande en reeds in uitvoering genomen maatregelen zijn. De NDA's zijn analyses van de best beschikbare ecologische informatie. De eerder opgestelde gebiedsanalyses vormen hierbij het startpunt, waaraan nieuw beschikbare relevante informatie uit monitoring en veldonderzoek wordt toegevoegd. De NDA's leveren daarmee belangrijke informatie voor de gebiedsprogramma's.

Op dit moment worden de eerste NDA's getoetst in het kader van een pilot. Dit biedt de voortouwnemers en Ecologische Autoriteit de mogelijkheid om te leren, zowel in het opstellen als toetsen van NDA's. Ook zal de Ecologische Autoriteit op basis van de pilot aan de voortouwnemers tips en aanbevelingen meegeven voor het opstellen van de overige NDA's. Deze komen in de periode tot uiterlijk 1 april 2023 gereed. De inzichten uit de natuurdoelanalyses worden zo meegenomen in het opstellen van de eerste versie van ontwerp-gebiedsprogramma's dat 1 juli 2023 door de provincies opgeleverd wordt. Niet iedere NDA zal echter voor die datum voorzien kunnen worden van een toetsingsadvies door de Ecologische Autoriteit. De NDA's waarover de Ecologische Autoriteit voor 1 juli 2023 nog geen toetsingsadvies heeft uitgebracht, zullen daarna in combinatie met of parallel aan de gebiedsprogramma's getoetst worden door de Ecologische Autoriteit. Samen met de Ecologische Autoriteit wordt nagegaan of het haalbaar is om alle NDA's (ruim 130) en de twaalf gebiedsprogramma's uiterlijk in het najaar van 2023 van een toetsingsadvies te voorzien. Dit is een forse uitdaging, gezien de grote hoeveelheid werk, de beperkt capaciteit aan deskundigen en het feit dat de Ecologische Autoriteit, NDA's en gebiedsprogramma's nieuw zijn. Samen met de Ecologische Autoriteit wordt momenteel bekeken wat er nodig en mogelijk is om deze planning te halen. Het uitgangspunt hierbij blijft dat de snelheid niet ten koste mag gaan van de kwaliteit. Mocht de beoogde planning toch onder druk komen te staan, dan kan gedacht worden aan zaken als het prioriteren van gebieden waar de ecologische urgentie het hoogst is en fasering in de besluitvorming over de ecologisch meest urgente maatregelen.

III. Samenhang gebiedsprogramma's NPLG en Landbouwakkoord

Het kabinet werkt samen met provincies aan een gebiedsgerichte aanpak om de opgaven voor natuur, water en klimaat en de hiervoor benodigde transitie van de landbouw vorm te geven. In dit hoofdstuk informeer ik de Kamer welke volgende stap door het Rijk wordt gezet in het faciliteren van de gebiedsprocessen in de provincies.

Om te komen tot een breed gedragen en toekomstbestendige aanpak in de landbouwsector voor het bereiken van de gestelde doelen, en met perspectief voor die sector, is een intensief traject gestart om te komen tot een Landbouwakkoord. Mijn inzet is om dit voorjaar overeenstemming te hebben over de inhoud hiervan. Bij de vormgeving van een Landbouwakkoord zijn het kabinet, medeoverheden – in het bijzonder provincies (IPO) – en de natuur- en landbouwpartijen intensief betrokken.

De afspraken die in het Landbouwakkoord worden gemaakt hangen nauw samen met de gebiedsprogramma's. Hierbij geldt dat voor voorstellen die bijdragen aan de doelen van het Transitiefonds, ook voldoende middelen beschikbaar zijn. De uitkomsten van het Landbouwakkoord geven tijdig, uiterlijk april, helderheid over het pakket maatregelen, doelbereik en de kosten die daarmee gepaard gaan. Gedurende het Landbouwakkoordproces wordt dit voorzien van een appreciatie van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) voor wat betreft bijdrage aan transitie en doelen. De provincies nemen de voorstellen, wanneer die positief worden beoordeeld, mee in de gebiedsprogramma's. Op korte termijn zal het proces voor de (indicatieve) verdeling van de middelen uit het Transitiefonds voor de afspraken uit het landbouwakkoord en de gebiedsprogramma's verder worden uitgewerkt, waarbij de bijdrage die maatregelen leveren aan de doelen van het fonds van groot belang is.

Het Landbouwakkoord levert zo een cruciale bijdrage op de structurende keuzes uit het NPLG. Het Landbouwakkoord heeft hiermee een belangrijke invloed op de wijze waarop de vaststaande doelen binnen planning gerealiseerd worden. Provincies zullen deze keuzes in de concepten van hun gebiedsprogramma's verwerken. In de geschetste verdere beoordeling en toetsing, inclusief de definitieve vormgeving van de gebiedsprogramma's, stelt het Rijk als voorwaarde dat de gebiedsprogramma's in overeenstemming moeten zijn met de afspraken uit het Landbouwakkoord wanneer deze betrekking hebben op de gebiedsprogramma's.

Voorwaarde daarvoor is vanzelfsprekend wel, dat de provincies tijdig, in overeenstemming met de democratische processen die zij zelf moeten lopen, beschikken over de inhoud van het Landbouwakkoord, zodat zij het kunnen verwerken in hun gebiedsprogramma en het Rijk erop kan toetsen. Daarnaast moeten afspraken uit het Landbouwakkoord in overeenstemming zijn met de doelen zoals geformuleerd in NPLG, de Klimaatwet, brief Water en Bodem sturend. Mocht het Landbouwakkoord niet tijdig tot overeenstemming leiden, dan zal het kabinet de benodigde keuzes maken zodat het NPLG geen vertraging oploopt (conform motie van het lid Tjeerd de Groot (D66) (Kamerstuk 36 200 XIV, nr. 33)).

Verder geldt dat het Transitiefonds Landelijk Gebied en Natuur is ingesteld om het behalen van de doelen rond natuur, water, klimaat te realiseren. Het Transitiefonds ondersteunt ook de omslag van de agrarische sector. Concreet betekent dit dat de sector bij de uitvoering van mogelijke afspraken in het Landbouwakkoord moet kunnen rekenen op financiering vanuit het Transitiefonds.

Goedkeuring van de uiteindelijke gebiedsprogramma's en successievelijke financiering vanuit het Transitiefonds is afhankelijk van het te behalen doelbereik en de kaders die zijn meegegeven, zoals de uitkomsten van het Landbouwakkoord. De provincies hebben bij het opstellen van concepten voor gebiedsprogramma's vanzelfsprekend ruimte in de maatvoering, ook wanneer maatregelen op norm- of instrumentniveau zijn vastgelegd in het Landbouwakkoord.

Voorzien is ook dat er maatregelen zijn die enkel indirect, en niet direct bijdragen aan het doelbereik. Een goed voorbeeld hiervan zijn zaken rond meten en monitoren van doelbereik. Eventuele afspraken hierover, naar inhoud en omvang, hoeven niet te wachten op afronding van de gebiedsprocessen. Deze kunnen vooruitlopend op de gebiedsprogramma's al worden voorbereid en zijn voorzien in het zogeheten randvoorwaardelijk budget binnen het Transitiefonds.

IV. Transitiefonds Landelijk Gebied en Natuur

Voor het opstellen van haalbare en uitvoerbare gebiedsprogramma's en om maatregelen te prioriteren om maximaal bij te dragen aan doelbereik is het van belang een indicatief beeld te hebben op welk deel van het Transitiefonds aanspraak kan worden gemaakt. Een provincie met een grote opgave, zal immers meer budget nodig hebben dan een provincie met een kleinere opgave. De hoeveelheid middelen is beperkt, hoewel ook geldt dat niet de volledige NPLG-opgave door de middelen uit het Transitiefonds gedekt hoeft te worden. Er zijn ook andere middelen, onder meer het Europese Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB), programma natuur en andere reeds bestaande Rijks- en provinciemiddelen.

In ambtelijke werkgroepen is door het Rijk, het IPO en de provincies een verdeelmechanisme ontwikkeld. Op basis van deze rekensystematiek kunnen indicatieve budgetten vastgesteld worden. De indicatieve budgetten worden gebaseerd op de grootte van de NPLG-opgaven in een provincie. Hieruit kunnen maatregelen gefinancierd worden die bijdragen aan deze opgave. Dat kunnen zowel maatregelen zijn die door provincies getroffen worden, als maatregelen door waterschappen, gemeenten of het Rijk (zoals de piekbelastersaanpak en afspraken uit het Landbouwakkoord). Wat de verhouding wordt tussen maatregelen die door het Rijk getroffen worden en maatregelen die door medeoverheden getroffen worden, zal duidelijk worden in de gebiedsprocessen.

Om aanspraak op middelen uit het Transitiefonds te maken, moeten gebiedsprogramma's en maatregelen(pakketten) ingediend worden. Deze worden vervolgens middels een integrale beoordeling op doelbereik getoetst, waarna middelen aangevraagd en toegekend kunnen worden.

Tijdens de samenwerking tussen het Rijk en de provincies is gekozen voor een mechanisme dat simpel, eerlijk, uitlegbaar, transparant en herleidbaar is. De indicatieve budgetten worden gebaseerd op de grootte van de richtinggevende NPLG-doelen, per provincie.

V. Voortgang bronmaatregelen structurele aanpak

De bronmaatregelen uit het maatregelenpakket van de structurele aanpak stikstof⁴ leveren de eerste stikstofreductie op. Ik informeer de Kamer hierover door haar zoals gebruikelijk halfjaarlijks de laatste stand van zaken toe te sturen (bijlage 1). De reductie-opbrengst van dit pakket wordt

⁴ Kamerstuk 35 334, nr. 82.

echter lager ingeschat dan de oorspronkelijke prognoses. Daarnaast kent een aantal maatregelen vertraging in de implementatie. Een nieuwe doorrekening van het bronmaatregelenpakket door het kennisconsortium staat voor eind 2023 gepland, volgens de monitoringssystematiek in het Programma stikstofreductie en natuurverbetering (Psn). Anticiperend hierop is echter gekeken naar mogelijkheden tot bijsturing, vooruitlopend op deze tweejaarlijkse monitoringsrapportage. Deze bijsturing heeft het kabinet onder meer gedaan met de aankondiging van de piekbelasters-aanpak en, zoals ik de Kamer in de novemberbrief heb gemeld, door 100 miljoen euro extra beschikbaar te stellen boven op de 500 miljoen euro uit de reservemiddelen van de structurele aanpak stikstof. Uit deze middelen is in de novemberbrief 400 miljoen euro extra beschikbaar gesteld voor het programma Schoon en Emissieloos bouwen (SEB) en 200 miljoen euro gereserveerd voor een aantal specifieke nader te bepalen stikstofmaatregelen op het gebied van industrie, bouw en mobiliteit, waaronder de industriële piekbelasters. De piekbelastersaanpak beslaat immers zowel agrarische als industriële bedrijven. Verder zet het kabinet de uitvoering van de maatregelen uit de structurele aanpak stikstof met kracht voort.

VI. Indicatieve stikstofdoelen industrie/energie en mobiliteit

Het kabinet vindt dat alle sectoren een evenredige en evenwichtige bijdrage moeten leveren aan de oplossing van het stikstofvraagstuk. Het is belangrijk dat hier op vergelijkbare wijze op wordt gestuurd aan de hand van duidelijke doelstellingen. Door het kabinet is aangekondigd⁵ dat sectordoelen worden opgesteld voor onder andere industrie en mobiliteit. Met deze brief geef ik ook invulling aan de motie van het lid Van Campen c.s. (VVD)⁶ en motie van de leden Thijssen (PvdA) en Bromet (Groen-Links).⁷

Rol sectoren in verduurzamingsopgave Nederland

Het kabinet kiest ervoor om in alle sectoren te sturen op een integrale aanpak, die per sector verschillende zwaartepunten heeft. Zo zijn de sectoren mobiliteit en industrie gebonden aan forse doelen, opgaven en maatregelen met betrekking tot klimaat- en luchtkwaliteitsbeleid, opdat emissies van broeikasgassen (zoals CO₂) en luchtverontreinigende stoffen (zoals fijnstof en NO_x) sterk afnemen. De reductieopgave ten aanzien van klimaat (broeikasgassen) is voor de industrie respectievelijk de landbouw bijvoorbeeld circa 60 en 40 procent voor 1990–2030. Belangrijk daarbij te vermelden is dat maatregelen die CO₂ reduceren in veel gevallen ook tot NO_x-reductie leiden. Voor de landbouwsector is de stikstof (VHR)- en waterkwaliteitsopgave (KRW) een van de sterkste drijfveren om maatregelen te nemen, omdat ammoniak vanuit de landbouw de grootste binnenlandse bron van depositie is. Deze context is voor het kabinet van belang als vertrekpunt voor het stellen van de indicatieve doelen. In onderstaande tabel is ter referentie het aandeel van de verschillende sectoren in de emissies NO_x en NH₃ aangegeven, evenals het sectorale aandeel in de landelijke depositie op stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden.⁸

⁵ Kamerstukken 33 576 en 35 334, nr. 322.

⁶ Kamerstuk 33 576, nr. 302.

⁷ Kamerstuk 35 925 XIV, nr. 121.

⁸ <https://monitor.aerius.nl/onderwerp/stikstofdepositie-nl?level=national>.

Tabel 1 Sector	Aandeel in gemiddelde stikstofdepositie 2020	Aandeel in NO _x -emissie 2019	Aandeel in NH ₃ -emissie 2019
Industrie en energie	2%	14%	2%
Mobiliteit	11%	71%	3%
Landbouw	46%	11%	86%
Bouw/huishoudens/diensten	6%	4%	9%
Buitenland	35%	–	–
Totaal	100%	100%	100%

Beleid en maatregelen industrie en mobiliteit

Industrie

Op basis van diverse nationale en Europese wet- en regelgeving stuurt het kabinet de komende jaren op een sterke reductie van stikstof (NO_x) in de industrie. Deze (inter)nationale afspraken en maatregelen zorgen ervoor dat de uitstoot verder moet dalen. Zo is de industrie via het ontwerp Beleidsprogramma Klimaat van juni 2022, het Schone Lucht Akkoord en de Europese voorstellen uit bijvoorbeeld het Fit for 55-pakket gebonden aan doelstellingen en maatregelen die leiden tot CO₂- en stikstofreductie. Voor de industrie zijn de belangrijkste maatregelen waarmee naast CO₂-reductie ook stikstofemissies moeten worden teruggedrongen:

- Europese Richtlijn Industriële Emissies: de onderliggende Best Beschikbare Technieken-conclusies en daarop gebaseerde vergunningen worden continu aangescherpt waarmee dus reductie wordt afgedwongen.
- CO₂-heffing⁹ en het Europese emissiehandelssysteem (ETS).
- Subsidieregelingen zoals de SDE++ en de VEKI regelgeving ter verduurzaming van de industrie.¹⁰
- Piekbelastersaankpak industrie: de Ministers van EZK en IenW gaan samen met bevoegde gezagen conform de novemberbrief aan de slag met industriële piekbelasters in de industrie. De aanpak zal zich richten op ongeveer 35 industriële bedrijven: de naar verwachting circa 25 bedrijven die voldoen aan de drempelwaarde, plus nog eens 10 bedrijven die weliswaar onder de drempelwaarde voor stikstofdepositie zitten, maar deel uitmaken van de maatwerkafspraken met grootste CO₂-uitstoters en waarbij de reductie van de stikstofuitstoot ook wordt betrokken. Bij alle industriële piekbelasters maakt verkenning van aanscherpingsmogelijkheden van huidige vergunningen onderdeel uit van deze aanpak.
- De maatwerkaanpak heeft in totaal betrekking op de 20 grootste CO₂-emittenten. Het kabinet is al in gesprek met verschillende industriële bedrijven; vorig jaar zijn hieruit de eerste Expressions of principle getekend. Deze aanpak wordt verder uitgebreid. Ook (bovenwettelijke) reductie van ammoniakuitstoot maakt onderdeel van de aanpak. De Kamer wordt binnenkort door de Minister van EZK nader geïnformeerd over de maatwerkaanpak.
- Voor stikstofpiekbelasters in de industrie die niet onder de maatwerkaanpak vallen, werkt het kabinet de aanpak nu verder uit. Hierbij wordt ook gekeken naar bovenwettelijke reductie van ammoniakuitstoot.

In aanvulling op bovenstaande maatregelen is er voor (onder andere) de industrie en mobiliteit ook nog het Europese emissiehandels-systeem (ETS-1 en ETS-2). Ook hebben provincies als bevoegd gezag, in aanvulling

⁹ Kamerstuk 32 813, nr. 1049.

¹⁰ Kamerstukken 29 826 en 32 813, nr. 135.

op de aanpak van het Rijk, de ruimte om extra reductiemaatregelen af te dwingen dan wel te bevorderen bij industriële partijen via aanscherping van vergunningen en als onderdeel van de gebiedsprocessen. Noodzakelijke randvoorwaarden voor verduurzaming industrie zijn onder meer de tijdige aanwezigheid van de benodigde energie-infrastructuur en voldoende stikstofruimte voor ombouw en afbouw van productiefaciliteiten.

Mobiliteit

De NO_x-emissies van de sector mobiliteit zijn de afgelopen decennia sterk gedaald, ondanks de groei in volume van de mobiliteit (zoals de groei in het goederen- en personenvervoer). Met een breed pakket aan (inter)nationale en lokale maatregelen zet het kabinet in op de verduurzaming van mobiliteit en een verdere daling van de NO_x-emissies van de sector mobiliteit. Zo werken we in Nederland toe naar een mobiliteitssector die klimaatneutraal is in 2050.¹¹ Drijvende kracht achter deze verduurzaming is de voortdurende aanscherping van de Europese emissienormen NO_x voor nieuwe voertuigen en motoren (Euronormen, NRMM/Stage-normen). Ook Europese CO₂-normen voor wegvoertuigen en internationale emissienormen voor de emissies van NO_x door de zeescheepvaart op de Noordzee (NECA) dragen bij aan de verdere daling. Met nationale en lokale maatregelen is en wordt de verduurzaming van de mobiliteit versneld, onder meer door de aanschaf en het gebruik van schonere voertuigen en motoren te stimuleren (subsidieregelingen, fiscale stimulering, milieuzones). Een verdere daling van de NO_x-emissies in de periode tot 2030 (en ook daarna) zal naar verwachting worden bereikt met maatregelen zoals:

- Vrachtautoheffing en terugsluis van opbrengsten naar de logistieke sector voor verduurzaming.
- Routekaart en covenant voor Schoon en Emissieloos Bouwen.
- Uitbreiden stimuleringsregeling verduurzaming binnenvaartschepen.
- Stimulering van elektrisch taxiën (vliegtuigen).
- Invoeren betalen naar gebruik (BNG) voor personen- en bestelauto's.
- Inzet extra fiscale instrumenten voor wegverkeer.
- Extra stimuleren van gebruik van walstroom in de scheepvaart, door bijvoorbeeld alle Rijksligplaatsen te voorzien van walstroomaansluitingen voor binnenvaart en de uitbreiding van walstroomvoorziening voor zeeschepen die (nog) niet onder EU-regelgeving vallen (tankers, gekoelde schepen, offshore schepen).

Afwegingskader indicatieve doelen

Bij de samenstelling van de indicatieve doelen weegt het kabinet mee dat de verschillen tussen sectoren groot zijn. De belangrijkste kaders hiervoor zijn in bijlage 1 bij deze brief toegelicht en betreffen:

- Het sectorale aandeel in de stikstofdepositie van Natura 2000-gebieden, zoals in tabel 1 toegelicht.
- De effectiviteit van extra emissiereductie in de sectoren: Als gevolg van het verschil in eigenschappen en verspreidingskarakter tussen NO_x en NH₃ heeft de reductie van ammoniak een fors groter effect op de depositiedaling op Natura 2000-gebieden dan stikstofoxiden. Het effect is ook afhankelijk van de bronkenmerken, zoals de uitstoothoogte en de afstand tot Natura 2000-gebieden. De reductie van een kiloton NO_x vanuit de industrie is gemiddeld genomen een factor 10 tot 20 minder effectief voor het reduceren van depositie op Natura 2000-gebieden dan reductie van een kiloton NH₃ in de landbouw. De

¹¹ Beleidsprogramma Infrastructuur en Waterstaat. 17 mei 2022. (Bijlage bij Kamerstuk 35 925 XII, nr. 106).

reductie van een kton NO_x vanuit wegverkeer of binnenvaart is gemiddeld een factor 7–8 minder effectief voor het reduceren van depositie op Natura 2000-gebieden dan reductie van een kiloton NH_3 in de landbouw, zoals onderstaande tabel 2 van RIVM laat zien.¹²

Sector	NO_x	NH_3
Landbouw stallen		7,3 Mol
Stallen rundvee		7,3 Mol
Stallen varkens		7,3 Mol
Stallen pluimvee		9,1 Mol
Landbouw mestaanwending		4,6 Mol
Wegverkeer	1,04 Mol	8,1 Mol
Verkeer overig (mobiele werktuigen, spoor)	0,79 Mol	
Zeescheepvaart	0,29 Mol	-
Binnenvaart	0,83 Mol	
Vliegverkeer	0,52 Mol	-
Industrie	0,47 Mol	4,1 Mol
Consumenten, HDO (bebouwde omgeving)	0,79 Mol	7,3 Mol

- De sturing op integraal werken in klimaat, lucht- en natuurkwaliteitsopgaven en risico's op desinvesteringen: Te sterke sturing op stikstof bij mobiliteit en industrie kent risico's op hoge (maatschappelijke) kosten tegen weinig effect op daadwerkelijke reductie van stikstofdepositie. Hierdoor kunnen ook risico's op lock-ins ten aanzien van de klimaatopgave ontstaan.

Samenstelling indicatieve doelen industrie/energie en mobiliteit

Kijkend naar bovenstaande afwegingen in combinatie met de gerealiseerde reductie in het verleden (sinds 1990) en de te realiseren reductie in de toekomst (ramingen tot 2030), is het kabinet van mening dat de onderstaande indicatieve doelen voor mobiliteit en industrie/energie evenredig en evenwichtig zijn. Het kabinet kiest er daarbij voor om per sector aangaande stikstof één stofverbinding – NH_3 dan wel NO_x – leidend te laten zijn in de reductiedoelstelling. Dat draagt ook bij aan de evenredigheid en evenwichtigheid in de bijdrage van sectoren.

Het kabinet hanteert één doel voor de emissies uit de industrie- en de energiesector. De sector mobiliteit omvat de modaliteiten wegverkeer, binnenvaart, zeescheepvaart, luchtvaart, spoorwegen, visserij en recreatievaart. Emissies van mobiele werktuigen uit bijvoorbeeld bouw en landbouw zijn ook ingedeeld onder mobiliteit. De zeescheepvaart specifiek op het Nederlands continentaal plat valt niet onder het sectordoel voor de mobiliteit, omdat dit de facto om buitenlandse emissie gaat en de sturing vanuit nationaal beleid zeer beperkt is. De restemissies voor industrie/energie, mobiliteit en landbouw voor 2030 staan (afgerond) in tabel 3. Ter referentie is ook de landelijke gemiddelde depositiebijdrage in mol/ha/jr. weergegeven. De landelijke indicatieve reductieopgave voor de industrie/energie, mobiliteit en landbouw is daarmee resp. 38, 25 en 41 procent tussen 2019 en 2030, zoals aangegeven in tabel 4.

Tabel 3 Sector	Totaal aandeel depositie op natuur in 2020 ($\text{NO}_x + \text{NH}_3$) ¹	Emissies in 2019 in kton NO_x/NH_3	Indicatieve restemissies in 2030 in kton NO_x/NH_3
Industrie en energie	ca. 31 mol/ha/jr.	ca. 46 kton	ca. 28 kton
Mobiliteit	ca. 159 mol/ha/jr.	ca. 156 kton	ca. 117 kton

¹² Bron: Monitor stikstofdepositie in Natura 2000-gebieden 2022, RIVM.

Tabel 3 Sector	Totaal aandeel depositie op natuur in 2020 (NO _x +NH ₃) ¹	Emissies in 2019 in kton NO _x /NH ₃	Indicatieve restemissies in 2030 in kton NO _x /NH ₃
Landbouw	ca. 677 mol/ha/jr.	ca. 106 kton	ca. 63 kton

¹ Bijdragen per sectorgroep aan de totale landelijke depositie in 2020. Het betreft de bijdragen uitgedrukt in de gemiddelde deposities op stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden. <https://www.rivm.nl/publicaties/actualisatie-aerius-calculator-en-monitor-2022>.

In de startnota NPLG zijn indicatieve provinciale emissiedoelstellingen ter hoogte van 39 kton NH₃ aan de provincies meegegeven voor 2030. Voor NH₃ uit de landbouw gaat het voor 2019–2030 om 41 procent reductie.

De totale indicatieve landelijke restemissie voor de landbouw voor 2030 staat in tabel 3. Dit zijn de PBL-ramingen aangevuld met de provinciale NH₃-doelen uit het NPLG. Deze landelijke restemissies voor 2030 zijn in lijn met de reeds gepubliceerde startnota NPLG.¹³ Het kabinet past de provinciale doelen voor NH₃ nu niet aan. De provincies kunnen op basis van afwegingen in het gebiedsproces de reductie van NH₃ in zowel de veehouderij en akkerbouw realiseren alsook in andere sectoren dan de landbouw. Voorwaarde hierbij is dat de integrale, landelijke doelen uit het NPLG gerealiseerd worden.

Als referentiejaar is 2019 gekozen, het jaar waarin de PAS na de uitspraak van de Raad van State is komen te vervallen. Voor 2019 zijn tevens de meest actuele, complete emissiecijfers beschikbaar. In onderstaande tabel 4 is de reductie als percentage weergegeven voor deze periode 2019–2030. Ter referentie zijn ook de hieruit volgende (indicatieve) reducties voor periodes tussen 1990, 2000 en 2019 toegevoegd. Daarbij is voor de 2030-cijfers van de landbouw uitgegaan van de NPLG-doelen en dus niet van ramingen van PBL. De nationale emissies van ammoniak zijn de afgelopen 20 jaar met ca. 30 procent afgenomen. Voor de periode 2019–2030 wordt door PBL een emissiedaling van 8 procent [onzekerheidsbandbreedte 4–17 procent] procent geraamd. Deze reductie volgt voornamelijk uit vermindering van stalemissies (door meer en effectievere emissiearme stallen en afname van de veestapel) en minder kunstmestgebruik.

De middelen van het Transitiefonds worden breed ingezet om tot verdere NH₃-reductie te komen. Het gaat dan onder andere om:

- Het stimuleren van natuurinclusieve landbouw, waaronder het uitbreiden van agrarisch natuur- en landschapsbeheer.
- Het stimuleren van innovatie stalsystemen en managementmaatregelen.
- Aankoop van productierechten en stallen en financiële herwaardering van grond, bijvoorbeeld voor extensieve landbouw.

Daarnaast volgt verduurzaming van de landbouw ook via andere (lopende) beleidssporen zoals het Gemeenschappelijk Landbouw Beleid (GLB) of het mestbeleid (zoals het 7^e Actieprogramma Nitraatrichtlijn (Bijlage bij Kamerstuk 33 037, nr. 431)).

¹³ Kamerstukken 34 682 en 35 334, nr. 96.

Tabel 4 Sector	Reductie 1990–2019	Reductie 2000–2019	Indicatieve reductie o.b.v. sectordoelen 2000–2030	Indicatieve reductie o.b.v. sectordoelen 1990–2030	Indicatieve reductie o.b.v. sectordoelen 2019–2030
Industrie en energie – NO _x	76%	55%	72%	85%	38%
Mobiliteit – NO _x	55%	42%	56%	66%	25%
Landbouw – NH ₃	67%	32%	59%	81%	41% ¹

¹ In de startnota NPLG is vanwege modelmatige en beleidsoverwegingen specifiek gerekend met ca. 48% emissiereductie van NH₃ uit veehouderijen over de periode 2018–2030. De totale landelijke NH₃-reductie die hieruit volgde voor de landbouw als geheel was omgerekend ca. 43% tussen 2018 en 2030 (en is nu dus 41% tussen 2019 en 2030).

Realisatie indicatieve reductiedoelen

Ik heb het PBL gevraagd om conceptcijfers van de Emissieramingen voor 2030 met vastgesteld beleid reeds met het ministerie te delen.¹⁴ Hieruit volgt dat de maatregelen die het kabinet neemt en gaat nemen, in combinatie met internationaal beleid en ontwikkelingen, voor mobiliteit en industrie/energie tot significante (verdere) reductie leidt. Daarbij moet rekening gehouden worden met de onzekerheidsmarges die de ramingen met zich meebrengen. De Emissieramingen van het PBL laten zien dat de aanpak en maatregelen voor klimaat en luchtkwaliteit effectief is voor het reduceren van stikstof. Het kabinet zet hier stevig op in, opdat de ingezette emissiereductie in industrie/energie en mobiliteit de komende jaren verder doorzet.

Uiterlijk in juli 2023 beoordeel ik in samenwerking met de Ministers van EZK en IenW of, en zo ja op welke wijze, de doelen in het proces naar definitief nog gewijzigd worden. Daarbij wordt ook gekeken naar doelmatigheid van mogelijke extra maatregelen en de benodigde en beschikbare middelen. Extra maatregelen kunnen nodig zijn als extra waarborg voor realisatie van de doelen dan wel aanleiding geven voor wijziging van de doelen. Bij deze beoordeling en afweging betrek ik in ieder geval:

- Definitieve Luchtemissieramingen van het PBL die dit voorjaar gepubliceerd worden. Deze publicatie bevat naar verwachting ook een (kwalitatieve) duiding van geagendeerd beleid voor zover tot 1 mei 2022 bekend.
- De resultaten van het interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO) naar aanvullend klimaatbeleid.
- De resultaten van verder onderzoek naar de mogelijke effecten van aanvullende maatregelen, zoals de industriële piekbelastingsaanpak.

Deze indicatieve doelen betekenen de start van een langer lopend proces. Deze doelen worden tegelijk met de (regionale) NH₃-doelen uit het NPLG definitief gemaakt, zoals eerder in deze brief toegelicht.

¹⁴ PBL zal de cijfers bij het uitkomen van deze brief publiceren. Deze ramingen bevatten al het nationale en Europese vastgestelde beleid tot en met 1 mei 2022 en (inter)nationale ontwikkelingen.

Overige sectorgroepen

Naast emissies uit landbouw, mobiliteit en industrie hebben emissies uit de sectorengroep huishoudens, diensten en bouw (exclusief mobiele werktuigen) ook een depositiebijdrage op Natura 2000-gebieden (ca. 6 procent in 2020). Met betrekking tot emissies uit de bouw is in de routekaart Schoon en Emissieloos Bouwen voor 2030 al een emissiedoelstelling vastgelegd: 60 procent stikstofreductie ten opzichte van 2018. Emissies uit de bouwsector vallen daarbij overigens grotendeels onder mobiliteit als subcategorie mobiele werktuigen. Voor de andere sectorgroepen (huishoudens, diensten) komt er geen sectordoel, onder andere vanwege beperkte effectieve stuurbaarheid op maatregelen. Uit de ramingen komt naar voren dat in het bijzonder de emissie van NO_x in deze sectorgroep fors afneemt, met ca. 30 procent tussen 2019 en 2030. Deze daling wordt onder meer verklaard door een afnemend gasverbruik, mede als gevolg van het klimaatbeleid, en het schoner worden van installaties mede als gevolg van emissieregeling.

Effect op stikstofdepositie en landelijke omgevingswaarde

Modelmatige (quickscan) doorrekeningen laat zien dat als de indicatieve sectordoelen en de stikstofdoelen uit het NPLG gerealiseerd worden, ca. 79 tot 80 procent onder de KDW kan worden gebracht in 2030. De landelijke doelstelling bedraagt 74 procent onder de KDW in 2030. Het percentage van 79 tot 80 procent acht het kabinet passend bij indicatieve doelen, omdat deze modelmatige, ruimtelijke doorrekening een bepaalde mate van onzekerheid kent. Een uitgebreidere doorrekening van de nieuwe KEV-Emissieramingen in combinatie met de indicatieve NPLG-doelen op NH₃ zal de komende maanden een preciezer beeld op moeten leveren van de effecten op depositie en KDW. Hiermee kan ook invulling gegeven worden aan de motie van het lid Grinwis (CU).¹⁵

VII. Wetsvoorstel tot wijziging omgevingswaarde stikstofdepositie 2030 en vergunningplicht voor stikstofgerelateerde wijzigingen en verkenning van alternatieven voor de Kritische Depositiewaarde (KDW)

Het kabinet werkt, zoals eerder aangekondigd en op basis van het coalitieakkoord en de voorstellen van de heer Remkes («*Wat wel kan*»), aan een wetsvoorstel dat voorziet in de wettelijke verankering van een tweetal belangrijke elementen ter verdere invulling en uitwerking van de integrale gebiedsgerichte aanpak van het landelijk gebied. Deze twee elementen betreffen de versnelling van de omgevingswaarde voor stikstofdepositie van 2035 naar 2030 en de uitbreiding van de vergunningplicht voor stikstofgerelateerde wijzigingen. Daarnaast werk ik conform het advies van de heer Remkes en met sectorpartijen en natuurorganisaties aan een verkenning van alternatieven voor de rol van de KDW in de wet.

Versnelling omgevingswaarde van 2035 naar 2030

Dit wetsvoorstel versnelt allereerst de wettelijke stikstofdoelstelling (omgevingswaarde) van 2035 naar 2030. Conform het advies van de heer Remkes worden in het wetsvoorstel ten aanzien van het stikstofdoel voor 2030 ook twee ijkmomenten in 2025 en 2028 opgenomen. Tijdens de ijkmomenten wordt gezien of er dwingende inhoudelijke redenen zijn om

¹⁵ Kamerstuk 33 576, nr. 307.

iets meer tijd te nemen voor het halen van de doelstelling, vanwege de redenen die de heer Remkes in zijn rapport¹⁶ geeft:

- Als een provincie kan aantonen dat in een gebied al een groot deel van de doelstelling is gerealiseerd én dat natuurherstel onomkeerbaar is ingezet, maar ook kan aantonen dat er dwingende redenen zijn waarom wat meer tijd nodig is, dan moet het mogelijk zijn dat specifieke gebied iets meer tijd te geven.
- Als natuurherstel voldoende op koers ligt en de precieze realisatie van de doelstellingen in de knel komt als gevolg van een tekortschietend landelijk instrumentarium, dan moet het mogelijk zijn om iets meer tijd te nemen.
- Als natuurherstel voldoende op koers ligt en het resterende probleem met iets meer tijd via natuurlijk verloop kan worden opgelost, dan moet het mogelijk zijn om iets meer tijd te nemen.

Met de versnelling van de omgevingswaarde van 2035 naar 2030 wordt beoogd om stikstofreductie te bereiken die nodig is vanuit zowel ecologisch, juridisch als maatschappelijk-economisch oogpunt.

Traject «alternatieven voor de KDW»

In de kabinetsreactie op advies van de heer Remkes van 14 oktober 2022 gaf het kabinet aan met sectorpartijen en natuurorganisaties te onderzoeken hoe en wanneer de rol van de KDW in de Wet stikstofreductie en natuurbescherming (Wsn) te vervangen is door een andere juridisch houdbare systematiek waarbij de staat van de natuur bepalend is.¹⁷ Ik werk op dit moment de aanpak en kaders van deze verkenning uit en verwacht medio februari een eerste gesprek te voeren met landbouw- en natuurorganisaties over welke knelpunten zij ervaren met de huidige rol van de KDW in de Wsn, welke potentiële alternatieven in overweging kunnen worden genomen, en hoe het vervolgproces er uit zou moeten zien. Ik vind het belangrijk dat we deze verkenning zorgvuldig en open uitvoeren. Dat betekent dat we ook de aanpak en het proces samen bepalen, dat partijen hun ideeën over een mogelijk alternatief op papier zetten, en dat we voor het hele traject een jaar de tijd nemen. 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.

Vergunningplicht stikstofgerelateerde wijzigingen

Verder breidt het kabinet met dit wetsvoorstel de vergunningplicht voor een Natura 2000-activiteit uit met een vergunningplicht voor stikstofgerelateerde wijzigingen. Hiermee wordt onder meer intern salderen vergunningplichtig, zoals aangekondigd in de novemberbrief. Dit zorgt ervoor dat de natuurvergunning overeen komt met wat er op een bedrijf gebeurt. Zo kunnen initiatiefnemers aantonen dat zij toestemming hebben voor hun activiteit, kunnen toezichthouders vaststellen of de activiteit conform de wettelijke kaders wordt uitgevoerd en kunnen bevoegde gezagen via beleidsregels voorwaarden stellen aan intern salderen, bijvoorbeeld ten aanzien van latente ruimte. De vergunningplicht biedt ook de basis voor de aanpak van latente ruimte langs twee sporen, zoals aangekondigd in de novemberbrief.

¹⁶ Remkes, «Wat wel kan. Uit de impasse en een aanzet voor perspectief», 2022, Bijlage bij Kamerstukken 30 252 en 35 334, nr. 34.

¹⁷ Kamerstukken 30 252 en 35 334, nr. 35.

Planning

Het is mijn inzet dat het wetsvoorstel in de eerste helft van 2023 wordt ingediend bij de Tweede Kamer. Dit heb ik ook aangegeven in reactie op de motie van de leden Tjeerd de Groot (D66) en Van Campen (VVD)¹⁸, die de regering verzoekt de versnelling van het halen van de omgevingswaarde naar 2030 zo spoedig mogelijk vast te leggen. Ik zet daartoe binnenkort een eerste stap: de internetconsultatie van het wetsvoorstel start begin volgende week.

VIII. Overige onderwerpen

Voorkeursrecht

We staan voor een grote transitieopgave in het landelijk gebied, waarin er perspectief moet zijn en blijven voor de boeren. Om boeren te ondersteunen in deze transitie als zij willen extensiveren, verplaatsen, of vrijwillig willen stoppen, is het belangrijk dat we over alle mogelijke instrumenten beschikken. Een instrument dat hierbij kan helpen, is de uitbreiding van de mogelijkheden van het voorkeursrecht. Hiermee wordt de regievoering vanuit het Rijk in de transitie in het landelijk gebied verder ondersteund. In de novemberbrief heeft het kabinet daarom aangegeven dat het de wettelijke mogelijkheden om een voorkeursrecht te kunnen leggen op grond met een agrarische functie verkent.

In de huidige regelgeving kan het voorkeursrecht gevestigd worden door de gemeenteraad, provinciale staten of de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Wanneer ervoor gekozen wordt het voorkeursrecht in te zetten, heeft dit tot gevolg dat een eigenaar wanneer deze vrijwillig tot verkoop wil overgaan, zijn eigendom eerst aan de betrokken overheid te koop moet aanbieden. Uitgangspunt bij het voorkeursrecht is dus te allen tijde een vrijwillige verkoop.

Het voorkeursrecht kan nu al op vrijwel alle gronden worden gevestigd, ook agrarische gronden, waar een wijziging van de toekomstige bestemmingen is voorzien. Zo kan het voorkeursrecht gevestigd worden op agrarische gronden voor bijvoorbeeld toekomstige woonwijken, bedrijventerreinen, recreatieterreinen, sportterreinen, natuurterreinen, etc. Het voorkeursrecht geeft de mogelijkheid regie te voeren op deze toekomstige ontwikkelingen. Alleen als ook de toekomstige functie in de agrarische sfeer zit, ontbreekt thans de mogelijkheid om een voorkeursrecht te vestigen en deze regie te voeren. Het kabinet wil deze mogelijkheid toevoegen aan het wettelijk instrumentarium en zal hiertoe de Omgevingswet aanpassen. Door deze uitzondering te laten vervallen wordt het voorkeursrecht, uiteraard onder de wettelijke voorwaarden en rechtswaARBorgen zoals opgenomen in de Omgevingswet, voor alle wijzigingen van agrarische grond voor toekomstige ruimtelijke functies inzetbaar. Daarmee ontstaan meer mogelijkheden om aan de voorkant regie te voeren om de transitie van het landelijk gebied en alle daarbij behorende opgaven in onderlinge samenhang te kunnen realiseren. Zo kan hierdoor ook een voorkeursrecht gevestigd worden om agrarische grond te behouden en daarmee het extensiveren of verplaatsten van boerenbedrijven mogelijk te maken. Hierdoor kan worden voorkomen dat agrarische grond onnodig verloren gaat, juist daar waar het nodig is voor de transitie van het landelijke gebied en met name voor de realisatie van doelen voor natuur (VHR) en waterkwaliteit (Kaderrichtlijn Water). Ik ga hierover in overleg met de verschillende belangenorganisaties en

¹⁸ Kamerstuk 35 925 XIV, nr. 106.

verwacht de Kamer na de zomer van dit jaar nader te kunnen informeren over dit voorstel.

Extern salderen

Extern salderen is een van de weinige manieren waarop nieuwe ontwikkelingen mogelijk zijn. Op dit moment werk ik samen met de betrokken departementen en provincies de stappen uit om de regie op extern salderen te versterken. Om te voorkomen dat we elkaar als overheden verrassen scherpen we de interbestuurlijke afspraken over voorgenomen transacties op basis van extern salderen aan. Daarbij betrekken we ook het verbeteren van de monitoring en informatie-uitwisseling, zodat we goed zicht blijven houden op extern salderen. Ook werken we het kabinet aan de prioritering van uitgifte van stikstofruimte en de mogelijkheden om in gebiedsprocessen met voorrang te sturen op de gebruiksmogelijkheden van emissieruimte.

Daarnaast werk ik samen met de bevoegde gezagen aan het robuuster maken van extern salderen, door interbestuurlijke afspraken te maken over het aanscherpen van de beleidsregels. Het kabinet zet in op een generieke verhoging van het afroompercentage naar 40 procent. Momenteel wordt onderzocht of het mogelijk is om voor projecten die op termijn tot stikstofreductie leiden, zoals de MIEK-projecten, een afroompercentage van 20 procent te hanteren. Tot slot werken we aan het voorkomen van extern salderen met slapende vergunningen. Met deze stappen wordt de ingebruikname van latente ruimte via extern salderen verder voorkomen.

Ik streef ernaar de interbestuurlijke afspraken over extern salderen in het eerste kwartaal van dit jaar gereed te hebben, waarna deze in regelgeving kan worden vastgelegd. Tot die tijd blijft de huidige praktijk van extern salderen van toepassing. Samen met de bevoegde gezagen houd ik goed in de gaten hoe extern salderen zich in de praktijk ontwikkelt. De komende maanden wordt de evaluatie van het instrument extern salderen uitgevoerd. Daarbij worden onder andere de resultaten uit de Tussenbalans getoetst en wordt, zoals is verzocht in de motie van het lid Grinwis (CU) c.s.¹⁹, gekeken naar het salderen met NH₃ en NO_x. De resultaten verwacht ik rond de zomer van dit jaar met de Kamer te kunnen delen.

Tot slot

Het kabinet deelt met de provincies, gemeenten en waterschappen de ambitie om sterke natuur, een robuust watersysteem met een goede kwaliteit van grond- en oppervlaktewater, een levendig platteland en leefbare steden te realiseren. En ruimte te blijven bieden aan een duurzame en sterke landbouw- duurzame ambities waarmee we bijdragen aan een land waar het goed wonen, werken, en recreëren is. Waar inwoners zich thuis voelen en beschikken over kansen en goede voorzieningen, waar boeren nog steeds kunnen boeren en bedrijven zich kunnen ontwikkelen met robuuste vergunningen, ook voor PAS-melders en interim-mers, en ook voldoende ruimte krijgen om te innoveren.

Om dat te verwezenlijken moeten ruimtelijke keuzes worden gemaakt, die soms effect sorteren op de korte en veelal op de lange termijn. Dat kan moeilijk en ingewikkeld zijn voor inwoners, bedrijven en overheden. Soms zal de ene opgave met de andere conflicteren. Als we als kabinet echter de mogelijkheden van een gebied blijven zien, als we naast medeoverheden ook inwoners, bedrijven en andere betrokkenen blijven opzoeken, als we

¹⁹ Kamerstuk 30 252, nr. 58.

samen bedenken hoe alle lokale en regionale activiteiten elkaar kunnen versterken, dan worden onze ambities rond de natuur, de waterkwaliteit en onze bijdrage aan het klimaat concreet en kunnen we ze voor iedereen laten werken. Het kabinet werkt daar via de integrale gebiedsgerichte aanpak, het NPLG en de piekbelastersaanpak aan.

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