Ministerie van Landbouw,
Natuur en Voedselkwaliteit

TER ADVISERING

Aan de Minister voor Natuur en Stikstof

Directoraat Generaal
Landelijk Gebied en Stikstof

Auteur
[redacted]

Datum
9 februari 2023

Kenmerk
DGLGS / 26327352

nota

Beslisnota t.b.v. Kamerbrieven *Voortgang integrale aanpak landelijk gebied, waaronder NPLG* en *Uitwerking piekbelastersaanpak en voortgang PAS-melders*

Parafenroute

[redacted]

Aanleiding

Op 25 november 2022 zijn o.a. de brieven over de voortgang integrale aanpak landelijk gebied en de opvolging van de uitspraak van de Raad van State over Porthos aan de beide Kamers verzonden. Met de brieven 'Voortgang integrale aanpak landelijk gebied, waaronder het NPLG' en 'Uitwerking piekbelastersaanpak en voortgang PAS-melders' wordt opvolging gegeven aan de onderdelen van de brieven die begin februari zijn voorzien. Deze brieven staan geagendeerd in de ministerraad van 10 februari 2023.

Advies

U kunt kennis nemen van de nota en instemmen met verzending van de brieven aan beide Kamers der Staten-Generaal onder voorbehoud van besluitvorming in de ministerraad.

Kernpunten

<u>Algemeen</u>

- Bij de uitwerking van deze overleggen is intensief overleg gevoerd met zowel de mede-overheden als de maatschappelijke partners. De opgaves en keuzes waar we als maatschappij voor staan, zijn groot en complex en de belangen soms tegengesteld, en daarbij is samenwerking en overleg van groot belang. Dit ligt ten grondslag aan de brieven.

<u>Brief Uitwerking piekbelastersaanpak en voortgang PAS-melders</u>

Piekbelastersaanpak algemeen

- In november heeft u aangekondigd dat het kabinet in januari 2023 de doelstelling en criteria van de piekbelastersaanpak zou vaststellen.
- U informeert de Kamer met de voorliggende brief over de hierover genomen besluiten. Deze keuzes zijn nodig voor de uitvoering van de piekbelastersaanpak en zijn van invloed op onder meer de inrichting van de Landelijke beëindigingsregeling veehouderijlocaties plus (Lbv-plus).
- U informeert de Kamer voorts over de beoogde communicatie en instrumentering. De brief is een belangrijke tussenstap. De verdere

Ontvangen BPZ

invulling en toepassing van instrumentarium zal de komende weken nader worden uitgewerkt, evenals de wijze waarop ondernemers zichzelf kunnen informeren of zij een piekbelaster zijn en wat dit voor hen betekent.

Ambitieniveau en evaluatiemoment

- In de brief informeert u de Kamer een landelijk gemiddelde streefwaarde te hanteren van ordegrootte 100 mol/ha/jr.
- Er is gekozen voor een ruime marge ten opzichte van het voorstel - Remkes, wat zou uitkomen op grofweg 70-80 mol/ha/jr depositiereductie bij de top 500-600 bedrijven.
- Dit doel is zo ambitieus gesteld, in het licht van de natuuropgave, de knellende situatie van PAS-melders en de druk die er staat op toestemmingverlening.
- Deze ambitie vereist de bereidheid om zo nodig verplichtend instrumentarium in te zetten.
- Waar effecten optreden, is sterk afhankelijk van (met name) de staat van de betreffende Natura 2000-gebieden, de lokale deelname en het effect van andere maatregelen die getroffen worden.

Verplichtende maatregelen

- Of en waar verplichtende maatregelen moeten worden ingezet kan niet afhangen van het halen van deze streefwaarde, maar hangt samen met de lokale staat van de natuur en moet op bedrijfsniveau onderbouwd.
- In november 2023 zal tijdens een evaluatiemoment samen met medeoverheden worden getoetst of de aanpak voldoende effect heeft.
- Met betrokken partijen worden uiterlijk voor de zomer van 2023 de benodigde voorbereidingen getroffen om inzet van verplicht instrumentarium mogelijk te maken.

Criteria

- Het effect op de natuur is conform de novemberbrief leidend bij de bepaling van piekbelasting.
- Het voorstel is om in de vrijwillige fase de aanpak te richten op de 3000 bedrijven die de meeste depositie veroorzaken op stikstofgevoelige en overbelaste Natura 2000-gebieden, zonder onderscheid te maken naar op welke stikstofgevoelige en overbelaste Natura 2000-gebieden hun uitstoot precies neerslaat.
- Dit criterium sluit het dichtst aan bij het doel en is eenvoudig uitlegbaar.
- Andere manieren om de natuuropbrengst over het land te spreiden lijken minder effectief in termen van zoveel mogelijk areaal onder de Kritische Depositiewaarde (KDW) brengen dan wel het areaal waar een duidelijke dalende lijn wordt ingezet (hetgeen zeer indicatief iets zegt over de kansen -als tweedeorde effect na voldoen aan additionaliteit- voor vergunningsruimte voor PAS-meldingen en urgente maatschappelijke ontwikkelingen.

- De resulterende drempelwaarde zal gelden voor zowel agrarische als industriële piekbelasters.

Instrumentering

- U kondigt aan een brede waaier van (bestaande en nieuwe) instrumenten in te zetten, zodat boeren binnen de benoemde grenzen gebruik kunnen maken van alle opties uit het advies-Remkes.
- Het streven is om voor uiterlijk begin april helderheid te kunnen geven over de beschikbaarheid en openstellingsperiode van verschillende instrumenten van Rijk en medeoverheden ter facilitering van de opties innoveren, omschakelen, verplaatsen en stoppen.
- In het openstellen van sommige regelingen is het kabinet mede afhankelijk van de benodigde Europese notificatieprocedures van een aantal van de regelingen in verband met een toets op staatssteunaspecten.
- U kondigt aan zo snel mogelijk een Incidentele Suppletoire Begroting (ISB) naar de Kamer te versturen om autorisatie te vragen voor de Lbv-plus á 1 miljard euro in 2023 (inclusief de benodigde uitvoeringskosten van Rijk, RVO en mede-overheden), alsook voor de uitvoeringskosten van de piekbelastersaanpak in 2023-2025 á 103 miljoen euro.
- Om voldoende doelbereik te realiseren is het noodzakelijk dat bedrijven de uitstoot op de betreffende locaties sterk terugdringen: Remkes adviseert naar (vrijwel) nul.
-
- Naast de bedrijven die voldoen aan de drempelwaarde richt de aanpak industriële piekbelasters zich nog op ondernemingen die vanwege hun CO_2-uitstoot al onder de maatwerkaanpak vallen. De industriële bedrijven zullen in principe op volgorde van impact allemaal het komende jaar benaderd worden, waarbij waar mogelijk de vergunning wordt aangescherpt en vervolgens naar maatwerk en bovenwettelijke reductiemogelijkheden wordt gekeken.

PAS-melders

- In de brief wordt de voortgang van het legalisatieprogramma geschetst, middels een update over verwachte effecten van bronmaatregelen en een voortgang van de verificatie. Daarmee worden ook twee toezeggingen afgedaan.
- Waar voor toestemmingverlening bruikbare stikstofruimte ontstaat uit de piekbelastersaanpak, gaat deze ook met prioriteit naar de PAS-meldingen.
- Ondertussen wordt onderzocht hoe nieuwe bronmaatregelen kunnen resulteren in meer stikstofruimte in het SSRS en stikstofbanken, en zal (opnieuw) gesproken worden over de prioritering van deze ruimte.
- Voor het instellingsbesluit over de commissie schadevergoeding PAS-melders volgt de publicatie in de Staatscourant na publicatie van de brief. Een verwijzing hiernaar zal worden opgenomen op de website www.aanpakstikstof.nl.

PAS-melders

- In de brief wordt de voortgang van het legalisatieprogramma geschetst, middels een update over verwachte effecten van bronmaatregelen en een voortgang van de verificatie. Daarmee worden ook twee toezeggingen afgedaan.
- Voor het instellingsbesluit over de Commissie schadevergoeding PAS-melders volgt de publicatie in de Staatscourant na publicatie van de brief. Een verwijzing hiernaar zal worden opgenomen op de website www.aanpakstikstof.nl.

Brief Voortgang integrale aanpak landelijk gebied, waaronder het NPLG

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

- In de brief is een kwalitatieve beschrijving van de natuurdoelstelling gegeven. Tevens geeft u aan dat u met de provincies een proces inricht om eind april te komen tot indicatieve doelen. Hierbij worden ook de agrarische sector en natuurorganisaties nauw betrokken.

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

- De klimaatopgave van NPLG is een gezamenlijke opgave van het Rijk en de provincies waar een combinatie van generieke en gebiedsgerichte maatregelen het doelbereik moeten realiseren.
- Er is op bestuurlijk niveau door de provincies geen overeenstemming bereikt over de verdeling van de klimaatopgave van 5Mton van veehouderij (incl. mestaanwending). Het Rijk heeft daarom een verdeling gebruikt op basis van huidige CO2 uitstoot per subsector per provincie, berekend door de WUR (t.o.v. KEV 2021).
- Deze verdeling moet worden gezien als een gezamenlijk vertrekpunt waarmee de provincies als gebiedsregisseurs aan de slag kunnen gaan om de gebiedsprogramma's verder in te vullen tezamen met generieke maatregelen.

II. Vooruitblik vervolgstappen NPLG

- De paragraaf over het IJkmoment is tekstueel verder aangescherpt op basis van bespreking met betrokkenen in het kader van het IJkmoment.

III. Samenhang gebiedsprogramma's NPLG en Landbouwakkoord

- In de brief wordt de samenhang tussen het Landbouwakkoord en het NPLG nader geduid. 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 Landbouwakkoord-proces 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 structurerende keuzes uit het NPLG of het NOVEX-programma. 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 en het programma NOVEX. Mocht het Landbouwakkoord niet tijdig tot overeenstemming leiden, dan zal het kabinet de benodigde keuzes maken zodat het NPLG geen vertraging oploopt (conform motie-De Groot (D66)).

IV. Transitiefonds Landelijk Gebied en Natuur

- In de brief wordt aangegeven dat er gewerkt is aan een verdeelmechanisme om te komen tot indicatieve budgetten uit het Transitiefonds.
- De indicatieve budgetten zullen samen met de uitkomst van het Landbouwakkoord bekend gemaakt worden.

VI. Indicatieve stikstofdoelen industrie/energie en mobiliteit;
In de brief worden indicatieve sectordoelen gesteld voor industrie/energie en mobiliteit. De indicatieve sectordoelen zijn vastgesteld op basis van de luchtemissieraming uit de KEV'22, daarmee is gekozen voor het eerste scenario gekozen.

De volgende 3 scenario's aangaande indicatieve sectordoelen zijn voorgelegd:

1. In januari indicatieve sectordoelen vaststellen op basis van de KEV 2022-ramingen en de komende maanden extra maatregelen uitwerken (al dan niet als PLUS op de KEV).
2. In januari indicatieve sectordoelen vaststellen op basis van KEV 2022-ramingen met daarbovenop nu al een PLUS voor mobiliteit en industrie.
3. Alle sectoren hetzelfde reductiepercentage

A. Het wel/niet bepalen van indicatieve doelen overige sectoren (diensten, huishoudens, bouw, landbouw NOx).

<u>Doelbereik</u>

- Met alle drie de scenario's kan ca. 79-80% van het stikstofgevoelige Natura 2000-areaal onder de KDW worden gebracht in 2030 o.b.v. quick scan doorrekening. Dit biedt een marge van 5-6% t.o.v. het coalitiedoel van 74% onder de KDW in 2030. Dit is passend bij indicatieve doelen, omdat de huidige modelmatige, ruimtelijke doorrekening een bepaalde mate van onzekerheid kent. De nieuwe KEV-Emissieramingen zullen de komende maanden nog uitgebreider doorgerekend moeten worden op effecten voor depositie.

<u>Overwegingen bij de scenario's:</u>

- Voor de sectoren mobiliteit en industrie is de klimaat- en schone luchtopgave het meest leidend voor verduurzaming, zowel vanuit nationale maatregelen en regelgeving als vanuit steeds strenger wordende Europese normen.
- De afgelopen en komende periode zijn/worden hiervoor al forse stappen gezet. Het gaat dan onder meer om ontwikkelingen zoals het Europese ETS-prijssysteem, de CO2-heffing voor de industrie, de subsidieregeling SDE++, het Ontwerp Beleidsprogramma Klimaat van juni 2022 en de Europese voorstellen uit het Fit for 55-pakket.
- Realisatie van de maatregelen in deze sectoren vraagt de komende jaren niet alleen een forse inzet van zowel overheden als bedrijven, maar wordt ook bepaald door de effectiviteit van getroffen maatregelen en (marco-economische) ontwikkelingen zoals bevolkingsgroei of economische groei.
- Er moet rekening gehouden worden met het grote verschil in effectiviteit van maatregelen die worden genomen voor NH3 en NOx. Dit kan tussen sectoren tot een factor 15 verschillen. En ook de beperkte bijdrage van de sectoren energie, industrie en mobiliteit aan de totale stikstofdepositie in Nederland (resp. 0,3%, 1,7% en 11,0%, tegenover een bijdrage van de landbouw van 46,0%).
- Naast de KEV wordt tot juli 2023 voor alle sectoren gekeken naar extra maatregelen, zodat elke sector het maximale doet. Dit wordt de komende maanden uitgewerkt, waardoor er meer tijd genomen kan worden om naar gedegen maatregelen en middelen te kijken, waarbij (kosten)effectiviteit gewogen wordt. Ook kennisinstellingen kunnen zo mogelijk beter aangehaakt worden.
    - *a)* Indien deze extra maatregelen gekwantificeerd worden bij de definitieve doelen in juli kan een sectordoel nog scherper worden gesteld. Op die manier wordt beleid dat aanvullend wordt gemaakt zo veel mogelijk zichtbaar gemaakt. *(optie 1a)*
    - *b)* Indien gekozen wordt de extra maatregelen niet als PLUS bij het doel op te tellen, geeft dit extra borging en zekerheid dat doelen ook daadwerkelijk gehaald worden. De extra maatregelen bovenop de KEV2022 zijn naar verwachting al hard nodig om het reductiedoel te kunnen realiseren. Dat neemt niet weg dat met deze maatregelen mogelijk alsnog grotere emissiereducties kunnen worden bereikt. Op die manier wordt ook rekening gehouden met de grote onzekerheid die de PBL ramingen hebben, zowel aan de onder- als bovenkant van de bandbreedte. *(optie 1b)*

- Deze indicatieve doelen vragen reeds een forse inspanningen van alle sectoren. Het is dus niet zo dat verwacht mag worden dat de reductie vanuit de Emissieramingen zonder meer gerealiseerd wordt.
- Desondanks is het mogelijk een onderschatting van het extra reductiepotentieel op NOx. Als de komende periode aanvullend klimaat- en luchtbeleid wordt uitgewerkt dat óók tot extra NOx reductie leidt, zouden net zo goed in het sectordoel opgenomen kunnen worden. Door het sectordoel een PLUS te geven kan deze optie dus beter aansluiten bij de te verwachten extra stappen die in het kader van het klimaatbeleid gezet zullen gaan worden. Daarbij is het denkbaar dat de extra NOx-reductie goed mee kan lopen met het klimaatbeleid en -fonds.
- Hier moet de komende maanden een goed proces op volgen.
- De ramingen van PBL bevatten bijvoorbeeld nog geen inschatting van de piekbelastersaanpak industrie n.a.v. advies Remkes, deel van de maatwerkaanpak industrie en nog verder te ontwikkelen klimaatbeleid om het coalitiedoel voor klimaat van 55% CO2-reductie te realiseren. Op dit moment komt volgens de KEV 2022 de industrie en mobiliteit ca. 6 en 4 Mton CO2-reductie tekort om aan deze doelen te voldoen.
- De keuze om nog een PLUS te formuleren de komende maanden kan ook tot onrust en onduidelijkheid leiden.
- De realiseerbaarheid van de reductiedoelen op basis van de KEV2022 is zónder de PLUS al om meerdere redenen een grote uitdaging. De ramingen zijn inschattingen met grote onzekerheidsbandbreedte.
- Er zijn op dit moment nog veel onzekerheden en aannames over de te verwachte meeropbrengst van aanvullend klimaatbeleid voor NOx-reductie in de vorm van een PLUS. Op dit moment is nog niet voldoende in kaart gebracht wat de (maatschappelijke) kosten van aanvullende maatregelen zouden zijn, mede vanwege beperkte stuurbaarheid of technisch reductiepotentieel (zoals lange vervangingstermijnen in industrie of binnenvaart).
- De meerwaarde en effectiviteit van hogere emissiedoelen voor industrie en mobiliteit t.o.v. scenario 1 voor de daadwerkelijke depositiereductie op Natura 2000-gebieden is zeer beperkt (ca. 1%-2% extra onder de KDW).
- Voor scenario 3 geldt dat door de doelen voor NOx in mobiliteit en industrie met een PLUS te verhogen, er (zeer) beperkt ruimte ontstaat om vanuit stikstof (!) bezien de NPLG-doelen voor NH3 naar beneden bij te stellen. Dit scenario is niet gekoppeld aan ramingen van de KEV 2022 en mist daardoor een degelijk basis om het daadwerkelijke reductiepotentieel en kosten (voor met name de mobiliteitssector) op te baseren.

A. Overige sectoren

Er moet een keuze gemaakt worden of en hoe de sectorengroepen huishoudens, diensten, bouw die bijdragen aan de NOx-emissies ook indicatieve reductiedoelen voor NOx krijgen.

- Deze sectoren vormen een brede samenstelling van verschillende bronnen waarover als verzamelgroep in de KEV wordt gerapporteerd. De sub-categorie waarop nog het meeste gestuurd kan worden zijn de emissies vanuit energie/gasgebruik in de gebouwde omgeving. Het lijkt hierbij echter logischer om mee te koppelen met klimaatbeleid: het gaat dan bijvoorbeeld om dalende emissies door verdere verduurzaming van

huizen/gebouwen en minder gasgebruik. Mobiele werktuigen uit de bouwsector vallen reeds onder de sector mobiliteit, waarvoor al een sectordoel wordt opgesteld.
- Volgens de ramingen wordt nu al een aanzienlijke 'autonome' reductie verwacht van de sectorgroep huishoudens, diensten en bouw (samen 30% reductie van NOx).

VII. Wetsvoorstel
Over het wetsvoorstel ben u separaat geïnformeerd.