

Vergaderjaar 2021–2022

35 334

Problematiek rondom stikstof en PFAS

33 576

Natuurbeleid

30 252

Toekomstvisie agrarische sector

AT¹

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR NATUUR EN STIKSTOF

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 juli 2022

Ik realiseer me dat de stikstofaanpak grote gevolgen heeft voor het landelijk gebied en voor de levens van mensen, zeker voor boeren. Het kabinet heeft overweldigend veel reacties gekregen op wat nu voorligt, ook van mensen die zich grote zorgen maken. Ik ben me goed bewust dat dit impact heeft op bedrijfsniveau en op persoonlijk niveau. Ik heb de pijn geproefd in de vele reacties van de afgelopen weken. Iets wat ik niet onderschat. Tegelijkertijd verkeren vele ondernemers al te lang in onzekerheid over de precieze opgave waar zij voor staan. Het is noodzakelijk dat we duidelijkheid bieden en stappen zetten, juist om het landelijk gebied toekomstbestendig te maken en leefbaar en werkbaar te houden. Dit is ook cruciaal voor de agrarische sector zelf.

Verder heb ik er vertrouwen in dat de agrarische sector deze stap ook kan maken. We hebben de agrarische kennis in huis, met innovatieve bedrijven, kennisinstellingen van wereldformaat en goed opgeleide ondernemende agrariërs. De Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit gaat de sector helpen om deze transitie te maken zodat we ook de komende decennia een landbouwland blijven met bedrijven die horen tot de beste van de wereld in balans met de natuur. Want ook in de toekomst is er volop ruimte voor en noodzaak van agrarisch ondernemerschap in Nederland.

In deze brief informeert het kabinet de Eerste Kamer over kansen en samenwerking in het stikstofdossier. Hierbij draait het om herstel en versterking van de natuur: de basis van ons bestaan. Die gezondere en sterkere natuur is pas te realiseren als Nederland de stikstofneerslag terugbrengt. Zo kan ons land ook economisch en maatschappelijk weer verder. Bedrijvigheid en natuurontwikkeling moeten elkaar gaan versterken. Het is in ieders belang dat hier ook ruimte voor is. Het kabinet wil deze trend nu, dat wil zeggen dit jaar en volgend jaar, een impuls geven.

¹ De letters AT hebben alleen betrekking op 35 334.

Ik schets in deze brief, mede namens de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, de samenwerking met medeoverheden en de te nemen stappen en de kansen en mogelijkheden die zich voordoen om in 2022 en 2023 resultaten te boeken.

In het eerste deel van deze brief licht ik de voorstellen toe die provincies hebben ingediend om de integrale gebiedsgerichte aanpak voor natuur (inclusief stikstof), water en klimaat, versneld van start te laten gaan. Verder ga ik in op de situatie van de PAS-melders en geef ik aan wat ik doe om hen te helpen. Het kabinet wil 504 miljoen euro naar voren halen uit het Transitiefonds voor de aanvragen van provincies. Het kabinet stelt daarnaast 250 miljoen euro versneld beschikbaar om het legalisatieprogramma voor de PAS-melders te versnellen, door de middelen uit de tweede tranche van de Landelijke beëindigingsregeling veehouderij (Lbv) naar voren te halen. Waar de in deze brief aangekondigde voorstellen al in 2022 tot uitgaven/verplichtingen zullen leiden, zal ik hiervoor tijdig een Incidentele Suppletoire Begroting indienen. In het tweede deel van deze brief gaat het kabinet in op de wijze waarop het verder wil gaan met de aangenomen moties die zijn ingediend tijdens het plenaire debat met de Tweede Kamer op 23 juni jl. en geeft het kabinet een nadere toelichting op een aantal onderwerpen uit de startnotitie NPLG.

1. Versnellingsvoorstellen

Dit voorjaar is een uitvraag gedaan onder provincies, terreinbeheerders en waterschappen voor versnellingsvoorstellen, vooruitlopend op de nog op te leveren gebiedsprogramma's zoals aangekondigd in de recente startnotitie NPLG. Er is een ambtelijke werkconferentie georganiseerd op 22 april jl. om concrete projecten en voorstellen te inventariseren en te bespreken, in gezamenlijkheid met de provincies, het Interprovinciaal Overleg (IPO), de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG), de Unie van Waterschappen (UvW), en terreinbeheerders zoals Natuurmonumenten, Staatsbosbeheer en enkele agrarische collectieven. Diverse waterschappen hebben ook in regionale gebiedstafels op de werkconferentie meegedacht en vervolgens voorstellen ingediend voor versnelling, in goed overleg en via de provincies. Er zijn in totaal 90 voorstellen ingediend bij het Rijk.

Versnellingen moeten in de jaren 2022 en 2023 bijdragen aan de doelen in de integrale gebiedsgerichte aanpak: natuur (inclusief stikstof), water en klimaat. Bij de beoordeling van de versnellingsvoorstellen van de provincies door het Rijk zijn daarom vier criteria gehanteerd:

- De maatregelen zijn no-regret;
- De maatregelen dragen doelmatig, duurzaam bij aan één of meer van de doelen van de aanpak;
- De maatregelen leiden tot zo min mogelijk lock-in effecten;
- Draagvlak in de regio.

Beoordeeld is of bepaalde maatregelen – vooruitlopend op de gebiedsprogramma's – in 2022 en 2023 uitgevoerd kunnen worden. Of dat waar mogelijk handelingsperspectief geboden kan worden aan de landbouw, en of delen van de gebiedsprocessen naar voren gehaald kunnen worden of verbeterd kunnen worden.

Er zal in het vervolgtraject ook nader worden bekeken of ruimte die vrijkomt uit de versnellingsopties opgenomen kan worden in de stikstofbank. Hiermee wordt een start gemaakt aan de uitvoering van de

motie van het lid Boswijk c.s.² Deze motie vraagt om een deel van de behaalde emissiereductie uit de versnellingsmaatregelen die provincies in 2022 en 2023 treffen door middel van registratie via een stikstofbank vrij te geven voor duurzame economie, bouw en landbouw en PAS-melders.

In de realisatie van de landelijke opgaven voor natuur, water en klimaat is het belangrijk om snel grondmobiliteit en -flexibiliteit te creëren om ruimte te bieden aan het gebiedsproces. Provincies hebben voorstellen voor grondaankoop en afwaardering ingediend. In een aantal van deze voorstellen zitten tevens belangrijke maatregelen om de doelstellingen uit de Kader Richtlijn Water (KRW) te realiseren. Om uitvoering te kunnen geven aan de voorstellen, is het van groot belang dat de grondbank, zoals genoemd in het coalitieakkoord, operationeel wordt. Dit is overigens ook van belang voor de uitvoering van de door de Tweede Kamer aangenomen motie Dik-Faber c.s.³ over het uitvoeren van een «pilot grondfonds stikstofaanpak». Ik streef er naar de uitwerking van de grondbank zo spoedig mogelijk af te ronden.

De grote transitieopgave vergt daarnaast ook gezamenlijk leren. Ook om de gewenste versnelling waar te maken. Dat is een van de redenen dat er een gezamenlijke Regieorganisatie wordt opgericht door Rijk en provincies, waarover ik de Tweede Kamer later informeer. Het gezamenlijk leren strekt zich uit naar alle betrokken partijen en het hierna genoemde advies van Wageningen Economic Research onderstreept het belang van een nationale regie hierop.

De provinciale voorstellen voor versnelling bevatten ook onderdelen die gericht zijn op het gezamenlijk leren en op de transitie en innovatie van de landbouw. De voorstellen geven hiermee een goede mix van maatregelen gericht op natuurherstel, opkoop, en innovatie onder strikte voorwaarden. Het kabinet geeft hiermee ruimte in gebieden om de transitie van de landbouw een aanzet te geven.

Beoordeling door WEcR en vervolgstappen door kabinet

Met het oog op de zorgvuldigheid heeft het kabinet een extern oordeel gevraagd over de provinciale voorstellen die het kabinet nu al voor financiering vanuit het Transitiefonds in aanmerking wil laten komen. Wageningen Economic Research (WEcR) heeft dit oordeel gegeven. De Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en ik zijn op 5 juli jl. geïnformeerd over hun advies *Quick scan versnellings- en perspectiefmaatregelen transitie landbouw en landelijk gebied*. Het kabinet zal deze rapportage openbaar maken op www.aanpakstikstof.nl.

WEcR beoordeelt de voorstellen op hoofdlijnen als positief. Deze beoordeling bevestigt het beeld van het kabinet dat het belangrijk en mogelijk is om te versnellen en volgende stappen te zetten. Daarom wil het kabinet nu een grote stap vooruit zetten met het starten van de integrale gebiedsprocessen op natuur, water en klimaat en de transitie van de landbouw. Ten behoeve van de provinciale aanvragen wil het kabinet een bedrag van 504 miljoen euro naar voren halen uit de middelen bestemd voor het Transitiefonds, waarbij de bedragen die doorlopen naar 2024 (met een verwacht budgettair beslag van 181 miljoen euro) beoordeeld zullen worden naar de dan geldende criteria van het Transitiefonds.

² Kamerstuk 35 925, nr. 104.

³ Kamerstuk 35 600, nr. 47.

Een deel van de voorstellen betreft innovaties op het boerenerf. Het kabinet vindt innovatie op het boerenerf een belangrijk onderwerp waarop versnelling mogelijk en nodig is. Het programma Innovatie op het Boerenerf draagt hier aan bij door het stimuleren van kennisoverdracht naar de individuele landbouwpraktijk met focus op stikstofreductie, kringlooplandbouw en verduurzaming landbouw. Ook het advies van de Kwartiermaker dat ziet op het instellen van een landelijk regieorgaan voor de versnelling van innovaties op het gebied van mestverwerking en stallen en het aanstellen van een innovatiegezant (motie-Lodders⁴) geeft daar invulling aan. Dit advies wordt op korte termijn afgerond en zal na het zomerreces inclusief appreciatie aan de Tweede Kamer worden aangeboden.

Zoals hierboven is aangegeven vindt het kabinet het bij deze voorstellen zeer van belang dat er geen lock-in effecten optreden waardoor het gebiedsprogramma later bemoeilijkt wordt. Daarnaast stelt het kabinet als voorwaarde dat deze voorstellen aantoonbaar bijdragen aan de doelstellingen van de integrale aanpak. Na de zomer wil het kabinet daarom met elke provincie individuele afspraken maken over het ter beschikking stellen van deze middelen voor innovatie.

Legalisatie PAS-meldingen

De versnellingsvoorstellen van de provincies bevatten enkele voorstellen waarmee het mogelijk is om meldingen versneld te legaliseren. Het kabinet wil de mogelijkheden daarvoor vergroten en is blij met de proactieve houding van de provincies op dit onderwerp. Dat sluit aan bij de urgentie en verantwoordelijkheid die het kabinet voelt om deze problematiek zo snel als mogelijk op te lossen. Het kabinet wil alle provincies in de gelegenheid stellen om maatwerk te leveren en te doen wat nodig is om de uitvoering van het legalisatieprogramma te versnellen. Daartoe stelt het kabinet € 250 miljoen beschikbaar door de middelen uit de tweede tranche van de Lbv naar voren te halen. Ik verwacht dat de provincies in staat zijn om de eerste versnelde effecten vanaf het begin van 2023 te kunnen realiseren. Ik zal de provincies nog nader informeren over de randvoorwaarden hierbij. Hiermee beschouwt het kabinet de motie-Bisschop⁵ als uitgevoerd.

2. Uitvoering aangenomen moties NPLG en nadere toelichting bij enkele onderwerpen uit de startnotitie NPLG

In het debat met de Tweede Kamer op donderdag 23 juni jl. is uitgebreid stilgestaan bij de startnotitie NPLG. Deze startnotitie is de basis voor de opgaven in het landelijk gebied en vormt het vetrekpunt voor Rijk en provincies om de gebiedsgerichte aanpak vorm te geven.

Het kabinet gaat voortvarend aan de slag met de uitvoering van de 22 recent aangenomen moties van de Tweede Kamer uit dit debat (stemming 28 juni jl.) en moties uit eerdere debatten in het parlement. Deze moties leveren een belangrijke bijdrage aan het vormgeven en uitvoeren van onder andere het NPLG. De Tweede Kamer heeft in meerderheid aangegeven de ingeslagen richting om de natuur te herstellen te steunen. Tegelijkertijd is er in het maatschappelijk debat onder meer een sterke behoefte aan concreetheid waar het gaat over de evenredige bijdrage van sectoren zoals industrie en mobiliteit (motie-Van Campen c.s.⁶), de

⁴ Kamerstuk 35 570 XIV, nr. 23.

⁵ Kamerstuk 33 376, nr. 276.

⁶ Kamerstuk 33 576, nr. 302.

bijdrage van ketenpartijen (motie-Thijssen c.s.⁷), het economisch perspectief op en de leefbaarheid van het platteland (motie-Koekkoek-Boswijk⁸), en de mogelijkheden tot maatwerk in de gebieden (motie-Boswijk c.s.⁹). Een terechte wens die breed in de samenleving wordt gevoeld en ook door het kabinet wordt gedeeld. Over de wijze van uitvoering van de moties, ingediend tijdens het debat op 23 juni jl., zal ik de Tweede Kamer in oktober 2022 separaat informeren. In de tussentijd worden deze geïmplementeerd in het beleid en meegenomen in brieven aan de Tweede Kamer wanneer deze aan het onderwerp van de brief raken, zoals de brief over de toekomst van de landbouw en het toekomstperspectief van de boeren.

Nadere toelichting bij enkele onderwerpen uit de startnotitie NPLG

In de maatschappij is veel gezegd en geschreven over de aanpak rondom de presentatie van het NPLG en het debat hierover. De omvang van het programma en het technisch-inhoudelijk karakter van de materie kunnen aanleiding geven tot vragen, en daarmee zorgen voor onzekerheid bij gezinnen en bedrijven. Het kabinet hecht er daarom waarde aan om misverstanden, waar mogelijk, weg te nemen en zo bij te dragen aan de nuance die dit debat nodig heeft. Daarom heeft het kabinet, mede na de oproep van de Tweede Kamer (motie-Van Campen c.s.¹⁰) om een publieksvriendelijk dashboard, besloten deze in te gaan richten. Het kabinet hoopt hierover zo spoedig mogelijk meer te kunnen delen. Daarnaast wil ik hieronder op enkele punten afzonderlijk ingaan.

De kaart met richtinggevende emissiereductiedoelen

De kaart is een van de hulpmiddelen voor provincies om de gebiedsprocessen vorm te geven. Deze kaart met richtinggevende emissiereductiedoelen is gebaseerd op algemene uitgangspunten en is expliciet niet een blauwdruk die provincies één-op-één moeten toepassen: provincies hebben de ruimte de stikstofreductie in deze gebieden vorm te geven.

Daarbij geeft de kaart in het NPLG geen inzicht op bedrijfsniveau en gaat het bovendien niet over de wijze *waarop* de doelen kunnen worden gehaald. De kaart is dus niet bedoeld om te kijken of te beoordelen wat dit voor een individueel bedrijf betekent. Daarvoor zal het gebiedsproces nodig zijn waarin de provincies binnen de nationale doelen alle ruimte hebben om de aanpak invulling te geven. Daarvoor worden conform de motie-Boswijk c.s.¹¹ passende instrumenten uitgewerkt. Ik ondersteun de provincies verder om de beschikbare data en modellen te gebruiken om te kijken wat verschillende beleidskeuzes voor effect hebben op het realiseren van de natuur-, water- en klimaatdoelstellingen (ter invulling van de motie-Grinwis c.s.¹²). Het kabinet heeft ook actief bij de bancaire sector onder de aandacht gebracht dat aan deze kaart geen inzicht op bedrijfsniveau kan worden toegerekend.

Grond

De aanpak in het NPLG is gericht op onder meer emissiereductie voor het halen van de brede doelen op natuur, klimaat en water in de landbouw. Grond die in dit kader door de overheid wordt gekocht is bestemd voor

⁷ Kamerstuk 33 576, nr. 292.

⁸ Kamerstuk 33 576, nr. 315.

⁹ Kamerstuk 33 576, nr. 311.

¹⁰ Kamerstuk 33 576, nr. 303.

¹¹ Kamerstuk 33 576, nr. 312.

¹² Kamerstuk 33 576, nr. 306.

het halen van deze doelen en voor de transitie van de landbouw waarbij, bijvoorbeeld met extensievere vormen van landbouw, meer grond nodig is. Grond kan daarnaast ook worden gebruikt voor natuurherstel of de aanleg van extra natuurareaal (niet zijnde Natura 2000). Het kabinet zal grond die in het kader van het NPLG wordt verworven niet voor woningbouw of andere vormen van bedrijvigheid gebruiken. Uiteraard staat het een eigenaar vrij om grond op eigen initiatief hier wel voor te verkopen in overeenstemming met het bestemmingsplan in een gemeente.

Kritische depositiewaarde en de relatie daarvan met (juridische) verplichtingen voor natuur

Nederland heeft zich via de Vogel- en Habitatrichtlijn (VHR) gecommitteerd aan belangrijke verplichtingen om natuur te beschermen en te versterken. Het hoofddoel van de wet is daarom ook het te allen tijde voorkomen van verslechtering van de natuur en uiteindelijk een gezonde en veerkrachtige natuur, oftewel het in een gunstige staat van instandhouding brengen van de natuur. Stikstof is een van de belangrijkste drukfactoren waardoor de kwaliteit van de beschermde, stikstofgevoelige natuur onder druk staat.

Inzet op stikstofreductie is daarom een belangrijke pijler om te komen tot de realisatie van het bovenliggende doel: het behalen van de natuurdoelen van gebieden die volgen uit de VHR en daarmee toewerken naar een gezonde en veerkrachtige natuur. De kritische depositiewaarde (KDW), de waarde waarboven stikstofdepositie een risico kan vormen voor natuurkwaliteit, is reeds opgenomen in de wet.¹³ Vergunningverlening voor (nieuwe) activiteiten, of het nu gaat om PAS-melders, energieprojecten, woningbouw of defensie, blijft voornamelijk lastig, omdat het verlenen van een vergunning niet zondermeer mogelijk is als de activiteit bijdraagt aan de verdere overschrijding van de kritische depositiewaarde op één of meer Natura 2000-gebieden.

Primair is de inzet van het kabinet het op orde brengen van de omgevingscondities van een gebied in brede zin conform motie Boswijk c.s.¹⁴ Dit doel wordt verankerd door op landelijk niveau resultaatsverplichtende omgevingswaarden te formuleren (mede op basis van de kritische depositiewaarde). Daarbij is per gebied maatwerk mogelijk aan de hand van de regionale stikstofdoelen. Het wettelijk vastleggen van deze omgevingswaarden, in combinatie met de daaraan gekoppelde stikstofbronmaatregelen, verzekert dat de benodigde stikstofreductie tijdig en onontkoombaar gehaald wordt. Het is belangrijk om ook in te zetten op het beperken van andere drukfactoren op de natuur, zoals verdroging en verstoring. Van belang zijn ook de maatregelen die daarvoor nodig zijn om deze drukfactoren aan te pakken en naar een gezonde natuur toe te werken, bijvoorbeeld met het Programma Natuur en maatregelen zoals het verhogen van het waterpeil. Met de natuurdoelanalyses, die worden getoetst door een onafhankelijke ecologische autoriteit, wordt breed gekeken naar wat er nodig is voor een gezonde en veerkrachtige natuur. Door in deze gebieden naast stikstofreductie in te zetten op aanvullende manieren van natuurherstel, waaronder beheermaatregelen, kan het brede doel van een gunstige staat van de instandhouding worden gehaald of dichterbij worden gebracht ondanks dat de KDW in die gebieden wordt overschreden. Dit kan met name van belang zijn in gebieden zoals het

¹³ Het kabinet komt zo snel mogelijk, conform motie De Groot, Van Campen (35 925 XIV, nr. 106) met een wetsvoorstel om de doelstellingen in de wet stikstofreductie en natuurverbetering van 2035 naar 2030 te versnellen.

¹⁴ Kamerstuk 35 925 XIV, nr. 106.

kust- en grensgebied, waar het verminderen van stikstofdepositie tot onder de KDW een enorme opgave is door bijvoorbeeld stikstofdepositie vanuit het buitenland. Het is daarom urgent dat Rijk en Provincies een forse inspanning leveren om gebiedspecifieke ecologische data op orde te brengen en de ecologische analyses voor de gebiedsplannen daarmee te onderbouwen. Dit zullen we jaarlijks monitoren om te zorgen dat dit effectief ingezet kan worden.

Het kabinet is van plan om, conform het in wetsvoorstel voor het wijziging van de omgevingswaarde van 2035 naar 2030 dat nu in voorbereiding is, ook de evaluatie van het gebruik van de omgevingswaarde naar voren te halen. Op deze manier kan gekeken worden of het sturen op bredere omgevingswaarden mogelijk is. Om dit mogelijk te maken stuurt het kabinet op het actief ontwikkelen van nieuwe indicatoren en robuuste onderbouwing hiervan. Hierbij kan de ecologische autoriteit een belangrijke rol spelen.

Wij blijven de komende tijd in gesprek met de hele keten, waaronder provincies, gemeenten, natuur- en milieuorganisaties, boeren en organisaties, marktpartijen, zoals producenten en supermarkten, banken, wetenschappelijke organisaties, PBL, VNO-NCW en Bouwend Nederland.

Ecologische autoriteit

Het kabinet toetst op de brede natuurdoelstelling (inclusief stikstofreductie), en klimaat- en waterdoelstellingen. De leefbaarheid op het platteland is daarbij essentieel. Met ecologische analyses stellen we vast wat nodig is om gebiedsgericht de opgaven te halen. Een onafhankelijke ecologische autoriteit draagt zorg voor de wetenschappelijke ecologische borging van deze analyses. Daarmee wordt dus ook geborgd dat de laatste wetenschappelijke inzichten over de kwaliteit van de natuur in Natura 2000-gebieden betrokken worden bij de gebiedsgerichte uitwerking van de aanpak. Daarbij gaat natuurherstel om meer dan alleen stikstofmaatregelen om te komen tot een goede staat van instandhouding.

De Ecologische Autoriteit beoordeelt tevens de onder regie van de provincies op te stellen NPLG-gebiedsprogramma's, die ingaan op de maatregelen die nodig zijn om de doelstellingen te bereiken.

De instelling van de Ecologische Autoriteit wordt op dit moment voorbereid. Zoals hierboven aangegeven is onafhankelijkheid van de ecologische autoriteit een belangrijk uitgangspunt en een randvoorwaarde voor het goed kunnen functioneren van die autoriteit. De Ecologische Autoriteit is verantwoordelijk voor het toetsen, met het oog op de huidige en beoogde kwaliteit van de beschermde natuur, of de essentiële ecologische informatie aanwezig is voor de besluitvorming. En is verantwoordelijk voor het op onafhankelijke wijze beoordelen van de wetenschappelijke onderbouwing op breed ecologisch vlak van de informatie, die benodigd is voor het vaststellen van besluiten over natuurdoelanalyses en gebiedsprogramma's. Hiermee vervult de Ecologische Autoriteit een belangrijke rol in het kader van de sturing op natuurkwaliteit in de breedte, waar het Planbureau voor de Leefomgeving ook toe opgeroepen heeft. De instelling van de Ecologische Autoriteit is vóór 1 oktober 2022 voorzien. Het kabinet treft voorbereidingen om de ecologische autoriteit direct na besluitvorming operationeel te hebben, zodat deze direct aan de slag kan. Voor de totstandkoming en beoordeling van het klimaatbeleid is de Klimaat- en Energieverkenning van het Planbureau voor de Leefomgeving voor het kabinet leidend.

Met de publicatie van de richtinggevende stikstofdoelen zijn vragen ontstaan over de status van de Natuurnetwerk Nederland-gebieden (NNN) op de kaart. Het kabinet vindt het belangrijk te onderstrepen dat de wettelijke omgevingswaarde (74% onder de KDW in 2035 met de ambitie deze te versnellen naar 2030) alleen toeziet op stikstofgevoelig areaal binnen Natura 2000-gebieden en dus niet op gebieden die alleen de status van op NNN-gebieden hebben. De NNN-gebieden zijn daarmee geen onderdeel van de omgevingswaarden opgenomen in art. 1.12a Wet Natuurbescherming. Provincies hebben wel de taak om hier de wezenlijke waarden en kenmerken van de natuur te beschermen. Bij het ontwikkelen van de uitgangspunten van de aanpak is voor NNN-gebieden gekozen voor een hoge reductiefactor vanuit het idee dat emissiereductie daar plaatsvindt waar natuur prioriteit krijgt. Dit draagt er ook aan bij dat er in andere gebieden meer ruimte voor de landbouw ontstaat. De uiteindelijke invulling van de reductieopgave in het NNN vergt echter maatwerk in het gebiedsproces van de provincies, waar per gebied gekeken zal worden wat een passende reductiedoelstelling is die aansluit bij de praktijk en de verscheidenheid aan type gebieden in het netwerk. Hierbij kunnen de provincies rekening houden met het agrarische gebruik in en rondom het NNN, op een manier die past bij het integrale karakter van de gebiedsgerichte aanpak.

Sectordoelen

In de Regeling van Werkzaamheden van 5 juli 2022 heeft het lid Eerdmans (JA21) gevraagd om een brief over de stikstofplannen waaraan wordt gewerkt voor sectoren zoals mobiliteit en industrie (verzoek met kenmerk 2022Z14127). Ook de sectoren industrie en mobiliteit staan voor een zeer grote verduurzamingsopgave, gezien de klimaat-, stikstof- en luchtkwaliteitsproblematiek. Op de verduurzaming van deze sectoren wordt flink ingezet via onder andere het beleidsprogramma Klimaat en Energie. Denk hierbij aan aangescherpte emissienormen, de nieuwe personenauto's die in 2030 emissievrij moeten zijn, en de maatwerkafspraken met de 10–20 grootste industriële CO₂-uitstoters waarover de Tweede Kamer separaat door collega-bewindspersonen wordt geïnformeerd. Via deze en andere maatregelen wordt ook de uitstoot van stikstof gereduceerd. Besluitvorming over maatregelen voor deze sectoren loopt voornamelijk mee met de timing van het klimaatbeleid. Voor besluitvorming over sectordoelen op het vlak van stikstof zullen de geactualiseerde prognoses uit de klimaat- en energieverkenning (KEV) 2022 worden benut, waartoe door de Tweede Kamer verzocht is in motie-Grinwis c.s.¹⁵. Voorzien is om de sectordoelen voor de industrie en de mobiliteit richtinggevend vast te stellen begin 2023, en conform de motie-Van Campen c.s.¹⁶ definitief op 1 juli 2023, wanneer ook de gebiedsdoelen definitief worden.

Conform mijn toezegging in het plenaire debat stikstof van 23 juni 2022 zal ik na de zomer 2022 in afstemming met de betrokken bewindspersonen een brief sturen over de uitgangspunten en het proces van totstandkoming van de sectordoelen, zoals toegezegd aan het lid Klaver (GroenLinks).

¹⁵ Kamerstuk 33 576, nr. 307.

¹⁶ Kamerstuk 33 576, nr. 302.

Koplopers

Agrarische ondernemers die biologisch of natuurinclusief boeren of die anderszins koploper zijn bij de reductie van stikstof, leveren op dit moment een positieve bijdrage aan de gebiedsdoelen voor stikstof, natuur en water. Hun werkwijze draagt bij aan de vermindering van stikstofuitstoot, verbetert de waterkwaliteit door verminderd gebruik van gewasbeschermingsmiddelen en mest en leidt tot meer biodiversiteit en een betere bodemkwaliteit. De uitwerking van de opgaven in de gebiedsprocessen biedt de ruimte om rekening te houden met agrarische ondernemers die al forse inspanningen op dit vlak geleverd hebben. Hier zal het kabinet conform motie-De Groot c.s.¹⁷ zoveel mogelijk ruimte aan bieden.

3. Afsluitend

Met deze brief hoopt het kabinet samen met de provincies een stap voorwaarts te zetten, onderweg naar het vormgeven van de gebiedsprogramma's en met ruimte voor maatwerk in gebieden, en daarbij rekening te houden met de richtinggevende doelen die het kabinet onlangs heeft gepubliceerd. Dit doet het kabinet onder meer door:

- 504 miljoen euro uit het Transitiefonds naar voren te halen voor de aanvragen van de provincies;
- Het versnellen van het legalisatieprogramma voor de PAS-melders;
- Aan de slag te gaan met de aangenomen moties van de Tweede Kamer.

Tegelijkertijd hecht het kabinet er groot belang aan om in het gesprek met de provincies, de sectoren en de ondernemers de nuances in dit complexe dossier toe te lichten en onjuistheden weg te nemen. Na de zomer zal ik bij elke provincie op bezoek gaan om in gesprek te gaan over manieren om de provincies te ondersteunen bij het zetten van de stappen die nodig zijn om ons landelijk gebied toekomstbestendig te maken en hun regierol op zo'n goed mogelijke wijze te kunnen invullen.

In augustus 2022 zullen de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en ik, conform de motie Omtzigt c.s.¹⁸, een aantal bedrijven bezoeken tegen de Duitse grens, en mogelijk ook in Duitsland. Het is onze ambitie om ook tijdens die bezoeken met veel partijen in gesprek te gaan. De mogelijkheden om de verschillen tussen grensgebieden zo klein mogelijk te maken zullen vervolgens met provinciale bestuurders en met de buurlanden worden besproken.

Tot slot wil ik nogmaals benadrukken dat ik heel goed beseft hoe enorm de impact van deze opgaven is en dat ik de bijbehorende emoties begrijp. Ik hoop dat we ondanks de verschillende belangen en standpunten met elkaar het gesprek kunnen blijven voeren over de oplossingen die nodig zijn om deze opgaven te realiseren.

Toelichting kader «beleidskeuzes uitgelegd».

De Tweede Kamer is geïnformeerd over een nieuwe werkwijze met betrekking tot onderbouwing van beleidsvoorstellen met ingang van november 2021 (Kamerstuk 31 865, nr. 198). In deze brief is aangegeven dat over beleidsvoorstellen met significante financiële gevolgen (20 mln. euro of meer in enig jaar) in een apart kader wordt ingegaan op onder andere instrumenten, doelen, financiële gevolgen en de verwachte

¹⁷ Kamerstuk 33 576, nr. 290.

¹⁸ Kamerstuk 33 576, nr. 273.

doeltreffendheid en doelmatigheid. Om invulling te geven aan deze werkwijze is tot slot van deze brief hieronder dit kader ingevuld.

Beleidskeuzes uitgelegd

Onderbouwing doeltreffendheid, doelmatigheid en evaluatie (Art 3.1 Comptabiliteitswet)

1. Doel(en)

Welke doelen worden nagestreefd met het voorstel in termen van beoogde prestaties en effecten?

Nederland heeft zich via de Vogel- en Habitatrichtlijn (VHR) gecommitteerd aan belangrijke verplichtingen ten aanzien van de staat van de natuur. Het hoofddoel van de wet is daarom ook het te allen tijde voorkomen van verslechtering van de natuur en het uiteindelijk in een gunstige staat van instandhouding brengen van de natuur. Stikstof is een van de belangrijkste drukfactoren waardoor de kwaliteit van stikstofgevoelig Natura 2000-areaal onder druk staat.

Inzet op stikstofreductie en het brengen van grote delen van het Natura 2000-areaal onder de kritische depositiewaarde is daarom een belangrijke pijler om te komen tot de realisatie van het bovenliggende doel: de realisatie van de instandhoudingsdoelstellingen volgend uit de VHR en het in een gunstige staat van instandhouding brengen van de natuur. De kritische depositiewaarde (KDW) is op dit moment reeds opgenomen in de wet.¹ Vergunningverlening voor (nieuwe) activiteiten, of het nu gaat om PAS-melders, energieprojecten, woningbouw of defensie, blijft vooralsnog lastig, omdat het verlenen van een vergunning niet zondermeer mogelijk is als de activiteit bijdraagt aan de verdere overschrijding van de kritische depositiewaarde op één of meer Natura 2000-gebieden. Versnellingen moeten in de jaren 2022 en 2023 bijdragen aan de doelen in de integrale gebiedsgerichte aanpak: natuur (inclusief stikstof), water en klimaat. Beoordeeld is of bepaalde maatregelen – vooruitlopend op de gebiedsprogramma's – in 2022 en 2023 uitgevoerd kunnen worden. Of dat waar mogelijk handelingsperspectief geboden kan worden aan de landbouw, en of delen van de gebiedsprocessen naar voren gehaald kunnen worden of verbeterd kunnen worden. Er zal ook nader worden bekeken of ruimte die vrijkomt uit de versnellingsopties opgenomen kan worden in de stikstofbank. De provinciale voorstellen voor versnelling bevatten ook onderdelen die gericht zijn op het gezamenlijk leren en op de transitie en innovatie van de landbouw. De voorstellen geven hiermee een goede mix van maatregelen gericht op natuurherstel, opkoop, en innovatie onder strikte voorwaarden. Het kabinet geeft hiermee ruimte in gebieden om de transitie van de landbouw een aanzet te geven.

2. Beleidsinstrument(en)

Welke beleidsinstrumenten worden ingezet om deze doelen te realiseren?

Voor het grootste gedeelte zullen middelen via specifieke uitkeringen naar provincies gaan ten behoeve van de ingediende voorstellen. Enkele voorstellen zullen via natuurorganisaties lopen. In de voorstellen zijn diverse instrumenten opgevoerd. Voorbeelden zijn subsidieregelingen voor opkoop van bedrijven, investeringen in aankoop van gronden voor natuurherstel of het realiseren van extra natuurareaal of subsidies voor voorstellen die innovatie op het boerenerf tot doel hebben.

3. A. Financiële gevolgen voor het Rijk

Welke financiële gevolgen heeft het voorstel voor de Rijksbegroting?

Vooruitlopend op de instellingswet Transitiefonds wordt voor de versnellingsvoorstellen wordt in 2022 229 mln naar voren gehaald uit de middelen bedoeld voor het transitiefonds. Voor 2023 betreft dit 275 mln. Voor de versnelde legalisering van PAS-melders wordt een bedrag van 250 mln. naar voren gehaald uit de Lbv.

B. Financiële gevolgen voor maatschappelijke sectoren

Welke financiële gevolgen heeft het voorstel voor maatschappelijke sectoren (als van toepassing)?

De effecten voor de sectoren kunnen nog niet precies worden aangegeven. Er worden verschillende projecten gestart waarbij in het geval van subsidies sprake zal zijn van een eigen bijdrage. Dit is niet precies aan te geven.

4. Nagestreefde doeltreffendheid

Op welke wijze en in welke mate wordt verwacht dat het beleidsinstrumentarium gaat bijdragen aan de beoogde prestaties en effecten? (beknopte beleidstheorie)

In het externe oordeel van Wageningen Economic Research is aangegeven dat het merendeel van de provinciale voorstellen een duidelijke en directe bijdrage leveren aan de versnelling van het doelbereik van de transitie in het landelijke gebied. Voor een beperkt deel van de voorstellen is er een aannemelijke bijdrage aan de versnelling van het doelbereik van de transitie en is de waarschijnlijkheid van het doelbereik nog te verhogen door verdere uitwerking van de interventielogica en monitoring & evaluatie. Voor een kwart van de voorstellen geeft WecR aan dat er kansen zijn voor leren tussen provincies met een belangrijke bijdrage aan het bieden van perspectief. Voor deze voorstellen vindt het kabinet het zeer van belang dat er geen lock-in effecten optreden waardoor het gebiedsprogramma later bemoeilijkt wordt. Daarnaast stelt het kabinet als voorwaarde dat deze voorstellen aantoonbaar stikstofreductie opleveren.

5. Nagestreefde doelmatigheid

Waarom is het voorgestelde instrumentarium een efficiënte manier om de beoogde prestaties en effecten te bereiken?

Primair is de inzet van het kabinet het op orde brengen van de omgevingscondities van een gebied in brede zin conform motie Boswijk c.s. Dit doel wordt verankerd door op landelijk niveau resultaatsverplichtende omgevingswaarden te formuleren (mede op basis van de kritische depositiewaarde). Daarbij is per gebied maatwerk mogelijk aan de hand van de regionale stikstofdoelen. Het wettelijk vastleggen van deze omgevingswaarden, in combinatie met de daaraan gekoppelde stikstofbronmaatregelen, verzekert dat de benodigde stikstofreductie tijdig en onontkoombaar gehaald wordt. Het is belangrijk om ook in te zetten op het beperken van andere drukfactoren op de natuur, zoals verdroging en verstoring. Van belang zijn ook de maatregelen die daarvoor nodig zijn om deze drukfactoren aan te pakken en naar een gezonde natuur toe te werken, bijvoorbeeld met het Programma Natuur en maatregelen zoals het verhogen van het waterpeil. Met de natuurdoelanalyses, die worden getoetst door een onafhankelijke ecologische autoriteit, wordt breed gekeken naar wat er nodig is voor een gezonde en veerkrachtige natuur. Door in deze gebieden naast stikstofreductie in te zetten op aanvullende manieren van natuurherstel, waaronder beheermaatregelen, kan het brede doel van een gunstige staat van de instandhouding worden gehaald of dichterbij worden gebracht ondanks dat de KDW in die gebieden wordt overschreden. Dit kan met name van belang zijn in gebieden zoals het kust- en grensgebied, waar het verminderen van stikstofdepositie tot onder de KDW een enorme opgave is door bijvoorbeeld stikstofdepositie vanuit het buitenland. Het is daarom urgent dat Rijk en Provincies een forse inspanning leveren om gebiedspecifieke ecologische data op orde te brengen en de ecologische analyses voor de gebiedsplannen daarmee te onderbouwen. Dit zullen we jaarlijks monitoren om te zorgen dat dit effectief ingezet kan worden.

6. Evaluatieparagraaf

Hoe wordt het voorstel gemonitord en geëvalueerd?

Het kabinet is voornemens om conform het in voorbereiding zijnde wetsvoorstel tot wijziging van de omgevingswaarde van 2035 naar 2030, ook de evaluatie van het gebruik van de omgevingswaarde naar voren te halen. Op deze manier kan gekeken worden of het sturen op bredere omgevingswaarden mogelijk is. Om dit mogelijk te maken stuurt het kabinet op het actief ontwikkelen van nieuwe indicatoren en robuuste onderbouwing hiervan, hierbij kan de ecologische autoriteit een belangrijke rol spelen.

Het kabinet toetst op de brede natuurdoelstelling (inclusief stikstofreductie), en klimaat- en waterdoelstellingen. De leefbaarheid op het platteland is daarbij essentieel. De onafhankelijke ecologische autoriteit beoordeelt de doelstellingen per gebied en de onderbouwing van de maatregelen voor natuur en water om deze doelen te halen. Daarbij gaat natuurherstel om meer dan alleen stikstofmaatregelen om te komen tot een goede staat van instandhouding. De doelen, organisatie en werkwijze van de ecologische autoriteit worden op dit moment uitgewerkt.

¹ Het kabinet komt zo snel mogelijk, conform motie De Groot, Van Campen (35 925 XIV, nr. 106) met een wetsvoorstel om de doelstellingen in de wet stikstofreductie en natuurverbetering van 2035 naar 2030 te versnellen.

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