

Vergaderjaar 2023–2024

33 576

Natuurbeleid

35 334

Problematiek rondom stikstof en PFAS

Nr. 377

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR NATUUR EN STIKSTOF

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 14 juni 2024

De overmatige neerslag van stikstof is een van de belangrijkste redenen waarom de natuur in Nederland zwaar onder druk staat. Zoals toegelicht in mijn brief van augustus 2023¹ wordt eens in de tien jaar nieuwe wetenschappelijke kennis en veldonderzoek over de stikstofgevoeligheid van de natuur samengevat in een Europees rapport.² Uit het rapport bleek afgelopen zomer dat veel van de stikstofgevoelige natuur in Nederland aanzienlijk gevoeliger is voor stikstof dan eerder werd aangenomen. Dat is vertaald in de actualisatie van de kritische depositiewaarden (KDW's) die in de monitoring worden gebruikt als indicator voor de stikstofgevoelige natuur die in Nederland voorkomt. In de genoemde brief heb ik toegezegd de effecten van deze actualisatie op de doelstellingen voor stikstofreductie in beeld te zullen brengen. Dit heeft het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) nu gedaan in een uitgebreide cijfermatige analyse-studie. Met deze brief bied ik de Kamer dit rapport aan en duid ik kort de achtergrond en belangrijkste uitkomsten van dit rapport.

Achtergrond van het RIVM-rapport

Tot aan het moment van de actualisatie van de KDW's, inmiddels bijna een jaar geleden, gold dat de wettelijk vastgelegde doelen voor stikstofreductie binnen bereik lagen, mits de emissiereductiedoelen uit het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG) zouden worden gerealiseerd. Bij het aanbieden van de Monitor stikstofdepositie in Natura 2000-gebieden 2023, van vorig jaar oktober³ heb ik uw Kamer reeds laten weten dat aanvullende maatregelen noodzakelijk zijn om de wettelijke omgevingswaarden de komende jaren te halen. In het nu opgeleverde RIVM-rapport is in kaart gebracht wat de inspanning zoals voorzien onder

¹ Kamerstuk 33 576, nr. 354

² Review and revision of empirical critical loads of nitrogen for Europe» (Bobbink e.a., 2022), vastgesteld door de United Nations Economic Commission for Europe (UNECE).

³ Kamerstuk 33 576, nr. 358

het NPLG oplevert op basis van de nieuwe situatie, met in het bijzonder de geactualiseerde KDW's.

Het rapport toont aan dat de grotere mate van stikstofgevoeligheid negatief effect heeft op het bereiken van de stikstofdoelstellingen.

Vraagstelling aan het RIVM

De meest recente monitoringsrapportage over stikstofdepositie (oktober 2023) bevat ramingen van het beleid dat in de Klimaat- en Energieverkenning 2022 (KEV22) zit. Het gaat om vastgestelde maatregelen tot 1 mei van dat jaar. Om een vollediger beeld te krijgen van het doelbereik heeft het RIVM op verzoek van het Ministerie van LNV een verdere analyse uitgevoerd naar de impact van de KDW-actualisatie op de stikstofreductieopgave. Deze analyse beantwoordt onder andere de vraag wat de beoogde uitvoering van de NPLG-emissiedoelen in de landbouw en de inzet in de verschillende sectoren (zoals industrie, mobiliteit) betekenen voor het doelbereik; en het rapport laat zien welke reductie benodigd is om de wettelijke omgevingswaarden te halen. Bij deze analyse is een aantal kanttekeningen te plaatsen. Het rapport is ook niet gebaseerd op concrete beleidsmaatregelen of -pakketten. Deze (aanvullende) analyses van het RIVM bevatten géén beleidsvoornemens. Dit betekent bijvoorbeeld dat de invulling van de provinciale emissiedoelen door het RIVM niet met daadwerkelijk (provinciale of generieke) maatregelpakketten is vormgegeven, maar met algemene aannames en rekenregels over de toedeling van emissiereductie over verschillende locaties en bronnen. De analyse doet geen uitspraken over de kosten, het type maatregelen en de haalbaarheid van de reductie om de doelen te bereiken, anders dan het beleid dat met de KEV22 al bekend was.

Belangrijkste uitkomsten rapport

Uit het rapport blijkt dat, wanneer de emissiereductiedoelen uit het NPLG⁴ worden gerealiseerd, het areaal stikstofgevoelige natuur onder de KDW in 2035 uitkomt op 40 procent. Dit is fors lager dan de raming uit 2022. Het onderzoek toont aan dat de reductie van emissies er wel toe leidt dat op alle stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden een (significante) afname van stikstofbelasting plaatsvindt, maar op veel minder plekken tot onder de KDW. Het percentage stikstofgevoelige natuur onder de KDW verloopt niet-lineair met de totaal behaalde depositiereductie. Dat betekent praktisch dat om bijvoorbeeld van 30 naar 40 procent van de gebieden onder de KDW te komen relatief meer depositiereductie nodig is dan om de stap te zetten van 60 naar 70 procent.

Het RIVM concludeert ook dat (gebieds)gerichte emissiereductie een groter effect heeft dan generieke reductie. Ofwel, de locatie waar de reductie wordt gerealiseerd, is medebepalend voor de mate waarin stikstofgevoelige natuur onder de KDW worden gebracht. Het rapport geeft als voorbeeld dat 40 procent gebiedsgerichte emissiereductie ongeveer dezelfde depositiereductie oplevert als 50 procent generieke reductie. Dit toont de effectiviteit aan van gebiedsgerichte reductie en is een belangrijk inzicht voor verdere beleidsontwikkeling.

⁴ Kamerstuk 34 682, nr. 96

Duiding van de conclusies

Op basis van dit rapport concludeer ik dat het wettelijke doel voor 2025 door de nieuwe wetenschappelijke inzichten over de stikstofgevoeligheid van de natuur niet meer op tijd kan worden behaald. De benodigde reductie acht ik als zodanig niet onhaalbaar, maar niet meer in 2025. Hiervoor zouden veel extra maatregelen nodig zijn, zowel generiek als gebiedsgericht, met een ingrijpend karakter en een grote uitvoeringsopgave. Om aan de resultaatsverplichting van 50 procent van de stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden onder de KDW in 2030 te voldoen, zullen eveneens aanvullende stappen nodig zijn. Het wettelijke doel van 74 procent onder de KDW in 2035 vraagt ook om aanvullende inspanningen. Om het doel te halen is in 2035 een gemiddelde depositie in Nederland nodig van 850 mol/ha/jaar. Op basis van de beste kennis van dit moment en inclusief de emissiereductiedoelen uit de startnotitie NPLG, is de verwachting dat de totale depositie in 2035 uitkomt op ongeveer 1.040 mol/ha/jaar.

Met de de beoogde emissiereductie uit het NPLG lagen de wettelijke verplichtingen uit de Omgevingswet binnen bereik. Dit rapport toont aan dat door de nieuwe wetenschappelijke inzichten⁵ het noodzakelijke doelbereik (ver) uit zicht is met de beoogde emissiereductie uit het NPLG. Tegelijkertijd blijkt wel dat de voorziene inspanningen uit het NPLG⁶ een forse en belangrijke bijdrage leveren aan het terugdringen van de (zware) overbelasting van de stikstofdepositie. Dat is van groot belang voor het noodzakelijke herstel van de natuur. Reductie van emissies zorgt ervoor dat op alle Natura 2000-gebieden een afname van stikstofbelasting plaatsvindt, hoewel dit in het wettelijke doelbereik niet altijd tot uitdrukking komt.

De *mate* van onder-of overschrijding van de KDW komt namelijk niet tot uitdrukking bij het rapporteren van de effecten op basis van de KDW. Gebieden die zwaar overschreden worden, kunnen in grote mate worden ontlast, andere gebieden schuiven op van gemiddeld overbelast naar licht belast. Dit betekent voor deze gebieden belangrijke natuurwinst. Het neemt overigens niet weg dat uiteindelijke doel moet blijven om de natuur in een gunstige staat van instandhouding te brengen.

De uitkomsten van onder andere dit rapport onderstreept mijn eerdere boodschap dat de natuur zwaar onder druk staat als gevolg van de (zware) overbelasting van stikstof, zoals vorige week is onderschreven door de rechter in de uitspraak over het kort geding dat Greenpeace heeft aangespannen, waarbij de rechter toetst op de Vogel- en Habitatrichtlijn en het verslechteringsverbod. De natuur blijft dan ook sterk gebaat bij reductie van stikstof. Uitvoering van maatregelen ten behoeve van stikstofreductie zoals afgelopen jaren ingezet door dit kabinet en provincies blijft van grote waarde. Niet enkel zijn deze maatregelen van belang voor het noodzakelijke natuurherstel, maar ook met het oog op vergunningverlening, die als gevolg van de huidige staat eveneens zwaar onder druk staat.

In mijn brief van 26 januari⁷ jl., waarin ik de Kamer heb geïnformeerd over de invulling van motie Tjeerd de Groot heb, ik reeds diverse opties voor toekomstige beleidsrichtingen voor emissiereductie geschetst (Kamerstuk 35 334, nr. 273).

⁵ Review and revision of empirical critical loads of nitrogen for Europe» (Bobbink e.a., 2022), vastgesteld door de United Nations Economic Commission for Europe (UNECE).

⁶ Ontwerp Nationaal Programma Landelijk Gebied, 15 december 2023, Rijksoverheid

⁷ Kamerstuk 33 576, nr. 365

Gezien de complexiteit van het rapport van de internationale wetenschappelijke studie en de vertaling hiervan in dit rapport, heb ik het RIVM bereid gevonden om, indien de vaste Kamercommissie dit wil, een technische briefing met een nadere inhoudelijke toelichting te verzorgen.

De wijze waarop er verder beleidsmatig invulling wordt gegeven aan de resultaten en conclusies van dit rapport en de inzichten die daaruit volgen, laat ik gezien de demissionaire status van het huidige kabinet aan mijn opvolger.

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