

Vergaderjaar 2023–2024

33 576

Natuurbeleid

35 334

Problematiek rondom stikstof en PFAS

Nr. 370

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR NATUUR EN STIKSTOF

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 5 april 2024

In deze brief treft u mijn reactie op het boek «Niemand in de cockpit» van de heer Baudet en mevrouw De Vos, zoals gevraagd door het lid Van Houwelingen (Forum voor Democratie) tijdens de regeling van werkzaamheden 21 september 2023.

De stikstofproblematiek raakt ons allemaal in meer of mindere mate. Ik waardeer daarom elke suggestie tot verbetering die we kunnen aanbrengen in het stikstofbeleid. Evenwel is bekend dat de ruimte die we hiertoe hebben, zowel als het gaat om juridische ruimte als om de staat van de Nederlandse natuur, beperkt is. Ik vind het daarbij belangrijk om te benadrukken dat een gezonde leefomgeving essentieel is voor zowel onze gezondheid als de welvaart van de samenleving. Dit bereiken we alleen door het verminderen van emissies en het verduurzamen van ons landelijk gebied.

Onderstaand treft u dikgedrukt de voorstellen die door de heer Baudet en mevrouw De Vos in het boek worden gedaan, met daaronder mijn reactie hierop. Ik hoop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

De kritische depositiewaarden hebben geen deugdelijke wetenschappelijke onderbouwing en zijn een ongeschikte maatstaf voor de toestand van de natuur. Daarom moeten ze van tafel.

De kritische depositiewaarde (KDW) is een internationaal bepaalde wetenschappelijke onderbouwde indicator die het risico van verslechtering van de natuur als gevolg van depositie van stikstof aangeeft.¹ Deze

¹ Kamerbrief 33 576, nr. 354 en het antwoord op schriftelijke vragen van de heer Bisschop uit 2021 met kenmerk 2021Z05019.

indicator komt voort uit de best beschikbare wetenschappelijke kennis.^{2, 3} Bij overschrijding van de KDW is het van belang om nader onderzoek te verrichten in desbetreffend gebied om de staat van de natuur vast te stellen. Dit kan worden vergeleken met een verhoogde lichaamstemperatuur van het menselijk lichaam, waarbij het verstandig is om nader te onderzoeken of iemand ziek is. Bij het bepalen van de staat van de natuur wordt dan ook naar meer gekeken dan de KDW alleen. De volledige aanpak om de (stikstofgevoelige) natuur te behouden en te herstellen, draait om het creëren van de juiste omstandigheden voor stikstof, water, klimaat en andere invloeden op de natuur.

Met het schrappen van de kritische depositiewaarden vervalt natuurlijk ook AERIUS, dat immers «berekent» of de kritische depositiewaarden in specifieke Natura 2000-gebieden worden overschreden. Ook dit model – met al zijn onzekerheden – laten we varen.

Modelleren is een belangrijk onderdeel van het stikstofdossier. Modellen helpen bij monitoring, de onderbouwing van beleid, het ondersteunt toestemmingverlening en het maakt het mogelijk om vooruit te kijken naar de mogelijke effecten van beleid. Met metingen worden die modelresultaten gecontroleerd en verbeterd. De manier waarop modellen nu gebruikt worden, stelt ons in staat om het effect van toekomstige activiteiten bij benadering te bepalen voor toestemmingverlening en om per hectare natuur te benaderen hoeveel stikstof er jaarlijks neerdaalt. Dit zijn dingen die niet mogelijk zijn met metingen.

AERIUS is een hulpmiddel ter ondersteuning van toestemmingverlening en beleid. Met AERIUS Calculator worden complexe modellen op een gebruiksvriendelijke manier toegankelijk gemaakt voor een breed publiek en via AERIUS Monitor worden verschillende datastromen over natuur en emissie visueel weergegeven. De depositieberekening is noodzakelijk bij toestemmingverlening, omdat een negatief effect op de natuur moet worden uitgesloten. AERIUS berekent alleen of de ingevoerde activiteit een toename van stikstofdepositie heeft die significante gevolgen voor de natuur kan hebben. Of dat effect er is, is een ecologische vraag. Zonder AERIUS zou toestemmingverlening nog veel complexer zijn omdat het dan bijvoorbeeld niet mogelijk zou zijn om op basis van een berekening uit te sluiten dat een project leidt tot toename van stikstofdepositie op stikstofgevoelige natuur (waardoor er veel uitgebreider onderzoek nodig zou zijn om een vergunning voor dit project te kunnen onderbouwen). Het gebruik van AERIUS is wettelijk voorgeschreven voor toestemmingverlening, zodat alle initiatiefnemers met dezelfde uitgangspunten rekenen en zodat bevoegde instanties een gestandaardiseerde manier hebben om aanvragen te kunnen beoordelen. Dit gebeurt op basis van actuele wetenschappelijke inzichten en wordt daarmee ook door de Raad van State geaccepteerd als verantwoord.

In plaats daarvan baseren we het beleid op de reële empirisch waargenomen toestand van de natuur. We staren ons niet blind op een verzameling van specifieke soorten die per se allemaal in exact dezelfde verhoudingen moeten blijven bestaan, maar koesteren en beschermen de natuur als geheel.

² Overzicht van kritische depositiewaarden voor stikstof, toegepast op habitattypen en leefgebieden van Natura 2000: Herziening 2023, Warmelink & van Dobben et al., (2023).

³ Review and revision of empirical critical loads of nitrogen for Europe, Bobbink & Lorán et al., (2022).

Het gaat niet goed met de biodiversiteit in de hele wereld en dat geldt zeker ook voor Nederland. Ik verwijs u hiervoor onder andere naar de meest recente rapportage van Nederland in het kader van de Vogel- en Habitatrichtlijnen (VHR).⁴ Om dit tij te keren zijn (systeem)veranderingen op tal van terreinen nodig, waaronder het natuur-inclusief maken van onze samenleving, hier maakt soortenbescherming onderdeel van uit. Elke soort in een ecosysteem vervult namelijk een specifieke rol binnen dit systeem. Het verlies van zelfs één soort kan verstoringen veroorzaken in de voedselketen en ecosystemen waar de mens een aandeel in heeft. Het behoud van individuele soorten en habitattypen is nodig voor het handhaven van de ecologische stabiliteit en veerkracht van ecosystemen en onze eigen leefomgeving.

Bovendien houdt natuur niet op bij landsgrenzen en zijn internationale afspraken voor het beschermen van biodiversiteit van groot belang. Europese verplichtingen met betrekking tot natuurbescherming, zoals vastgelegd in de Vogel- en Habitatrichtlijn, zijn gezamenlijk overeengekomen om de staat van de natuur te waarborgen en dienen als middel om dit te verzekeren. Daarom is het van belang dat deze afspraken worden gerespecteerd en nageleefd. De specifieke soorten die via deze richtlijnen beschermd worden, zijn niet willekeurig gekozen maar zijn vaak indicatoren voor hele ecosystemen en hebben bijzondere bescherming nodig voor een duurzaam voortbestaan.

Om natuur effectief en efficiënt te kunnen beschermen is het overigens ook niet voldoende om alleen naar de staat van de natuur in het hier en het nu te kijken, maar is preventie net zo belangrijk. Vergelijk dit met de menselijke gezondheid: wanneer iemand ziek wordt door risicofactoren zoals roken of overmatig alcoholgebruik, is de hersteltijd aanzienlijk, zelfs als deze risicofactoren worden beperkt. Het principe van preventie is hierbij van groot belang; voorkomen is immers beter dan genezen. Dat geldt ook voor de natuur: als een verslechtering zich voordoet, is de schade al geleden. Herstel kost tijd, geld en levert regelmatig beperkingen voor de omgeving op. Daarom is het voorkomen van verslechtering zo belangrijk.

Dat is eenvoudiger dan je zou denken: via de gebiedsinformatieformulieren brengt Nederland immers al verslag uit aan de Europese Commissie over de toestand van de Natura 2000-gebieden. Uit die formulieren blijkt dat meer dan tachtig procent van het Natura 2000-oppervlak in goede tot uitstekende staat verkeert. Die gebieden kunnen we dus gewoon in die toestand behouden. De overige twintig procent geven we extra aandacht, zodat ook daar de natuur in de (nabije) toekomst zo goed mogelijk tot haar recht komt.

Uit een behoefte aan duidelijkheid, wil ik graag enige toelichting geven op het complexe systeem van gebiedsinformatiesystemen, ook wel standaardgegevensformulier genoemd. In deze formulieren wordt namelijk niet de staat van de natuur weergegeven, maar wel het belang van een specifiek gebied voor een habitatype of een soort. In het formulier valt dan bijvoorbeeld te lezen dat de Amsterdamse Waterleidingduinen van groot belang zijn voor de kamsalamander. Dat dit gebied van groot belang is, betekent helaas niet dat deze ook in goede staat verkeert. De stellingname dat veel van de natuur in goede staat zou zijn, lijkt daarmee gebaseerd op een verkeerde interpretatie van gegevens. De staat van instandhouding wordt conform de

⁴ State of nature in Europe: a health check (2020).

Europese methodiek op landelijk niveau beoordeeld en dus niet per Natura 2000-gebied. Van de beschermde habitattypen is 12 procent in gunstige staat; van de soorten is 26 procent in gunstige staat. Het grootste deel van zowel habitattypen als soorten is dus niet in gunstige staat.

Ook voordat de kritische depositiewaarde in 2021 in de Nederlandse wet werd opgenomen, was die aanpak overigens gewoon mogelijk. Volgens officiële overheidsrapportages uit 2017 kunnen alle «stikstofgevoelige» Natura 2000-gebieden met lokale beheermaatregelen – en dus zonder stikstofreductie – in goede toestand worden gebracht (voor zover ze dat nog niet waren).

De overheidsrapportages die in de vraagstelling worden genoemd, zijn mij niet bekend. De rapportages over de staat van instandhouding waarin wordt ingegaan op de beoordeling van het toekomstperspectief van stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden komen uit 2013 en 2019. Meer informatie over het standaardgegevensformulier en de «artikel-17 rapportage» is te vinden op de website van Natura 2000.⁵ Indien wordt gedoeld op de PAS-gebiedsanalyses, dan klopt de conclusie dat verslechtering in eerste instantie was uitgesloten, maar hierbij is uitgegaan van een verwachte daling in stikstofdepositie en het realiseren van natuurherstelmaatregelen. Overigens betekent het uitsluiten van verslechtering iets anders dan het realiseren van de instandhoudingsdoelstellingen die de natuur in een goede toestand brengen. De recente natuurdoelanalyses (NDA's) laten zien dat verslechtering in veel gebieden al optreedt of niet is uitgesloten. De redenen dat dit beeld zo verschilt ten opzichte van de eerdere PAS-gebiedsanalyses zijn uiteenlopend; de afgelopen jaren is veel nieuwe onderzoekinformatie beschikbaar gekomen over de effecten van stikstof en de werkzaamheid van natuurherstelmaatregelen. Deze informatie wordt nu betrokken in de analyses, waardoor negatieve effecten minder snel zijn uit te sluiten. Ook is duidelijk geworden dat natuurherstelmaatregelen soms minder effectief zijn dan gedacht of negatieve bijeffecten hebben. Dit geldt met name voor situaties waarin de stikstofdepositie hoog blijft. Daarbij gingen de PAS-gebiedsanalyses uit van een daling van de stikstofdepositie, die niet in ieder gebied heeft plaatsgevonden. Tegelijk hoopt de jarenlange overmaat aan stikstof op in de bodem en in ecosystemen, waardoor negatieve effecten op enig moment zichtbaar worden. Tot slot hadden de PAS-gebiedsanalyses betrekking op drie PAS-periodes (tot 2030). De conclusie was dat – met de beoogde maatregelen – verslechtering tot 2030 kon worden tegengegaan. Er is in de PAS-gebiedsanalyses geen conclusie getrokken over de periode daarna. In de NDA's wordt wel verder gekeken dan 2030, waarmee duidelijker wordt dat verslechtering op lange termijn alsnog kan optreden.

We interpretern de Habitatrichtlijn niet strenger dan door de Europese Commissie bedoeld: we voegen geen nieuwe typische soorten toe aan de individuele Natura 2000-gebieden; en we voegen zeker geen nieuwe «stikstofgevoelige» habitats toe aan die individuele gebieden. We behouden de huidige staat van de natuur of «herstellen» die waar we dat hebben afgesproken; precies zoals volgt uit de Habitatrichtlijn.

⁵ Natura 2000, Informatie over habitattypen en soorten op nationaal niveau en gebiedsniveau (2021).

Het rapport «Doorlichting Natura 2000» uit 2020 en het nalopen van de aanwijzingsbesluiten laten zien dat Nederland de VHR niet strenger interpreteert dan nodig.⁶

Ook laten we de natuur waar mogelijk haar eigen gang gaan: natuurlijk is beheer soms nodig, maar we kappen geen duizenden bomen om er andere natuur van te maken. Geen tuintjesnatuur, geen invasief beheer, maar de bestaande natuur zo goed mogelijk laten floreren. Waarbij we vanzelfsprekend onderkennen en accepteren dat die natuur ook door natuurlijke processen – zoals successie – kan veranderen.

Nederland heeft om uiteenlopende redenen de natuurlijke dynamiek van het land ingeperkt. Een van deze redenen is de nationale veiligheid waardoor bijvoorbeeld de kans op grote overstromingen tot een minimum is beperkt, met een minder natuurlijke variatie in abiotische factoren tot gevolg. Vanuit deze context blijft natuurbeheer in een land als Nederland essentieel om variatie in abiotische factoren en de daarmee gepaarde biodiversiteit te behouden. Het beter op orde krijgen van de abiotische condities (door bijvoorbeeld minder overbelasting met stikstof), maakt dat op termijn minder beheer nodig is.

Mocht de Europese Commissie dan tóch – om wat voor reden dan ook – moeilijk gaan doen, dan dwingen we af dat zij het Nederlandse natuurbeleid accepteert. Als grote nettobetaler hebben we geen slechte onderhandelingspositie.

Internationale afspraken voor natuurbehoud zijn niet voor niets gemaakt. Deze hebben als doel om onze eigen leefomgeving in goede staat te krijgen en te behouden. Daar heeft uiteindelijk de hele samenleving baat bij. Gemiddeld is 80 procent van de habitattypen in de EU er slecht aan toe en in Nederland is dat percentage bijna 90 procent.⁷ Nederland schiet op vele terreinen van natuur, landbouw en milieu tekort en de Europese Commissie (EC) zal daarom juist minder accepteren van Nederland op dit gebied, met een mogelijke inbreukprocedure tot gevolg.

Het is allemaal echt niet zo ingewikkeld. De boeren kunnen weer boeren; de industrie hoeft niet te worden beknot en de bouw kan weer aan de slag. Natuurlijk kan in individuele gevallen de afweging worden gemaakt dat de gevolgen van een specifieke activiteit voor de natuur – of ons welzijn – te groot zijn maar dan gaan we met de betrokkenen om tafel en komen we tot een oplossing – misschien kan de activiteit in een andere vorm of op een andere plek wél doorgaan. Ondertussen kan onze prachtige natuur floreren zonder te hoeven vrezen voor grootschalige bomenkap en andere destructieve instandhoudingsingrepen. En iedere Nederlander kan ervan genieten. Opgelost.

De transitieopgaven waar Nederland voor staat vragen om betrokkenheid en inzet van alle deskundigheid in diverse disciplines. Daarom is het voor mij van groot belang om verschillende partijen vanuit zowel de industrie, natuurpartijen als agrarische organisaties vanaf het begin te betrekken bij de beleidsvorming, ook als deze kritisch staan tegenover het voorgestelde natuur- en stikstofbeleid. Dit overleg vindt bijvoorbeeld plaats in het kader van de aanpak van piekbelasting, de verkenning naar alternatieven voor de KDW in de wet, of het ontwerp-NPLG. Ook wil ik benadrukken dat

⁶ Doorlichting Natura 2000, Arcadis (2020).

⁷ Europees Milieuagentschap, Gegevens van 2013–2018, gebaseerd op beoordelingen van habitats in het kader van de EU-habitatrichtlijn.

eenieder uiteindelijk gebaat is bij een gezonde leefomgeving dat onder andere wordt gerealiseerd door het terugdringen van emissies en een duurzame transitie van het landelijk gebied. De mens is onlosmakelijk verbonden met de natuur, biodiversiteit, waterkwaliteit, gezonde lucht en een robuuste ecologische gezonde bodem. Zij vormen de ruggengraat voor zowel onze eigen gezondheid als voor de welvaart van onze samenleving.

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