

Ministerie van Landbouw,
Natuur en Voedselkwaliteit

> Retouradres Postbus 20401 2500 EK Den Haag

De Voorzitter van de Eerste Kamer
der Staten-Generaal
Binnenhof 22
2513 AA DEN HAAG

**Directie Bestuurlijke en
Politieke Zaken**

Bezoekadres
Bezuidenhoutseweg 73
2594 AC Den Haag

Postadres
Postbus 20401
2500 EK Den Haag

Overheidsidentificatienr
00000001858272854000

T 070 379 8911 (algemeen)
F 070 378 6011 (algemeen)
www.rijksoverheid.nl/Inv

Datum 4 oktober 2019
Betreft Aanpak stikstofproblematiek

Ons kenmerk
BPZ / 19238400

Geachte Voorzitter,

Nederland kampt met een stikstofprobleem. De uitspraak van de Raad van State en de aanbevelingen van het Adviescollege Stikstofproblematiek onder leiding van de heer Johan Remkes geven een helder signaal. Niet alles kan.

De lucht die we inademen is ongezonder bij een overschot aan stikstofoxiden. Stikstof is zeker ook een probleem in natuurgebieden. Sommige plantensoorten kunnen slecht tegen stikstof, andere gedijen er juist goed op. Met als resultaat: meer van hetzelfde. Deze ernstige vershraling van de natuur en de biodiversiteit veroorzaakt een kettingreactie, waarvan de gevolgen meer en meer zichtbaar worden. Na de planten verdwijnen de dieren, zoals bijen en insecten, die op hun beurt weer nodig zijn voor onze gewassen en onze voedselproductie. Voor onze gezondheid, voor onze voedselproductie: de uitstoot van stikstof moet verder omlaag.

Projecten in Nederland lopen vertraging op en moeten opnieuw beoordeeld worden. Dat brengt grote onzekerheid met zich mee voor inwoners, boeren en bedrijfsleven. Veel boeren en bouwers vrezen voor hun bedrijf, hun bron van inkomsten en hun manier van leven. Hiervan zijn ook veel werknemers afhankelijk. Het woningvraagstuk is urgent, we hebben nieuwe huizen nodig en onze nationale veiligheid moet geborgd blijven. Onze (water)wegen en kust moeten worden onderhouden en versterkt, zodat we beschermd zijn tegen het water en op een veilige manier van A naar B kunnen reizen. We moeten daar een nieuwe balans in vinden.

Veel is al in gang gezet en bereikt, maar een versnelling is noodzakelijk. Daartoe gaat het kabinet een aantal zaken doen: investeren in direct natuurherstel, inzetten op een drempelwaarde voor stikstofdepositie zodat het proces voor het verlenen van toestemming voor (kleine) activiteiten en projecten weer in gang kan worden gezet, toestemmingverlening op gang brengen via intern salderen en extern salderen onder voorwaarden. Ook stelt het kabinet indien nodig financiële en juridische middelen beschikbaar en worden bronmaatregelen genomen waar deze (gebiedsgericht) effect hebben, onder meer door vrijwillige en warme sanering van boerenbedrijven in de buurt van natuurgebieden, investeringen in

innovaties voor boeren die willen blijven en gerichte snelheidsverlagingen daar waar het effect heeft op de stikstofdepositie.

In deze brief, die ik verstuur mede namens de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties, de staatssecretaris van Defensie, de minister van Economische Zaken en Klimaat en de minister en de staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat, legt het kabinet uit hoe we een stikstofreductieplan vorm gaan geven samen met het Interprovinciaal Overleg (IPO), de Unie van Waterschappen (UvW) en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG).

Voorheen werd het Programma Aanpak Stikstof (PAS) gebruikt om de neerslag van stikstof op termijn te beperken. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft geoordeeld dat dit systeem niet voldeed als onderbouwing van toestemmingverlening. De bal ligt nu bij het kabinet om een nieuwe aanpak te ontwikkelen.

In Nederland combineren we veel. We wonen, werken, leren, reizen en recreëren met velen in een klein, welvarend land. Dat willen we behouden en doorgeven aan de generaties na ons, onze kinderen. De juiste maatregelen zijn nodig om internationale klimaatdoelstellingen te halen, natuur te versterken, onze lucht schoner te maken en innovatie en economische ontwikkeling mogelijk te maken. Deze maatregelen moeten in alle sectoren en in alle delen van het land genomen worden. Zo helpen sectoren en gebieden zichzelf én elkaar om de stikstofproblematiek samen op te lossen. Het kabinet heeft de verantwoordelijkheid om deze maatregelen te nemen – waarbij snelheid en zorgvuldigheid hand in hand moeten gaan.

Adviescollege

Op 25 september jl. heeft het Adviescollege Stikstofproblematiek onder leiding van de heer Johan Remkes een eerste advies uitgebracht over de wijze waarop en de voorwaarden waaronder weer toestemming kan worden verleend voor ontwikkelingen die stikstofdepositie veroorzaken op daarvoor gevoelige habitats in Natura 2000-gebieden (Kamerstuk 32670, C). Ik ben de leden van het Adviescollege er zeer erkentelijk voor dat ze erin zijn geslaagd om op deze korte termijn een advies te formuleren. Daarvoor spreek ik naar de leden van het college mijn expliciete dank uit. Dit advies zal helpen bij de verdere formulering van de te maken keuzes.

Op basis van het eerste advies van het Adviescollege gaat het kabinet in deze aanpak in op de meest urgente vraagstukken en wat het kabinet daar aan gaat doen. Voor het einde van het jaar wil het Adviescollege een tweede advies aanbieden dat gaat over beweiden en bemesten. Het derde deel van het advies wordt in mei 2020 verwacht. In dit laatste advies is gevraagd om een nieuwe aanpak van de stikstofproblematiek in relatie tot de verplichtingen op grond van de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn. In dit advies gaat het Adviescollege ook in op sectoren lucht- en scheepvaart, vrachtverkeer en openbaar vervoer. In aanloop naar dit advies zal het kabinet ook zelf een nadere analyse maken van de stikstofeffecten van luchtvaart en scheepvaart en de mogelijke maatregelen. Het uitkomen van het laatste deel van het advies zal worden meegenomen in de afweging van het maatregelenpakket voor de stikstofopgave. Daarbij worden ook de eerste effecten van de maatregelen voor de korte termijn betrokken.

Aanpak kabinet

Het kabinet wil landelijke maatregelen nemen die gebiedsgericht worden uitgewerkt en volgt hiermee het advies van het Adviescollege. De herkomst van stikstofdepositie verschilt per gebied. De aanpak om de depositie te verminderen, is dus overall anders. De oplossing ligt in een gebiedsgerichte benadering. Hierbij wordt inzichtelijk gemaakt wat nodig is voor natuurherstel, welke (bron)maatregelen daarvoor in dat gebied beschikbaar zijn, maar ook welke ruimte nodig is om activiteiten in dat gebied te kunnen ontplooiën.

Bij deze gebiedsgerichte benadering moet een weging gemaakt worden tussen alle belangen. Het biedt ook kansen om slimme combinaties te maken met andere ruimtelijke opgaven. Te denken valt aan opgaven in het kader van de woningbouw, mobiliteit, defensie, het Klimaatakkoord, het interbestuurlijke programma Vitaal Platteland en het programma Duurzame Veehouderij. Hiermee kunnen we op een aantal kansrijke locaties snel aan de slag gaan. Daarbij wordt uiteraard gebruik gemaakt van lopende gebiedsprocessen en de daarmee opgebouwde contacten met de ondernemers en bewoners in die gebieden. In het gebiedsproces kan zowel het Rijks- als het decentrale belang geborgd worden omdat alle overheden partij aan tafel zijn.

Deze nieuwe stikstofaanpak is nodig om uit de huidige impasse te komen en weer perspectief te creëren voor nieuwe ontwikkelingen. We werken daarbij toe naar een nieuwe systematiek waar een drempelwaarde weer onderdeel van kan zijn. Het is volstrekt duidelijk dat die drempelwaarde alleen kan bestaan als de natuurherstel daadwerkelijk sneller gaat dan tot nu toe het geval was. Om beter inzicht te krijgen in de wijze waarop en de voorwaarden waaronder dit gerealiseerd kan worden, zal het kabinet hierover voorlichting aan de Afdeling Advisering van de Raad van State vragen. Voor het einde van dit jaar wil het kabinet over deze route, inclusief de te nemen (bron)maatregelen, duidelijkheid verschaffen.

Uitwerking gebiedsspecifieke aanpak

Het kabinet gaat meteen met de interbestuurlijke partners aan de slag om deze samenwerking vorm te geven. De medeoverheden hebben aangegeven hier graag aan bij te willen dragen. Het tempo zal per gebied verschillen; de inzet blijft om overall zo spoedig mogelijk tot een aanpak te komen. De gebiedsgerichte aanpak leidt er niet toe dat de verdeling van taken en verantwoordelijkheden tussen Rijk en provincies wijzigt.

Het kabinet vraagt in de beginfase van dit proces de Commissarissen van de Koning als rijksorgaan (ook wel 'Rijksheren' genoemd) te zorgen voor een zorgvuldig proces en – met het oog op zowel de nationale belangen als ook de decentrale belangen – de verbindingen in de gebiedsgerichte aanpak. Hun rol hierin is om nationaal verbindend over de bestuurslagen en sectoren heen het tempo van de gebiedsgerichte aanpak te faciliteren. Er wordt hen gevraagd dit te doen zodanig dat besluiten worden genomen met inachtneming van bestaande bevoegdheden, verantwoordelijkheden en processen. Na de beginfase wordt bezien wat de rol van de Rijksheren in het vervolg moet zijn.

De uitvoering van maatregelen vergt een lange adem met een structurele aanpak en zal daarom gefaseerd plaatsvinden. In het Klimaatakkoord is reeds € 100

miljoen gereserveerd voor veehouderij rondom Natura 2000-gebieden en € 100 miljoen voor de veenweideaanpak. Deze middelen dragen niet alleen bij aan de klimaatdoelen, maar ook aan de vermindering van de stikstofproblematiek. Ook kunnen de extra middelen voor de woningmarkt uit de Miljoenennota 2020 (€ 1 miljard) onder meer gebruikt worden om de potentiële gevolgen van de stikstofproblematiek voor de woningbouw op te vangen. Voor de saneringsregeling van de varkenshouderij heeft het kabinet € 180 miljoen vrijgemaakt en voor het Jonge Boerenfonds € 75 miljoen. Binnen bestaand beleid op aanpalende terreinen kan ook worden bezien hoe een bijdrage kan worden geleverd aan de vermindering van de stikstofdepositie. Indien nodig is het kabinet bereid om voor de financiering van extra maatregelen die op korte termijn genomen kunnen worden een begrotingsreserve in te stellen bij Najaarsnota. Ook van de provincies wordt een extra inspanning gevraagd.

Stikstofreductieplan

Het kabinet vertaalt de boodschap van de Raad van State en van het Adviescollege Stikstofproblematiek in een nieuwe stikstofaanpak waarin veel meer moet gebeuren dan de afgelopen jaren is gedaan. En waarin ook versnelling, intensivering en uitbreiding zitten van tot 2030 geplande maatregelen die stikstofreductie opleveren. Dat geldt zowel voor maatregelen voor natuurherstel als voor maatregelen gericht op een structurele verlaging van de stikstofuitstoot in alle sectoren.

Een dergelijke landelijke aanpak met een gebiedsgerichte uitwerking wordt al gebruikt bij de warme sanering van de varkenshouderij. Maatregelen zoals investeringen in mobiliteit, de beperking van snelheid op wegen en natuurherstel zijn ook voorbeelden waartoe landelijk wordt besloten en die in een gebiedsgerichte uitwerking kunnen leiden tot meer ruimte voor ontwikkeling.

De keuze welke maatregel in welke gebied het beste past, is afhankelijk van een aantal factoren. De afweging vindt plaats op basis van de effectiviteit, de kosten, de gevolgen voor de leefbaarheid, de juridische houdbaarheid, de uitvoerbaarheid en de politieke weg. Het tempo waarin dit mogelijk is, verschilt per provincie.

Verder zoekt het kabinet naar meer effectieve maatregelen waar het Adviescollege zich nog niet specifiek op heeft gericht, zoals het verduurzamen van het wagenpark, de scheepvaart, de luchtvaart, industrie en maatregelen om door aanpassingen in diervoer en mest minder stikstof te laten uitstoten. Bovendien wordt substantieel geïnvesteerd in natuur. Daardoor ontstaat een verbeterde natuurkwaliteit en worden belangrijke maatschappelijke ontwikkelingen mogelijk.

Natuurherstel

Provincies zetten alles op alles om de uitvoering van de ruim 1.200 geprogrammeerde herstelmaatregelen voor 2021 conform planning uit te voeren. Voorbeelden hiervan zijn hydrologisch herstel in het oostelijke deel van de Sallandse Heuvelrug of het Wooldse Veen in Gelderland. Dit gebeurt in gebiedsprocessen, waarin afspraken zijn gemaakt met alle partners en stakeholders. Het kabinet verkent met de provincies of met de Crisis- en herstelwet de doorlooptijd van deze maatregelen kan worden versneld.

Naast het uitvoeren van de geplande herstelmaatregelen zijn provincies verantwoordelijk voor de maatregelen om de uitbreidingsdoelen te halen. Deze uitbreidingsmaatregelen staan veelal gepland voor de periode na 2021. Provincies zullen zich inzetten om deze maatregelen daar waar mogelijk eerder te kwantificeren en uit te voeren. Over de financiering van deze maatregelen worden in het kader van de gebiedsgerichte aanpak bestuurlijke afspraken gemaakt. Dit vraagt een actualisatie van het Natuurpact.

In het kader van de te ontwikkelen gebiedsgerichte aanpak zijn er veel kansen en mogelijkheden voor de natuur, bijvoorbeeld door het aanleggen van bufferzones, zoneringsmaatregelen, ruimte voor natuurinclusieve landbouw, boeren natuur en de aanleg van 'klimaatbossen'. Deze worden in de gebiedsgerichte aanpak verder verkend en waar zinvol verder uitgewerkt. Ook over de financiering van deze maatregelen worden in het kader van die gebiedsgerichte aanpak bestuurlijke afspraken gemaakt.

Toestemmingverlening

Intern salderen

De toestemmingverlening via intern salderen kan weer starten per 11 oktober. Daarbij is een zorgvuldige afweging gemaakt tussen enerzijds het belang om geen stikstofstijging te veroorzaken en anderzijds de ruimte die de initiatiefnemer nodig heeft voor zijn bedrijfsvoering. Daarom wordt uitgegaan van de feitelijk gerealiseerde en vergunde capaciteit^[1]. Het gaat om de feitelijk gerealiseerde capaciteit passend binnen de vergunde situatie. Voor een aantal activiteiten is het problematisch voor de bedrijfsvoering om uit te gaan van de gerealiseerde capaciteit, en zal om die reden worden uitgegaan van de vergunde (en niet perse gerealiseerde) capaciteit. Dit leidt tot de volgende uitzonderingsgronden waar de initiatiefnemer zich gemotiveerd op kan beroepen:

- Op het moment van aankondiging van dit aangescherpte beleid via deze brief was het project nog niet volledig gerealiseerd, maar heeft de initiatiefnemer wel aantoonbaar stappen gezet met het oog op volledige realisatie.
- Op het moment van aankondiging is weliswaar nog niet aangevangen met de realisatie van een uitbreidingsproject, maar waren daarvoor wel al aantoonbaar onomkeerbare (investerings)verplichtingen aangegaan.
- Het project is noodzakelijk voor de realisatie van de doelen in een Natura 2000-gebied (bijvoorbeeld bedrijfsverplaatsing in het kader van natuurherstelmaatregelen).
- Projecten en plannen ten aanzien van/ten behoeve van wegen, vaarwegen, spoorwegen en luchtvaart, woningbouw, duurzame energieopwekking en energieprojecten van nationaal belang dan wel projecten noodzakelijk in het kader van de nationale veiligheid of militaire activiteiten.

Extern salderen

Voorafgaand aan het weer verlenen van toestemmingbesluiten via extern salderen zullen samen met de provincies en gemeenten de condities worden vastgelegd waarbinnen extern salderen plaatsvindt. Hierbij wordt uitgegaan van de vergunde en feitelijk gerealiseerde capaciteit, inclusief een generiek afomingspercentage van 30%. Hierbij is het doel dat met dit afomingspercentage een feitelijke

^[1] Als (een deel van de) capaciteit is gerealiseerd zonder toestemming, dan geldt de vergunning en kan het meerdere niet gebruikt worden voor intern salderen. Als een vergunning ruimte biedt voor een grotere capaciteit dan gerealiseerd is, dan geldt de feitelijk gerealiseerde capaciteit. In de landbouw betreft dit de stalcapaciteit.

reductie van de stikstofdepositie plaatsvindt. Bestaande gebiedsprocessen vormen de basis voor de aanpak van extern salderen. Binnen deze gebiedsgerichte aanpak worden vraag en aanbod bij elkaar gebracht en wordt ondersteuning geboden vanuit het Rijk.

Om ongewenste effecten van externe saldering in de landbouw te voorkomen worden in deze sector aanvullende maatregelen genomen. Uitgangspunt is dat de dier- en fosfaatrechten van een veehouderijbedrijf die vrijwillig worden opgekocht via externe saldering worden ingenomen, zoals ook het geval is bij de regeling voor warme sanering varkenshouderij. Wanneer een (mede)overheid initiatiefnemer is bij extern salderen met een landbouwbedrijf of een landbouwbedrijf opkoopt als bronmaatregel geldt als voorwaarde dat dier- en/of fosfaatrechten worden ingenomen en doorgehaald. Vanwege de al langer lopende afspraken met betrekking tot de noodzaak van stikstofdaling kunnen deelnemers van de stoppersregeling, Actieplan Ammoniak en de warme sanering varkenshouderij geen gebruik maken van externe saldering. Het innemen van dier- en fosfaatrechten bij externe saldering tussen private partijen vereist een wetwijziging, waarvoor op zeer korte termijn een voorstel wordt ingediend. Om te voorkomen dat ondernemers in de landbouwsector vooruitlopend op het extern salderen hun rechten verkopen, zal hierbij worden uitgegaan van het aantal dier- en/of fosfaatrechten dat op 4 oktober 2019 op naam van het bedrijf bij Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) geregistreerd staan. Het inwerkingtreden van deze wetgeving is conditioneel voor het mogelijk maken van extern salderen met landbouwbedrijven. Het Rijk zal in overleg met provincies bespreken hoe om te gaan met vrijkomende stallen.

Ecologische beoordeling

Een ecologische toets is een andere mogelijkheid voor toestemmingverlening. Uit deze toets moet blijken dat de betreffende emissies niet leiden tot aantasting van Natura 2000-gebieden. Voor een aantal projecten geldt dat slechts sprake is van een tijdelijke emissie in de aanlegfase die een depositie veroorzaakt. Voor deze projecten is het, afhankelijk van de gebiedsspecifieke omstandigheden, mogelijk een ecologische onderbouwing te leveren en kan in dat geval toestemming worden verleend. Daarbij geldt dat het aannemelijk is dat kleinschalige bouwprojecten op een redelijke afstand van Natura 2000-gebieden waarschijnlijk via deze weg doorgang kunnen vinden. Ook duurzaam bouwen vergroot de kans op een succesvol traject om toestemming te krijgen. Verder kan voor infrastructurele projecten van tijdelijke aard zoals dijkversterkingen, zandsuppleties en renovatie en vervanging via deze weg sneller toestemmingverlening plaatsvinden.

ADC-toets

Het gebruik van de ADC-toets is mogelijk voor de grote projecten en activiteiten waarvoor geen alternatieven met minder negatieve gevolgen voor Natura 2000-gebieden zijn en die een dwingende noodzaak hebben (bijvoorbeeld op het terrein van de nationale veiligheid). Ook moeten compenserende maatregelen worden getroffen. Waar aan deze drie voorwaarden kan worden voldaan, is de ADC-toets een kansrijk instrument voor het verkrijgen van toestemming. Er worden geen nadere voorwaarden worden gesteld aan het toepassen van de ADC-toets. Om het gebruik van de ADC-toets beter mogelijk te maken, wordt een handreiking ten behoeve van initiatiefnemers opgesteld.

Meldingen

Het Adviescollege adviseert om ruimte die vrijkomt door het nemen van (bron)maatregelen, met prioriteit in te zetten voor een collectieve passende beoordeling voor de voormalige vrijstellingen. En daarmee zekerheid te geven aan de voormalige vrijstellingen onder het PAS. Omdat niet alle activiteiten en projecten waar de meldingen betrekking op hadden, zijn gerealiseerd, zullen alleen de meldingen die feitelijk zijn gerealiseerd met een generieke maatregel worden gelegaliseerd. Wat de definitie van 'gerealiseerd' is, wordt nog nader onderzocht.

Bronmaatregelen

Landbouw

Hoewel de afgelopen jaren al veel stappen zijn gezet door de landbouw, is een groot deel van de stikstofuitstoot afkomstig uit deze sector. Daarmee vormen maatregelen in de landbouw ook een belangrijk deel van de oplossing voor de stikstofproblematiek. Ook kunnen zij bijdragen aan een goede toekomst voor boeren. De kabinetsvisie op kringlooplandbouw 'Landbouw, Natuur en Voedsel: Waardevol en Verbonden' is logischerwijs richtinggevend bij de te nemen maatregelen. Het toekomstperspectief is een sterke en duurzame landbouw. De landbouw als drager voor een sterk platteland verbonden met de natuur. Een landbouw die innovatief is, zorgvuldig omgaat met grondstoffen en omgeving, maatschappelijk gewaardeerd wordt en waarbij de boer door een goed verdienmodel een eerlijke prijs krijgt voor zijn of haar producten.

De urgentie van de stikstofproblematiek vraagt om een versnelling naar en investering in een circulair en klimaatneutraal voedselsysteem. Voor de melkveehouderij is een versnelde overgang naar grondgebondenheid nodig, te beginnen in de omgeving van Natura 2000-gebieden. Daarbij moeten slimme combinaties worden gevonden waarbij vrijkomende landbouwgronden worden ingezet voor boeren die de omslag willen maken naar kringlooplandbouw. Meer extensieve melkveehouderij, waarbij de koe in de wei het uitgangspunt is, heeft een kleinere stikstofuitstoot, levert een grote bijdrage aan het landschap en de biodiversiteit en wordt bovendien maatschappelijk zeer gewaardeerd. Ook in de intensieve veehouderij is een verdere omslag mogelijk en nodig. Voer-mest-kringlopen sluiten op een zo laag mogelijk niveau en voer komt zoveel mogelijk van reststromen en uit gewassen die niet geschikt zijn voor menselijke consumptie. De emissie van ammoniak kan substantieel worden verminderd door anders met mest om te gaan. De innovatie staat op dit vlak zeker niet stil. Er is een beweging nodig waarbij dunne en dikke fractie worden gescheiden en waarbij de mest snel de stal uit gaat. Het kabinet wil deze innovaties in de landbouw stimuleren en ondersteunen waarbij stallen versneld kunnen worden afgeschreven en tegelijkertijd nieuwe innovatieve stalsystemen zorgvuldig worden geïntroduceerd. Het kabinet bekijkt hoe deze ontwikkeling kan worden versneld, bijvoorbeeld door slimme aanpassingen in de wet- en regelgeving. Boeren krijgen zo op een positieve manier ruimte om die ontwikkeling in gang te zetten.

Gebiedsgericht zullen boeren die willen, worden geholpen te stoppen om ruimte te bieden voor blijvers. Vrijwillige sanering is hierbij uitgangspunt. Met name in de omgeving van Natura 2000-gebieden zullen bronnen van stikstofuitstoot weggenomen worden, door boerenbedrijven gericht, slim en warm te saneren, waarbij 'piekbelasters' (bedrijven met een hoge emissie) als eerste in aanmerking

komen voor sanering. Daarbij is het van belang om waar mogelijk ook bij te dragen aan het bereiken van andere doelen, zoals het oplossen van overbelaste geursituaties en overschrijdingen van de grenswaarden voor fijnstof en de permanente verbetering van de luchtkwaliteit om gezondheidswinst te realiseren. Het kabinet en de provincies zullen daarbij zoveel mogelijk aansluiten op de ontwikkelingen die in het betreffende gebied al gaande zijn. De innovatiekracht van blijvers zal worden versterkt, onder andere door investeringen mogelijk te maken in nieuwe emissiearme stallen waarbij ook het dierenwelzijn verbetert en waarin de mest een waardevol product is. Zo wil het kabinet bijdragen aan een landbouwsector die toekomst heeft. De Kamer zal hier voor het einde van dit jaar nader over worden geïnformeerd.

Bemesten en beweiden

Het Adviescollege erkent de maatschappelijke wens voor weidegang van melkkoeien. Het kabinet ondersteunt het advies dat ook voor bemesten een praktische manier gevonden moet worden om dit mogelijk te maken. Het Adviescollege komt hierover later dit jaar met een advies.

Het ministerie van LNV zal gezamenlijk met de provincies met hoge prioriteit een praktisch en werkbaar voorstel voorbereiden. Voor aanvang van het voorjaar zal het kabinet uw Kamer hier nader over informeren op basis van het advies in de tussenrapportage van het Adviescollege.

Verkeer en vervoer

Binnen de sector verkeer en vervoer is de meeste winst te behalen bij wegverkeer en scheepvaart. Om op langere termijn te zorgen voor een verdere verlaging van de emissies zal Nederland zich in Brussel inzetten voor verdere aanscherping van Europese emissienormen voor nieuwe voertuigen die de sector verkeer en vervoer in heel Europa schoner maken. Ook schonere motoren in het buitenland dragen in Nederland bij aan het dalen van de stikstofdepositie.

Daarnaast worden op nationaal, regionaal en lokaal niveau instrumenten ingezet om deze schonere voertuigen sneller op de (vaar)weg te krijgen, bijvoorbeeld door middel van fiscale stimulering en subsidies. Het stimuleren van de aanschaf en het gebruik van elektrische auto's speelt hierin een belangrijke rol. Zoals aangegeven in het Klimaatakkoord streeft het kabinet ernaar dat uiterlijk in 2030 alle nieuwe auto's emissieloos zijn. Dat zal vanzelfsprekend een positief effect hebben op de stikstofdeposities. Aanvullend kan bij wegverkeer worden gedacht aan gebiedsgerichte verlagingen van de maximumsnelheid op rijkswegen en provinciale wegen, daar waar het effect heeft op de stikstofdepositie. Tevens wordt met de partijen aan de mobiliteitstafel van het Klimaatakkoord bekeken hoe sommige maatregelen ten behoeve van de verduurzaming van vervoer en mobiliteit versneld kunnen worden. Bijvoorbeeld in de context van de Green Deal Zero Emissie Stadslogistiek, Bestuursakkoord zero-emissie bus of de Green Deal autodelen.

Industrie en energieproductie

In het kader van het klimaatakkoord en op grond van het Urgenda-vonnis staat de industrie de komende jaren voor een grote investeringsopgave om de CO₂-uitstoot te beperken. Het is van belang om op korte termijn nader onderzoek te doen naar de mogelijkheden voor het verder terugdringen van stikstofemissies in samenhang

met de opgaven en voorgenomen maatregelen op het gebied van CO₂-emissie, luchtkwaliteit, geluid en andere relevante opgaven.

Monitoring

Het Adviescollege vraagt aandacht voor de verhouding tussen een modelmatige benadering en metingen. In de praktijk wordt al veel en steeds meer gemeten, onder meer ter validatie van de rekenmodellen waarmee de depositie van projecten en activiteiten kan worden berekend. De bepaling van stikstofdepositie stoelt op een combinatie van metingen en modelberekeningen. De betrouwbaarheid kan toenemen bij de intensivering van metingen. Op korte termijn wordt het meetnet uitgebreid. Het kabinet hecht aan transparantie en neemt de verantwoordelijkheid om het rekenmodel van RIVM samen met externe partijen te verbeteren. Daarnaast zal nog beter de mate van instandhouding van de doelstellingen voor Natura 2000-gebieden nauwkeurig gemonitord worden.

Het kabinet vindt het belangrijk om zicht te hebben op de gevolgen van de (bron)maatregelen die we nemen. Om eventuele beleidskeuzes tijdig aan te kunnen passen, is zorgvuldige monitoring van groot belang.

Wat kan er (nog) niet?

Bij het ontwikkelen van een nieuwe stikstofaanpak is gekeken naar de aanpak in buurlanden, zoals Duitsland, waar een ruimer toetsingskader geldt en vaak grotere afstanden tussen bron- en natuurgebied aan de orde zijn. Dergelijke ruimere toetsingskaders hebben in Nederland in het verleden geen stand gehouden. Het toetsingskader ammoniak uit 2008 is juridisch niet houdbaar gebleken. Dit was de reden om het PAS te ontwikkelen.

Verder is ook bekeken of het mogelijk is om Natura 2000-gebieden te verminderen of anders in te richten. De gebieden zijn aangewezen op basis van criteria uit de Vogel- en Habitatrichtlijn. De mogelijkheden voor het verminderen van deze gebieden zijn zeer beperkt. Volgens het Europees Hof van Justitie zijn er slechts twee mogelijkheden. Ten eerste als er een wetenschappelijke fout is gemaakt bij het aanwijzen van een Natura 2000-gebied. Ten tweede wanneer de doelen van de Vogel- en Habitatrichtlijn definitief niet meer kunnen worden behaald, waarbij de vermindering van het belang van het gebied niet mag worden veroorzaakt door nalatigheid van de lidstaat om het gebied te beschermen. Geen van de Nederlandse Natura 2000-gebieden voldoet aan deze criteria. Daarmee zijn er op dit moment geen mogelijkheden om het aantal Natura 2000-gebieden in Nederland te verminderen.

Wat is al in gang gezet?

Toestemmingverlening

In de brief van 13 september jl. (Kamerstuk 32 670, nr. 165) heeft het kabinet de Tweede Kamer geïnformeerd dat met het verzenden van de brief de eerste stap is gezet voor het hervatten van de toestemmingverlening. Er is aangegeven dat projecten doorgang kunnen vinden waar met een berekening kan worden aangetoond dat een activiteit niet tot een toename van depositie leidt. Daarnaast werd het mogelijk om toestemmingsbesluiten aan te vragen op grond van intern salderen en op grond van een ecologische onderbouwing of andere mitigerende maatregelen dan extern salderen. Het verlenen van toestemming op basis van

deze aanvragen was nog niet mogelijk. Die stap is met het verzenden van deze brief gezet.

Met de release van AERIUS Calculator 2019 op 16 september 2019 is het weer mogelijk om per activiteit te bepalen of er sprake is van een toename van stikstofdepositie. Op basis van deze berekening kan onder meer worden beoordeeld of een toestemmingsbesluit is vereist. Een aantal specifieke omstandigheden vallen nog buiten het toepassingsbereik van deze versie van AERIUS Calculator. Er wordt gewerkt aan een versie van AERIUS Calculator met volledig toepassingsbereik. Voor de tussenperiode worden handreikingen geboden om met de beperkingen om te kunnen gaan, zoals via ondersteunende berekeningen met andere modellen. Het gaat concreet om situaties waarbij sprake is van relevante gebouwinvloed binnen 3 kilometer afstand of waarbij verticale mechanische ventilatie maatgevend is. Deze omstandigheden doen zich in het bijzonder voor in de agrarische sector (naar schatting maximaal 30% van de stallen). De volgende versie van AERIUS Calculator wordt uiterlijk in januari 2020 verwacht.

Agrarische sector

De agrarische sector draagt al bij aan de vermindering van de stikstofproblematiek. Dit wordt bijvoorbeeld gedaan door de regeling voor vrijwillige sanering in de varkenshouderij die bij volledige uitputting een reductie oplevert van circa 2 kton ammoniak (komt overeen met gemiddeld 10 mol/ha/jr). Deze regeling wordt na akkoord van de Europese Commissie medio oktober gepubliceerd. Verder wordt een bijdrage geleverd door het aflopen van de gedoogstoppersregeling ammoniak en veehouderij. Veehouderijbedrijven die daaraan meedoen moeten vanaf dat moment voldoen aan de wettelijke emissie-eisen, of de activiteit moet worden beëindigd. Dit kan een reductie opleveren van circa 2 tot 3 kton (10 tot 15 mol/ha/jr). Ten slotte heb ik in de sectorplannen duurzame veehouderij met de varkenssector afgesproken om de emissie van ammoniak uit stallen te verminderen met 85%. In 2030 zijn de emissiereducerende maatregelen in minimaal 60% van de stallen ingevoerd.

Verder ben ik voornemens om eind dit jaar een subsidieregeling open te stellen voor innovatie- en investeringsprojecten die gericht zijn op een integrale brongerichte aanpak van schadelijke emissies, zoals ammoniak en methaan, uit stallen door dagontmesting, mestscheiding en voer- en managementmaatregelen. Samen met de staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat zal ik op korte termijn de mogelijkheden onderzoeken voor experimenteerruimte waarmee de toepassing van innovaties en nieuwe emissiebeperkende maatregelen op een verantwoorde wijze kan worden versneld.

Mobiliteit

Op het gebied van wegverkeer, scheepvaart en mobiele werktuigen wordt met internationale en Europese afspraken bijgedragen aan de vermindering van de stikstofproblematiek. Dit wordt bijvoorbeeld gedaan door het terugdringen van de NO_x-emissies door de sector wegverkeer. Tussen 2010 en 2018 zijn de totale NO_x-emissies door wegverkeer gedaald met ruim 30%. Deze daling is het gevolg van de voortdurende aanscherping van Europese emissienormen voor nieuwe voertuigen. Deze normen zorgen ervoor dat wanneer een oudere auto door een nieuwere wordt vervangen, de emissies van NO_x afnemen en daarmee ook de

bijdrage van het voertuig aan de stikstofdepositie. Verder heeft de maritieme sector in juni 2019 een Greendeal Zeevaart, Binnenvaart en Havens afgesloten, waarin voor de binnenvaart een doelstelling is afgesproken die moet leiden tot een nagenoeg emissievrije binnenvaart in 2050. Zo kunnen containerbinnenvaartschepen elektrisch gaan varen, zijn investeringsafspraken voor vergroening gemaakt, is een subsidieregeling aangekondigd om (een deel van) de binnenvaartvloot te voorzien van schonere motoren, en zijn afspraken gemaakt om Rijksligplaatsen te voorzien van walstroom. De zeevaart heeft ook als doelstelling om walstroomaansluitingen realiseren in havens. In het kader van zeevaart zijn daarnaast in internationaal verband afspraken gemaakt over de instelling van een NO_x Emissie Controle Area (NECA) op de Noordzee. Dit houdt in dat vanaf 1 januari 2021 voor nieuwe schepen geldt dat zij 80% minder NO_x mogen uitstoten.

Bij railverkeer wordt vanuit het maatregelenpakket spoorgoederenvervoer ingezet op verduurzaming en verbetering van de leefomgeving. Ten aanzien van luchtvaart zet het kabinet in op verduurzaming. In het Ontwerpakkoord Duurzame Luchtvaart is met de luchtvaartsector onder andere afgesproken dat de grondgebonden activiteiten van luchthavens in 2030 zero emissie zijn en dat elektrisch taxiën als standaardprocedure wordt toegepast.

Gebouwde omgeving

De Gebouwde omgeving draagt bij aan het verminderen van de stikstofproblematiek doordat alle nieuwbouw inmiddels bijna energieneutraal en uitstootarm is (BENG-eisen). In het Rijksbrede programma circulaire economie is afgesproken dat de volledige gebouwde omgeving in 2050 CO₂-arm en aardgasvrij en bovendien 100% circulair is. In dat kader worden komend jaar ook de milieuprestatienormen zodanig aangescherpt dat dit circulaire bouw bevordert. Daarnaast bestaat momenteel een subsidieregeling voor huiseigenaren om hun woning te isoleren. Dit is de eerste stap naar alternatieve warmtebronnen.

In de Nationale woonagenda 2018-2021 heeft het kabinet met een groot aantal partijen afspraken gemaakt om de woningbouw te versnellen, de bestaande voorraad beter te benutten en de betaalbaarheid van het wonen te vergroten. In de vijf (metropool-)regio's met de grootste druk is de Nationale woonagenda nader uitgewerkt in woondeals. Bij verdere uitwerking van de woondeals wordt ook aan de vermindering van de stikstofdepositie gewerkt. Voor de bouwprojecten van het Rijksvastgoedbedrijf gelden in principe dezelfde bronmaatregelen als bij de woningbouw.

Verder vindt er voor woningbouw een forse impuls plaats voor aardgasloos bouwen. Dit zal ook een positief effect hebben op deposities vanuit de woningbouwsector.

Overig

De industrie is op grond van wettelijke eisen gehouden aan het gebruik van Best Beschikbare Technieken (BBT) met als gevolg dat er voortdurend wordt geïnvesteerd in emissiereductie. De reeds gerealiseerde daling moet structureel worden voortgezet.

Wat kunt u verwachten?

Graag betreft het kabinet uw Kamer de komende periode actief bij de ontwikkelingen op dit dossier. Dit doen we, omdat we eraan hechten met uw Kamer tot gedragen oplossingen voor de stikstofproblematiek te komen.

Planning

Het kabinet gaat per direct aan de slag met de verkenning van een drempelwaarde voor projecten of activiteiten met kleine stikstofdeposities. Daartoe is het nodig om (bron)maatregelen uit te werken. Het kabinet komt voor het einde van het jaar met een uitgewerkt pakket op basis waarvan in het begin van het nieuwe jaar besluitvorming kan plaatsvinden. Verder komt het kabinet op zeer korte termijn met een voorstel voor een wetswijziging om dier- en fosfaatrechten te kunnen innemen bij landbouwbedrijven die via externe saldering worden opgekocht.

Per direct worden de gebiedsgerichte processen in gang gezet. Daartoe worden de 'Rijksheren' gevraagd voor een initiële periode van zes maanden of zoveel sneller als mogelijk om deze processen op gang te brengen.

Het kabinet informeert u binnenkort over de uitwerking en de eerste resultaten van de gebiedsgerichte aanpak voor natuurherstel.

Het Adviescollege komt voor het einde van het jaar met een nader advies over beweiden en bemesten. Op basis hiervan zullen de interbestuurlijke partners half januari een besluit nemen over de wijze waarop en de voorwaarden waaronder beweiden en bemesten mogelijk gemaakt kunnen worden. Begin 2020 is ook het moment voor de interbestuurlijke partners om te besluiten op welke wijze de monitoringssystematiek wordt verbeterd.

In mei 2020 komt het Adviescollege met het laatste deel van het advies en volgt een kabinetsreactie.

Tot slot

De uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft grote gevolgen voor het land. Verschillende sectoren voelen de effecten. Het kabinet zet zichtbare stappen om de toestemmingverlening in etappes weer te hervatten, waarbij de totale hoeveelheid stikstofemissie blijft afnemen. Samen met de interbestuurlijke partners wil het kabinet de noodzakelijke keuzes maken om versneld herstel- en bronmaatregelen te nemen die geheel of gedeeltelijk bijdragen aan het realiseren van een goede staat van instandhouding van de natuur.

Het kabinet hecht eraan om het beeld stellig te ontkrachten dat bepaalde gebieden of sectoren exclusief verantwoordelijk zijn voor de stikstofproblematiek. Er zijn veel factoren die gezamenlijk leiden tot een bepaalde depositie. Op dit moment hebben we allemaal te maken met de consequenties daarvan. Het is aan ons allen om in gezamenlijkheid aan oplossingen te werken.

Carola Schouten
Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit