

Vergaderjaar 2023–2024

34 682

Nationale Omgevingsvisie

35 334

Problematiek rondom stikstof en PFAS

Nr. 187

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR NATUUR EN STIKSTOF

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 26 februari 2024

Hierbij ontvangt u, mede namens de Ministers van BZK en IenW, de «Ex ante analyse Nationaal Programma Landelijk Gebied: provinciale programma's en rijksmaatregelen» die vandaag door PBL is gepubliceerd. Deze analyse is onderdeel van de integrale beoordeling van de provinciale programma's landelijk gebied (PPLG's). Daartoe behoren ook het tussentijds beeld van de gebiedsprogramma's en eerste maatregelpakketten in het kader van het NPLG en de adviezen van de Ecologische Autoriteit, evenals de appreciatie van Wageningen Economic Research (WEcR) van door provincies per 1 juli 2023 ingediende eerste maatregelpakketten. Over deze onderwerpen bent u geïnformeerd (Kamerstuk 34 682, nr. 179 en Kamerstuk 34 682, nr. 186).

De nu voorliggende ex ante analyse is een coproductie van het PBL, WUR, Deltares en het RIVM (Hierna kortweg PBL). Ik dank de kennisinstellingen hartelijk voor hun gedegen analyse. De bevindingen zijn herkenbaar, laten zien dat er werk aan de winkel is voor Rijk en provincies en bieden bruikbare aanknopingspunten voor de verdere ontwikkeling van het NPLG. Daarover ga ik in maart weer in gesprek met de provincies. Provincies kunnen dit advies gebruiken voor de doorontwikkeling van de gebiedsprogramma's. Tegelijkertijd gaat het advies ook in op de algemene aanpak van het NPLG. In deze brief schets ik de belangrijkste conclusies en suggesties uit de ex ante analyse, geef ik aan wat mijn beeld daarbij is en schets ik de vervolgstappen.

Belangrijkste punten uit PBL rapport

Inzichten PBL over PPLG's

PPLG's bieden belangrijke elementen om stappen te zetten. Daarbij geldt dat provinciale programma begrijpelijkerwijs nu nog op hoofdlijnen zijn geformuleerd. De keuzes voor, en de eventuele begrenzing van, overgangsgebieden, beekdalen en te beschermen landbouwgebieden zijn nog niet concreet uitgewerkt. Voor de veenweidegebieden zijn de

provincies verder met het formuleren van een beleidsaanpak, ook omdat er voor dat type gebieden sinds het Klimaatakkoord uit 2019 veel aandacht is. Provincies zetten in op een gebiedsgerichte aanpak en op stimulerend beleid (vrijwillig) en kijken naar het Rijk voor generieke en regulerende emissie maatregelen. Gedeeltelijk wordt ingezet op maatregelen die structurele (i.p.v. eenmalige) uitgaven vergen. De inzet van instrumentarium uit de Omgevingswet binnen gebiedsprocessen wordt nog weinig genoemd.

Inzichten PBL over haalbaarheid doelen

Het is niet te verwachten dat met alle voorgestelde maatregelen van de provincies en van het Rijk – zoals de nieuwe mestregelgeving of regelingen van de aanpak piekbelasting- de doelen van het NPLG met zekerheid tijdig binnen bereik komen. Emissiedoelen (voor ammoniak en broeikasgassen) voor de landbouw blijven nog buiten bereik. Het pakket aan vastgestelde en voorgenomen rijksmaatregelen en provinciale maatregelen zal niet voldoende zijn om dat doelgat te dichten. Bij natuur lijkt het eerste (tussen)doel voor 2030 haalbaar: 30 procent van de internationaal beschermde natuur die nu niet in een gunstige staat verkeert kan die staat in 2030 wel bereiken of ten minste een positieve trend vertonen. Dit is alleen mogelijk als de bestaande natuurbeleidsafspraken voortvarend en ecologisch effectief worden uitgevoerd. De PPLG's kunnen dat realisatiepotentieel versterken. Het is echter niet aannemelijk dat ook het doel om de achteruitgang (geheel) te stoppen al binnen bereik komt. De KRW-doelen voor nutriënten en gewasbeschermingsmiddelen in oppervlaktewater lijken met het pakket aan rijksmaatregelen en de provinciale programma's nog niet in zicht voor 2027, terwijl de nutriëntendoelen voor grondwater in veel provincies wel binnen bereik zouden komen.

Het volledig bereiken van de NPLG doelen vergt volgens PBL vergaande en kostbare maatregelen voor boeren. Dan gaat het zowel om groot-schalige techniektoepassing – denk aan stalaanpassingen, en de omgang met mest –, de toevoegingen aan veevoer – als ook om gerichte extensivering en de vermindering van dieraantallen. Het binnen bereik brengen van de natuur- en de waterdoelen vergt bovendien op honderdduizenden hectaren gebiedsspecifieke aanpassingen van het agrarisch grondgebruik, evenals het uitbreiden van natuurgebieden. PBL stelt dat volledig doelbereik binnen grofweg een decennium gezien de ongekende omvang van deze opgaven niet plausibel is.

Suggesties PBL voor vervolg

Allereerst constateert PBL dat de omvang van de uitvoeringsopgave doet denken aan de spreekwoordelijke vraag: how to eat an elephant? Het antwoord daarop is natuurlijk: hap voor hap, en stap voor stap. In plaats van te wachten op PPLG's die het perfecte plan bevatten waarmee in één klap met grote budgetten alle doelen worden gehaald, kan volgens PBL ook gekozen worden om nu vooral de richting van de aanpak te bepalen en te beginnen met de onderdelen waarvan vrijwel zeker is dat ze effectief zijn.

Voor het vervolg geeft PBL verder de volgende suggesties:

- De omvang van de opgave en het tempo waarin dit gerealiseerd moet worden is ongekend. Ten eerste zouden Rijk en provincies een duidelijke strategie kunnen opstellen voor prioritering en fasering van de gebiedsgerichte aanpak. «Stap voor stap» kijkend naar wat moet eerst. Met een gefaseerde aanpak binnen prioritaire gebieden en een focus op instrumentontwikkeling en opschaling van bestaande

instrumenten. Scherpe financieringskeuzes kunnen het NPLG doelmatiger maken.

- Een logisch uitgangspunt daarvoor is te prioriteren op de gebieden met een urgente natuuropgave, en op gebieden waar er kansen zijn om meerdere opgaven tegelijk te realiseren.
- Een heldere taakverdeling tussen Rijk en provincies is noodzakelijk voor doelmatig beleid. Provincies vinden dat het Rijk primair aan zet is om (generiek) landbouwemissiebeleid te voeren; die bevoegdheid is immers in wetgeving ook vooral bij het Rijk belegd. Tegelijkertijd doen de provincies aanvullend aan het rijksbeleid voorstellen voor eigen stimulerend-vrijwillig emissiebeleid. Daarmee schuilt in de huidige NPLG-aanpak het risico dat het beleid voor het landelijk gebied ondoelmatig zal zijn en beleidsongelijkheid tussen regio's in de hand werkt. Nagenoeg alle provincies willen bijvoorbeeld (zelf) met KPI's aan de slag. PBL geeft aan dat doorontwikkeling (nationale) coördinatie zal vergen om vragen rond opschaling, staatssteun en standaardisatie goed te kunnen oppakken.
- Investeren in (beschikbaarheid van) grond en grondbeleid is noodzakelijk voor het bereiken van de doelen.
- Inzet van wettelijk instrumentarium uit de Omgevingswet binnen gebiedsprocessen.
- Realiseren van doelen vergt coördinatie en snelle doorontwikkeling instrumenten (zoals KPI, langjarige contracten voor agrarisch natuurbeheer en extensivering).

Herkenbaar beeld

Uit het ambtelijk tussentijds beeld van de integrale beoordeling kwam in oktober 2023 al naar voren dat de basis voor gebiedsprogramma's is gelegd en er tegelijkertijd nog veel werk is te verzetten om dichterbij de realisatie van de NPLG-doelen en structurerende keuzes te komen (zie Kamerstuk 34 682, nr. 179). In de recente begrotingsbehandeling gaf ik aan dat we in de afgelopen jaren keer op keer hebben gezien dat we achterlopen op de gestelde doelen en dat meer inspanningen nodig zijn. Specifiek voor natuur wees ik op het advies «Doen wat moet én kan» dat de Ecologische Autoriteit 26 januari 2024 publiceerde. Daaruit blijkt, onder meer op basis van de eerste 70 getoetste natuurdoelanalyses, dat in veel N2000-gebieden de natuur nog niet gezond is of zelfs verslechtert. Voor de KRW geldt dat het kabinet een Impuls programma is gestart om de maatregelen tijdig uit te voeren en waar nodig nieuwe maatregelen in te zetten. Het inrichten van brede bufferzones rond beken op zandgronden en het verder terugdringen van gewasbeschermingsmiddelen in oppervlakte- en grondwater zijn nog een stevige opgaven. Voor de KRW-doelen geldt dat er uitzonderingsmogelijkheden zijn als er doelen pas na 2027 gehaald worden, mits aan strikte randvoorwaarden – zoals tijdige invoering en uitvoering van maatregelen – is voldaan (zie Kamerstuk 27 625, nr. 661).

De conclusies van het PBL bevestigen het beeld dat meer inspanningen nodig zijn. Dat vergt scherpe keuzes, waarbij Rijk en provincies ook tegen het licht moeten houden wat de juiste balans is tussen generieke rijksmaatregelen en de gebiedsgerichte aanpak. We moeten fors bijschakelen en tegelijk gebeurt er ook al het nodige. Ik licht er enkele punten uit.

Wat we al doen

De vorige versie van de gebiedsprogramma's is gemaakt terwijl Rijksbeleid en de kaders voor gebiedsprocessen nog in ontwikkeling waren. Voor een volgende versie van de gebiedsprogramma's zijn de natuur-

doelanalyses beschikbaar. Inmiddels ligt het Ontwerp-NPLG ter inzage van 16 januari tot en met 26 februari. Vaststelling van het Ontwerp-NPLG is aan een volgend kabinet.

De suggestie om de olifant (of wel de transitie van het landelijk gebied) «stap voor stap» op te eten, sluit aan bij hoe we al werken in het NPLG, namelijk programmatisch, cyclisch en adaptief. Daarbij past ook dat provincies in het kader van het NPLG maatregelpakketten uitwerken in gebiedsprocessen en opnemen in gebiedsprogramma's. Om eerste stappen te kunnen zetten in de uitvoering, werk ik samen met hen aan financiering en implementatie van diverse koploperprojecten uit deze programma's. Dit sluit aan bij het advies van PBL om te starten met onderdelen die vrijwel zeker effectief zijn. Om die reden heb ik uw Kamer op 23 januari 2024 geïnformeerd over de reservering van middelen voor de financiering van diverse provinciale voorstellen met een omvang van 1,28 miljard euro (Kamerstuk 34 682, nr. 186). Ook voor gebiedsprogramma's wordt gewerkt aan flexibiliteit in de beoordeling. In de huidige systematiek bestaat al de mogelijkheid om een gebiedsprogramma gedeeltelijk positief te beoordelen en ook om onderdelen van het programma alleen globaal uit te werken, en via maatregelpakketten zaken concreter invulling te geven. Daar is tot nog toe geen gebruik gemaakt. De voorwaarden hiervoor worden de komende tijd in afstemming met de provincies nader uitgewerkt. Ik deel met het PBL dat we niet moeten wachten op het perfecte plan. Mijn inzet is om de transitie verder op gang te helpen; in de goede richting bewegen en monitoren. Zo ontstaat een werkwijze waarin we stap voor stap voortgang boeken.

PBL noemt dat het volledig bereiken van NPLG doelen kostbare maatregelen vergt voor boeren en gebiedsspecifieke aanpassingen aan vele hectares agrarische grond. Ik vind het belangrijk dat we met een transitiefonds langjarig ondersteuning bieden om deze stappen te zetten en dat met het verbeteren van een duurzaam economisch perspectief dit ook op lange termijn rendabel moet worden gemaakt. Waar mogelijk zetten we daarbij in op het verweven van natuur en agrarisch grondgebruik om de natuur te herstellen met zoveel mogelijk behoud van een agrarische functie.

In het versterken van uitvoeringskracht zijn ook eerste stappen gezet. Denk aan de uitvoering aanpak piekbelasting waar zaakbegeleiders bij boeren aan tafel zitten om te praten over hun toekomstperspectief. Voor de uitvoering van de transitie van het landelijk gebied is het van cruciaal belang dat er grond beschikbaar is en dat die grond gemakkelijk kan worden gebruikt en geruild. Daar kan de Nationale Grondbank aan bijdragen, in aanvulling op een provinciale grondbank of grondvoorraad.

Toekomstig beleid

PBL stelt dat naast de mogelijkheid tot intensivering van een aantal bestaande maatregelen, ook aanvullende maatregelen nodig zullen zijn. Dat moet niet alleen voor de NPLG-doelen, maar ook al voor onder meer de stikstofopgave op de korte termijn¹. Dat is mede het gevolg van de vernieuwde, veelal strengere, Kritische Depositie Waarden (KDW's). In antwoord op de motie Tjeerd de Groot (Kamerstuk 35 334, nr. 273) schreef ik uw Kamer op 26 januari 2024 dat er naast reeds lopende maatregelen, diverse sporen zijn waarlangs toekomstig beleid kan worden vormge-

¹ Op korte termijn zal ik u ook informeren over de uitkomsten van de monitoringsrapportages in het kader van het programma stikstofreductie en natuurverbetering (psn) en de analyse van het RIVM naar de mogelijke effecten van bestaand beleid dat nog in eerdere prognoses zat op onder meer het aandeel Natura2000-areaal onder de Kritische Depositie Waarde (KDW).

geven dat kan bijdragen aan de invulling van de resterende stikstofopgave en aan de verbeteropgave ten aanzien van waterkwaliteit (2027) en de verduurzamingsopgave voor klimaat (2030). De afgelopen periode zijn hiertoe door onder andere kennisinstellingen verschillende opties in kaart gebracht. Normerende, beprijzende en stimulerende maatregelen kunnen een belangrijke bijdrage leveren aan de noodzakelijke geborgde, significante daling van de emissie en depositie. Verkend wordt, mede als onderdeel van de coördinatie op bedrijfsgerichte doelsturing met KPI's, hoe deze maatregelen geïmplementeerd kunnen worden. Gegeven de demissionaire status van het kabinet acht ik het aan het nieuwe kabinet om hier keuzes in te maken en tot verdere besluitvorming te komen. Dat geldt ook voor verdergaande keuzes op andere terreinen zoals werken met prioritaire gebieden, langjarige beheervergoedingen, uitvoeringskracht en grondbeleid.

Vervolgproces

Ik ga de bevindingen uit deze ex-ante analyse verder bespreken met Rijkspartners en provincies en bepalen welke vervolgacties mogelijk zijn. In maart 2024 start ik weer een gespreksronde langs alle provinciebestuurders. Ik wissel welke voorbereidingen er bij het Rijk lopen om tot meer generieke maatregelen te komen. En ik bespreek de diverse suggesties van het PBL die relevant zijn voor provincies, bijvoorbeeld de PBL-suggestie dat provincies nog duidelijker kunnen aangeven bij welke gebieden zij voorzien dat bottom-up benaderingen gebaseerd op vrijwilligheid geschikt zijn en in welke gebieden meer regie is gewenst. Heldere keuzes aan de voorkant geven richting aan gebiedsprocessen. Voor de borging van deze keuzes zal ook inzet van het instrumentarium van de Omgevingswet aan de orde zijn. Zowel door provincies als door andere overheden. Bijvoorbeeld om te sturen op landgebruik en grondwateronttrekkingen. Ik vraag de provincies de inzichten uit de integrale beoordeling van de PPLGs, dus ook deze analyse, te benutten bij het opstellen van volgende versies van hun programma waarvan is afgesproken dat die tussen 15 augustus en 30 september 2024 bij het Rijk worden aangeleverd. Ik werk dus samen met de partners hard door aan alle stappen die nu zijn te zetten.

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