

Vergaderjaar 2018–2019

32 670

Voortgang Natura 2000

Nr. 140

BRIEF VAN DE MINISTER VAN LANDBOUW, NATUUR EN VOEDSELKwaliteit

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 22 oktober 2018

Het Programma Aanpak Stikstof (PAS) is op 1 juli 2015 in werking getreden met een beoogde doorlooptijd van in ieder geval drie tijdvakken van zes jaar tot 1 juli 2033. Met het PAS heeft Nederland een instrument in handen waarmee proactief gewerkt wordt aan drie belangrijke doelen: behoud en herstel van stikstofgevoelige natuur in Natura 2000-gebieden, het mogelijk maken van economische ontwikkelingen die leiden tot stikstofdepositie, en het verlagen van de administratieve lasten voor initiatiefnemers van deze ontwikkelingen.

Het PAS is nu halverwege het eerste tijdvak, waarbij enerzijds economische ontwikkelingen mogelijk zijn gemaakt, maar anderzijds ook de eerste bron- en herstelmaatregelen tot uitvoering zijn gekomen. Het zijn leerzame en woelige jaren geweest, met leerprocessen in de actualisaties van het programma, de monitoring en de juridische procedures bij de afdeling bestuursrechtsspraak van de Raad van State en het Europees Hof van Justitie. De ervaringen die wij als PAS-partijen hebben opgedaan in de korte periode dat we met het PAS werken, de eerste uitkomsten uit monitoring en evaluatie en de juridische toetsing geven voeding aan de verbetering, doorontwikkeling en mogelijk aanpassing van het Programma.

Tussenevaluatie: aanleiding en scope

Zoals aangekondigd in het PAS-programma is in het derde jaar na inwerkingtreding een tussenevaluatie uitgevoerd. Bij deze brief bied ik u, zoals aangekondigd in mijn brief van 12 oktober jl. (Kamerstuk 32 670, nr. 139), het rapport Tussenevaluatie PAS aan¹, dat is opgesteld door adviesbureau TAUW. In deze brief ga ik kort in op de bevindingen en aanbevelingen van TAUW en geef mede namens mijn PAS-partners een reactie hierop.

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

De tussenevaluatie is vooral een technische evaluatie van het PAS, waarbij de landelijke monitoringsrapportages de basis vormen. De tussenevaluatie heeft geen betrekking op individuele PAS-gebieden. Aan het einde van het eerste tijdvak van het PAS is een integrale beleids-evaluatie voorzien. Uw Kamer is eerder geïnformeerd over de PAS-monitoringsrapportages.

Omdat het PAS nog maar 3 jaar in werking is, is er nog niet op alle onderdelen voldoende monitoringsinformatie beschikbaar waaruit harde conclusies ten aanzien van de werking van het PAS kunnen worden getrokken. Op dit moment is het bijvoorbeeld nog niet mogelijk om effecten van maatregelen exact vast te kunnen stellen, onder andere vanwege de responstijd van maatregelen. Daarom is voortgang in de uitvoering van de maatregelen op dit moment een essentieel element van de evaluatie.

In het rapport is de voortgang (stand van zaken) in beeld gebracht van de uitvoering van de bron- en herstelmaatregelen, ontwikkelingen van stikstofemissies en -deposities, toedeling en beschikbaarheid van depositieruimte en het monitoringsproces. De opstellers van het rapport geven een oordeel in hoeverre wordt voldaan aan de doelstellingen en uitgangspunten van het PAS.

Vergunningverlening en uitgifte ontwikkelingsruimte

De opstellers geven aan dat een belangrijk principe van het PAS werkt: het systeem van bijhouden en uitgifte van ontwikkelingsruimte functioneert goed, en de uitgifte van ontwikkelingsruimte neemt af bij verminderde beschikbaarheid.

Er zijn met het PAS inmiddels zo'n 8000 toestemmingsbesluiten genomen en meldingen ingediend (tot en met 2017). De administratieve lasten voor het bedrijfsleven zijn met de toepassing van het PAS verlaagd ten opzichte van de situatie zonder PAS.

Uitvoering bron- en herstelmaatregelen

De opstellers van het rapport constateren dat de uitvoering van bron- en herstelmaatregelen op gang is gekomen. Van de herstelmaatregelen is inmiddels 28% uitgevoerd (peildatum 31 maart 2018). Vele andere zijn in voorbereiding of in uitvoering. De verwachting van de bevoegde gezagen is dat vrijwel alle herstelmaatregelen tijdig gereed zijn. De aanscherping van de emissiegrenswaarden voor stallen heeft conform het programma plaatsgevonden.

De opstellers geven aan dat het bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen haalbaar is en blijft. Hieraan wordt ook bijgedragen door het programma regelmatig partieel te herzien (actualisatie), met monitoring de vinger aan de pols te houden en bij te sturen als dat nodig is. Dat laatste zien de opstellers al concreet terugkomen bij de uitvoering van herstelmaatregelen en de signalen tijdens veldbezoeken.

Aandachtspunten en aanbevelingen

De opstellers geven echter ook een aantal belangrijke aandachtspunten mee. Zo valt bij de emissiebeperking in de landbouw (generieke bronmaatregelen in het PAS) de vertraging in de maatregelen voor mestaanwending op en is de uitvoering en het effect van voer- en managementmaatregelen nog niet goed inzichtelijk te maken. De beoogde netto-reductie van de ammoniakemissies uit de landbouw blijkt nog niet

uit de registraties voor het jaar 2016. Voorlopig is er zelfs sprake van een toename die vooral wordt veroorzaakt door de toenmalige groei van de melkveestapel en een stijging van de emissies uit het gebruik van kunstmest.

Veel herstelmaatregelen kennen de nodige voorbereidingstijd. Een groot deel van de maatregelen moet in de eerste helft van 2021 gereed komen. Opstellers constateren hierdoor risico's voor de tijdige uitvoering van de maatregelen onder meer omdat tegenvallers moeilijk op te vangen zijn.

Vanwege de aandachtspunten die volgen uit de stikstof- en natuurmonitoring en de onzekerheden daarbij, wordt in de tussenevaluatie aangeraden terughoudend te zijn met het uitgeven van de resterende ontwikkelingsruimte voor segment 2 (vrije ontwikkelingsruimte), gereserveerd voor de drie laatste jaren van het eerste tijdvak. Deze ruimte zou volgens de opstellers bijvoorbeeld gefaseerd ter beschikking gesteld kunnen worden of er kan een buffer worden achtergehouden.

Opstellers bevelen ook aan om de monitoringssystematiek van de PAS-bronmaatregelen op onderdelen te verbeteren en de tijdigheid van uitvoering van de bron- en herstelmaatregelen kritisch te volgen. Ook wordt aanbevolen de planning van met name complexe herstelmaatregelen zo accuraat mogelijk te houden en rekening te houden met de doorlooptijden van de verschillende (deel)maatregelen.

Vervolgstappen

Ik onderschrijf met mijn PAS-partners de noodzaak terughoudend te zijn met het beschikbaar stellen van de resterende, vrije ontwikkelingsruimte in segment 2. Op dit moment handelen wij hier ook naar: de ontwikkelingsruimte voor de tweede helft van het eerste PAS-tijdvak hebben wij niet zoals in het programma beoogd beschikbaar gesteld per 1 juli 2018 (aanvang tweede helft). Bij de verdere besluitvorming hierover bij de komende herziening van het PAS betrekken wij niet alleen de aanbevelingen uit de tussenevaluatie, maar ook de uitkomsten van de juridische trajecten bij het Europese Hof en de Raad van State en mogelijke andere actuele inzichten.

Vooralsnog verloopt de uitvoering van het PAS volgens planning. Het blijft niettemin belangrijk dat bron- en herstelmaatregelen tijdig worden uitgevoerd. Deze pijlers onder het programma zijn immers essentieel voor de houdbaarheid van het PAS. De PAS-partners onderschrijven de constatering dat beide onderdelen de komende jaren veel aandacht moeten krijgen. Versterking van de samenwerking, de informatievoorziening, de samenhang en het vergroten van de inzet op realisatie is nodig en zullen wij actief oppakken. Voor het slagen hiervan zal ook veel betrokkenheid en commitment vanuit de praktijk nodig zijn.

De monitoring van de generieke bronmaatregelen, het aanvullende provinciale beleid en van emissies vanuit de landbouw zal op verschillende punten worden aangevuld of verbeterd en beter worden geïntegreerd in de totale PAS-monitoring, ook wat betreft coördinatie en aansturing. Dit zal plaatsvinden in de diverse betrokkenen (beleid, onderzoek, sectororganisaties). In specifieke onderzoeken naar landbouwemissies en bronmaatregelen wordt de (potentiële) effectiviteit van maatregelen bevestigd of zelfs groter ingeschat. Deze informatiestromen zullen wij verder beoordelen op waarde en bruikbaarheid voor de PAS-monitoring.

Zowel de monitoring als ook de uitvoering van voer- en managementmaatregelen vraagt aandacht, mede vanwege het vrijwillig karakter van maatregelen. Wij willen als PAS-partners de komende tijd sterker met de sector optrekken om de afgesproken resultaten van voer- en managementmaatregelen in beeld te brengen en tijdig te bereiken. Daarbij houden we rekening met de aanbevelingen uit de tussenevaluatie. Tot slot, om de ammoniakemissies bij het aanwenden van mest te beperken en de afspraken uit de overeenkomst generieke maatregelen uit te voeren, zal ik, zoals gemeld in mijn brief van 23 mei jl. (Kamerstuk 33 037, nr. 286) en mijn antwoorden op de vragen van uw Kamer van 2 oktober jl. (Aanhangsel Handelingen II 2018/19, nr. 118), het verbod op het gebruik van de sleepvoetbemester op grasland op klei- en veengrond in werking laten treden per 1-1-2019.

Tot slot

Naast behoud van het goede van het PAS, kijken wij naar mogelijkheden tot verbetering. De aandachtspunten en acties die volgen uit de tussenevaluatie worden opgenomen in een agenda met ontwikkelopgaven voor het PAS. Hier komen de lessen uit de uitvoering, monitoring en tussenevaluatie en juridische trajecten samen. Er zijn opgaven voor de korte en middellange termijn en opgaven voor de langere termijn (tweede tijdvak van het PAS en verder). Een deel van de opgave is nog onzeker in afwachting van het arrest van het Europees Hof en de Afdeling bestuursrechtspraak van de eenduitspraak van de Raad van State. Daarnaast is er, zoals eerder aangegeven, in het programma voor het zesde jaar van het eerste tijdvak een uitgebreidere beleidsevaluatie van het PAS voorzien.

De Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,
C.J. Schouten