

Vergaderjaar 2024–2025

35 334

Problematiek rondom stikstof en PFAS

Nr. 403

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 2 juli 2025

Aan het begin van 2024 hebben de toenmalige Ministers van EZK en Nens uw Kamer toegezegd^{1, 2} de economische effecten van de stikstofproblematiek te laten onderzoeken en met een kabinetsreactie naar uw Kamer te verzenden. Met deze brief wordt invulling gegeven aan deze toezeggingen. Het onderzoek, resulterend in het rapport «*Stikstofuitstoot en Stikstofbeperkingen: wat is de schade?*», is uitgevoerd door SEO Amsterdam en CE Delft.

Het is voor het kabinet belangrijk om te weten wat de gevolgen van de stikstofproblematiek zijn, de urgentie is immers groot. Deze urgentie is verder toegenomen in het licht van onder andere de uitspraak van de Raad van State op 18 december inzake Rendac³ en de uitspraak van de Rechtbank Den Haag in de bodemprocedure van Greenpeace tegen de Staat van afgelopen januari.⁴ Deze uitspraken zijn ingrijpend en brengen veel onzekerheid met zich mee voor bedrijven en ondernemers.

Eerder heeft het kabinet wel aangegeven dat de effecten van stikstof op de economie en welvaart lastig zijn te kwantificeren.¹² De stikstofproblematiek grijpt aan op alle sectoren in de Nederlandse economie. Ook is een aantal belangrijke effecten lastig of niet te kwantificeren zoals de negatieve gevolgen voor de natuur en de invloed op het vestigingsklimaat. Om deze toch mee te kunnen nemen in het onderzoek hebben de onderzoekers bij een aantal deelaspecten gekozen voor een kwalitatieve benadering.

Uit het onderzoek blijkt dat de gevolgen direct en indirect veel verschillende onderdelen van onze samenleving raken, zoals de woningbouw,

¹ Kamerbrief «Beantwoording Kamervragen over het vestigings- en ondernemingsklimaat» van 14 februari 2024 Aankhangsel Handelingen II 2023/24, nr. 5583

² Commissiedebat «Stikstof, NPLG en natuur» van 17 april 2024 (Kamerstuk 34 682, nr. 194).

³ ABRvS 18 december 2024, ECLI:NL:RVS:2024:4923.

⁴ Rb 's-Gravenhage 22 januari 2025, ECLI:NL:RBDHA:2025:578.

infrastructuur, industrie en de agrarische sector. De verminderde vergunningverlening over de onderzochte periode van 2024–2030 leidt volgens het onderzoek tot 30,7 miljard euro aan omzetverlies: projecten die niet doorgaan omdat zij geen vergunning krijgen. Dit leidt tot een netto economische schade van 4,1 miljard euro in dezelfde periode, oplopend tot 21,5 miljard euro in een ongunstig scenario. Bovendien maakt het kabinet zich zorgen over aspecten die niet gemodelleerd zijn, maar zeker op de langere termijn wel groot zijn, zoals schade aan het vestigingsklimaat, netcongestie en het niet kunnen doorgaan van projecten van nationaal belang zoals defensie.

Het kabinet trekt zich de huidige economische en maatschappelijke beperkingen en gevolgen van de stikstofproblematiek zeer aan. Het is het kabinet er daarom ook alles aan gelegen om met de Ministeriële Commissie Economie en Natuurherstel (MCEN) te werken aan oplossingen om Nederland weer «van het slot» te krijgen.

Bevindingen van rapport

De onderzoekers is gevraagd om in kaart te brengen op welke manier de stikstofproblematiek leidt tot problemen voor de economie, natuur en gezondheid en om te berekenen wat de omvang van deze problemen is in recente jaren. Het rapport analyseert deze vragen door eerst de verschillende effectpaden in kaart te brengen waarlangs de stikstofproblematiek tot schade leidt. Vervolgens splitsen de onderzoekers de effecten van de stikstofproblematiek in twee delen. Ten eerste hebben zij per sector de economische schade geanalyseerd die volgt uit de verminderde vergunningverlening door de stikstofproblematiek. Ten tweede hebben de onderzoekers de gevolgen van stikstofemissies in kaart gebracht in termen van gezondheidsschade en schade voor natuur en ecosystemen.

1. Schade voor infrastructuur, woningbouw, agrarische sector en de industrie

In het eerste deel van het rapport is de schade kwantitatief berekend voor de sectoren woningbouw, infrastructuur, industrie en agrarische sector. Dit deel analyseert de schade over 2024 en kijkt ook naar de potentiële toekomstige schade tot 2030.

De kwantitatieve uitkomsten laten zien dat de verminderde vergunningverlening de hele economie raakt: de onderzoekers schatten dat de verminderde vergunningverlening over de onderzochte periode van 2024–2030 tot circa 30,7 miljard euro aan omzetverlies leidt. Dit betreft de omzetwaarde van de niet vergunde projecten als gevolg van de stikstofproblematiek.

Hoewel diverse projecten geen doorgang kunnen vinden en deze van aanzienlijke economische betekenis zijn, stellen de onderzoekers tegelijkertijd vast dat de *netto* economische effecten over deze periode in het meest waarschijnlijke scenario circa 4,1 miljard euro bedragen en in een gemodelleerd ongunstig scenario circa 21,5 miljard euro. Dat is in het meest waarschijnlijke scenario gemiddeld 0,1% van het bbp per jaar, en in het meest ongunstige scenario 0,4% van het bbp per jaar.

i. Methode en kanttekeningen

De onderzoekers komen tot het netto economisch effect door eerst te inventariseren welke projecten geraakt worden door de stikstofproblematiek en wat het omzetverlies hiervan is. Dit omzetverlies vertalen de onderzoekers naar brutoeffecten op de toegevoegde waarde en deze

corrigeren zij vervolgens voor de inzet van de vrijgekomen productiecapaciteit elders in de economie. Dit laatste houdt in dat bedrijven zich aanpassen en geraakte werknemers andere activiteiten ondernemen binnen hetzelfde bedrijf of een nieuwe baan vinden. In het rapport geven de onderzoekers aan dat dit gepaard gaat met productiviteitsverlies. Door de huidige krappe arbeidsmarkt zijn er relatief veel mogelijkheden voor alternatief werk.

Bij de interpretatie van bovengenoemde cijfers benadrukken de onderzoekers dat een aantal effectpaden waarlangs economische schade ontstaat door de verminderde vergunningverlening alleen kwalitatief is geanalyseerd. Deze zijn dus niet meegenomen in de cijfers. Dit betreft de schade aan het vestigingsklimaat, projecten van nationaal belang zoals defensie en netcongestie en schade door infractieprocedures. De economische schade via deze kanalen is te ingewikkeld om modelmatig te kwantificeren. Daarnaast geldt de onzekerheidsmarge inzake de uiteindelijke impact van de uitspraak van de Raad van State op 18 december.

Om toch een kwantitatief beeld te krijgen van deze beperkingen is er ook een ongunstige scenario doorgerekend. In dit ongunstige scenario wordt verondersteld dat het omzetverlies twee keer zo hoog is en kunnen werknemers minder eenvoudig alternatieve banen vinden, omdat ook alternatieve activiteiten tegen stikstofbeperkingen aanlopen. De economische schade blijkt een factor vijf groter te zijn in dit ongunstige scenario.

2. Schade voor gezondheid en natuur

In het tweede deel van het onderzoek berekenen de onderzoekers kwantitatief de effecten van stikstof voor gezondheid en natuur. Dit deel kijkt naar de effecten van alle stikstofemissies per jaar, ook van activiteiten die niet worden gehinderd door minder vergunningverlening.

De onderzoekers stellen dat de schade van stikstofemissies op natuur en gezondheid in 2023 neerkomt op minstens 15,1 miljard euro, ofwel 1,6% van ons bbp. Deze schade is jaarlijks terugkerend en varieert naargelang de stikstofuitstoot. Deze schade heeft ook een economische component: de onderzoekers schatten dat door luchtvervuilende emissies ziekteverzuim en ziekteverlof oploopt en de productiviteit op werkdagen afneemt. De grootte van dit effect schatten de onderzoekers op ruim 1 miljard euro in 2023 en is jaarlijks terugkerend.

i. Methode en kanttekeningen

De onderzoekers komen tot deze uitkomsten door te analyseren wat de effecten zijn van stikstofuitstoot op gezondheid, natuur en klimaat en deze in geld uit te drukken per extra emissie stikstofoxide, lachgas en ammoniak. Vervolgens vermenigvuldigen de onderzoekers deze bedragen met de totale jaarlijkse Nederlandse uitstoot van respectievelijk stikstofoxide, lachgas en ammoniak.

De schatting van gezondheids- en natuurschade betreft een conservatieve schatting die is ingegeven door modelaannames, vooral de werkelijke schade aan natuur kan volgens de onderzoekers aanzienlijk hoger liggen. Een andere kanttekening in de berekening van de schade in dit tweede deel is dat geen rekening kon worden gehouden met de locatie waar stikstof wordt uitgestoten, terwijl deze voor de impact op de natuurkwaliteit wel van belang is. Bovendien ontbreekt in deze berekening de schadelijke effecten van de ophoping van deposities uit vorige jaren, de gebruikte rekenmethode is hiervoor niet geschikt.

De bevindingen uit het rapport onderstrepen voor het kabinet de urgentie om te komen tot een krachtige en robuuste oplossing voor de stikstofproblematiek. De stikstofproblematiek leidt tot onzekerheid en een ongewenste, onbedoelde en ongerichte sturing op de economie. Dit heeft een grote impact op bedrijvigheid die gepaard gaat met stikstofuitstoot. Op basis van de onderzoeksresultaten lijkt de netto schade afgezet tegen het bbp in het basisscenario beperkt van omvang. Er is echter een aantal redenen waarom deze effecten zorgelijk zijn.

Ten eerste zijn er aspecten die niet gemodelleerd zijn, maar zeker op de langere termijn wel groot kunnen zijn, zoals de schade aan het vestigingsklimaat, projecten van nationaal belang zoals defensie en netcongestie en schade door infractieprocedures. Dit geldt ook voor de impact van de gestokte vergunningverlening op de vernieuwing en dynamiek van de economie. Minder dynamiek en vernieuwing is op termijn schadelijk voor ons verdienvermogen, omdat dit onze economie minder innovatief en adaptief maakt aan veranderende omstandigheden. Daarnaast ontbreekt de impact op de utiliteitsbouw in de cijfers.

Ten tweede zijn de gevolgen voor geraakte burgers en bedrijven groot. Dit geldt bijvoorbeeld voor de agrarische sector waarbij vergunningverlening grotendeels stil is komen te liggen, inclusief vergunningverlening voor verduurzaming van stallen/bedrijfsvoering. Daarnaast heeft ASML aangegeven dat beperkingen vanwege onder andere het stikstofprobleem hen belemmert in uitbreidingsinvesteringen.⁵ Minder nieuwe woningen betekenen dat jongeren en mensen die een andere woning zoeken minder kans maken. Minder infrastructuur heeft effecten op congestie. Ook voor PAS-melders heeft de onzekerheid van het niet kunnen vergunnen tot financiële- en gezondheidsproblemen geleid.

Ten derde laat het onderzoek zien dat de schade van stikstof niet alleen bestaat uit minder vergunningverlening, maar ook uit welvaartsverlies door stikstofemissies in termen van gezondheids- en natuurschade. Dit onderstreept dat het verminderen van stikstofemissies de hoogste prioriteit verdient.

Eerdere analyses naar de economische beperkingen en effecten van stikstof hebben voornamelijk gekeken naar het omzetverlies van verminderde vergunningverlening.^{6, 7} Het geschatte omzetverlies van circa 30,7 miljard euro van dit rapport komt grofweg overeen met die eerdere beelden. Het kabinet heeft in de kabinetsappreciatie op een inventarisatie van het Financieel Dagblad⁸ aangegeven dat het van belang is om ook de netto-effecten op werkgelegenheid en productie mee te nemen, zoals in dit onderzoek gedaan is.

De nettoresultaten van dit onderzoek verschillen doordat er rekening is gehouden met bedrijven en werknemers die zich aanpassen aan de beperkingen. Zo vindt er, volgens het onderzoeksrapport, bijvoorbeeld in de wegenbouwsector een verschuiving plaats van werk in aanleg van wegen naar onderhoud van het wegennetwerk. De krappe arbeidsmarkt speelt hier een belangrijke rol in, waardoor werknemers eenvoudig

⁵ ASML op het geopolitieke toneel. (2025, 2 februari). *VPRO Buitenhof*. <https://www.vpro.nl/buitenhof/lees/in-de-uitzending/2025/2-februari.html>

⁶ *Schade door politieke stikstofcrisis is al € 28 mrd*, het Financieel Dagblad, 2 oktober 2022

⁷ *Effecten wegvallen bouwvrijstelling*, Economisch Instituut voor de Bouw

⁸ Kamerstukken 35 334, nr. 255

alternatief werk kunnen vinden. Dit kan in de toekomst minder eenvoudig zijn als deze krapte afneemt.

Het rapport laat bovendien zien dat de economische gevolgen na de Raad van State-uitspraak van 18 december groter zijn geworden. Hierdoor is intern salderen vergunningsplichtig geworden en is het additionaliteitsbeginsel hierop van toepassing is. Daarmee zijn er nog minder mogelijkheden voor vergunningverlening. Dit beeld herkent het kabinet en heeft dan ook geleid tot de instelling van de Ministeriele Commissie Economie & Natuurherstel (MCEN).

Tot slot

Het onderzoek van SEO en CE Delft laat zien dat de schade van stikstofemissies in Nederland fors is. De economie blijkt weerbaar te zijn, maar de risico's voor de lange termijn worden groter naarmate het langer duurt voor er een definitieve oplossing is gevonden. Daarnaast is de schade aan gezondheid, klimaat en natuur groot.

Het kabinet wil, onder meer in de MCEN, belangrijke stappen blijven zetten om perspectief te bieden aan de sectoren die zijn geraakt.⁹ Dit rapport zal een onderdeel uitmaken van de overwegingen voor vervolgstappen.

De Minister van Economische Zaken,
V.P.G. Karremans

⁹ Kamerbrief «Startpakket Nederland van het slot» van 25 april 2025 (Kamerstuk 35 334, nr. 362)