

Reactie op consultatie **Wet stikstofreductie en natuurverbetering**

De gezamenlijke natuur- en milieuorganisaties, Greenpeace, LandschappenNL, Milieudefensie, Natuurmonumenten, de Natuur- en Milieufederaties, Natuur & Milieu, SoortenNL, Vogelbescherming Nederland, de Waddenvereniging en het Wereld Natuur Fonds, maken van de gelegenheid gebruik om een aanvullende reactie te geven op de consultatie ter zake van de Wet stikstofreductie en natuurverbetering. Onze reactie is een aanvulling op de zienswijze die de bovengenoemde organisaties indienden op 3 juni 2020. We zullen in deze aanvullende reactie specifiek ingaan op het voorliggende wetsvoorstel in relatie tot het advies van het Adviescollege Stikstofproblematiek 'Niet alles kan overal' (d.d. 8 juni 2020).

Het Adviescollege Stikstofproblematiek stelt in haar advies 'Niet alles kan overal':

"In het maatregelenpakket van het kabinet, zoals verwoord in de Kamerbrief van 24 april 2020, wordt voor natuurherstel gewerkt met de volgende streefwaarde: *"50% van de hectares stikstofgevoelig natuurareaal binnen Natura 2000-gebieden onder de kritische depositiewaarde (KDW) in 2030"*. Deze streefwaarde komt overeen met een reductie van 26% van de binnenlandse stikstofemissies. Het Adviescollege is van mening dat een meer ambitieuze doelstelling nodig is om de natuurdoelstellingen te realiseren. Op basis van een ecologische analyse is, naar het oordeel van het Adviescollege, een reductie van stikstofemissies van 50% in 2030 vereist (t.o.v. 2019). Het Adviescollege is van mening dat er anders onvoldoende garantie ontstaat op natuurherstel, waardoor er onvoldoende ruimte komt voor toestemmingverlening voor nieuwe activiteiten of voor uitbreiding van bestaande activiteiten die stikstofdepositie veroorzaken." (pagina 103)

"Het Adviescollege is van mening dat met de voorgestelde maatregelen van het kabinet onvoldoende tegemoet wordt gekomen aan de vereiste borging. Het begrip streefwaarde brengt naar het oordeel van het Adviescollege wel een inspanningsverplichting met zich mee, maar geldt onvoldoende als resultaatverplichting." (pagina 104)

"Het Adviescollege kan zich niet aan de indruk onttrekken dat de voorgestelde structurele aanpak overeenkomsten vertoont met het PAS. Er lijkt sprake van het zoeken naar rek en ruimte en er zijn stappen gezet om op basis van de Wet natuurbescherming zo snel mogelijk weer toestemming te kunnen verlenen aan activiteiten die het stikstofprobleem niet verder vergroten. Met deze stappen worden echter de belangrijkste problemen niet opgelost. Zoals uit de beleidsreconstructie naar voren komt, is in het verleden veelvuldig sprake geweest van het zoeken naar 'rek en ruimte' om economische ontwikkelingen te kunnen toestaan. Met de huidige impasse tot gevolg." (pagina 104)

De gezamenlijke natuur- en milieuorganisaties onderschrijven deze bevindingen van het Adviescollege. Wij concluderen, in lijn met het Adviescollege Stikstofproblematiek, dat:

- De huidige stikstofimpasse het gevolg is van jarenlang negeren van verplichtingen inzake de Vogel- en Habitatrichtlijn en minimale inspanningen voor natuurherstel.
- Samenhang en integraliteit noodzakelijk zijn; te realiseren door een koppeling van (lokale) reductiedoelstellingen, natuurversterking, de ruimtelijke inrichting van overgangszones en andere gebiedsopgaven, zoals klimaatverandering of waterkwaliteit.
- Investerings in maatregelen die zorgdragen voor integraal doelbereik voorop moeten staan: geen end-of-pipe, maar gericht op bijvoorbeeld het sluiten van kringlopen, het verminderen van het mestoverschot en een verbeteren van agrarische bedrijfsvoering tot 'best ecological means.'

Wij roepen daarom op tot een geloofwaardig en houdbare aanpak, waarin geïnvesteerd wordt in een optimaal natuurnetwerk, natuurherstel en de benodigde stikstofreductie om natuurherstel tot 100% doelbereik van de Vogel- en Habitatrichtlijnen in 2050 te realiseren.

Specifiek benadrukken we het advies van het Adviescollege dat luidt:

- "Het Adviescollege kiest daarbij voor gebiedspecifiek maatwerk waarbij een nationale doelstelling geldt van minimaal 50% reductie van binnenlandse NH₃-emissies in 2030 (t.o.v. 2019). Het Rijk vertaalt de doelstelling van 50% naar een opgave per provincie." (pagina 3)

- “Natuurherstelmaatregelen en een reductie van 50% van de emissies van zowel NOx als NH3 en de daarvoor benodigde overheidsmaatregelen moeten als resultaatsverplichting bindend worden vastgelegd, inclusief de vertaling van deze doelstelling naar provinciale reductiedoelstellingen.” (pagina 88)
- “Vertaling van deze reductie opgave naar een gebiedspecifieke aanpak vergt dan ook dat eerst vastgesteld wordt wat voor de afzonderlijke Natura 2000-gebieden, aanvullend op de generieke maatregelen en natuurherstelmaatregelen, nodig is voor het behalen van de instandhoudingsdoelstellingen. Dit vergt een ecologische beoordeling (...).” (pagina 96)
- “Waarborg in wetgeving de uitvoering van natuurherstelmaatregelen en de emissiereductie van 50% in 2030, evenals het realiseren van de instandhoudingsdoelstellingen van de Natura 2000-gebieden in 2050. Leg (voorafgaand aan de inwerkingtreding van de Omgevingswet op 1 januari 2022) deze doelstellingen vast in de Wet natuurbescherming. Leg tevens wettelijk vast dat provincies, andere overheden en private partijen binnen hun verantwoordelijkheden gehouden zijn uitvoering te geven aan dit programma. Kom tot de vereiste herziening van wetgeving (waaronder de mestwetgeving en de pachtwetgeving).” (pagina 110)

Wij vragen het voorliggende wetsvoorstel op deze punten te wijzigen conform het advies van het Adviescollege Stikstofproblematiek.

De zienswijze zoals die op 3 juni is ingediend door Greenpeace, LandschappenNL, Milieudefensie, Natuurmonumenten, de Natuur- en Milieufederaties, Natuur & Milieu, SoortenNL, Vogelbescherming Nederland, de Waddenvereniging en het Wereld Natuur Fonds, wordt hieronder integraal herhaald:

In de brief van 24 april 2020 (Kamerstuk 35 334, nr. 82) is een streefwaarde en een maatregelenpakket aangekondigd, waarvan is toegezegd om die op de kortst mogelijke termijn in regelgeving te verankeren, zodat de juridische houdbaarheid van de structurele aanpak wordt vergroot.

Wij onderschrijven de noodzaak van een juridisch houdbare aanpak. Dit is noodzakelijk om uit de stikstofimpasse te komen, om natuur te herstellen en daarmee zekerheid te bieden voor een gezonde leefomgeving en economische ontwikkeling. Het wetsvoorstel ontbeert echter de waarborgen die noodzakelijk zijn voor juridische houdbaarheid. Ambities om stikstof voldoende te reduceren en (mede daardoor) natuur te kunnen herstellen worden met dit wetsvoorstel niet gerealiseerd.

Het wetsvoorstel is een uitwerking van de Kabinetsbrief van 24 april jl. (Kamerstuk 35 334, nr. 82), welke echter nog geen onderwerp is geweest van behandeling in de Tweede of Eerste Kamer. Door desondanks het wetsvoorstel wel al ter consultatie aan te bieden, en mogelijk zelfs nog voor Kamerbehandeling van de Kabinetsbrief ook voor advies aan de Raad van State, zijn de mogelijkheden voor de Tweede en Eerste Kamer om nog van invloed te zijn op het Kabinetsbeleid beperkt. We vinden dit kwalijk. Bovendien wordt in dit wetsontwerp het lange termijn advies van het Adviescollege Stikstofproblematiek, welke zeer kort na sluitingsdatum van deze consultatie is voorzien, ten onrechte niet meegenomen.

Tenslotte willen we benadrukken dat een reactietermijn van een week op dit conceptwetsvoorstel te kort is om volwaardige maatschappelijke betrokkenheid en diepgaande inbreng te organiseren. Het afgelopen jaar heeft bewezen dat een betrokken maatschappelijk speelveld onmisbaar is in de aanpak van de stikstofimpasse. Zorgvuldigheid om te komen tot een definitieve oplossing is noodzakelijk. De openstellingstermijn van deze consultatie is een voorbeeld van het tegenovergestelde.

Inhoudelijk willen we in de eerste plaats en nadrukkelijk erop wijzen dat de streefwaarde en het maatregelenpakket zoals aangekondigd in de brief van 24 april jl. niet afdoende zijn om de natuur te beschermen. De voorgestelde streefwaarde biedt slechts de helft van de reductie die nodig is. In de helft van de natuurgebieden blijft de stikstofuitstoot tot 2030 te hoog. Voor de soorten en habitats buiten de natuurgebieden zal dit ook gelden. Dit is temeer van belang omdat de helft van de soorten

en habitats voor hun voortbestaan afhankelijk zijn van gebieden die niet als Natura 2000-gebied zijn aangewezen.

Het wetsvoorstel staat in schril contrast met de ambities van het kabinet uit de [Kamerbrief Voortgang Aanpak Stikstof problematiek](#): “Het kabinet heeft een 100% doelbereik van de Vogel- en Habitatrichtlijnen (VHR) in 2050 als doel gesteld (Kamerstuk 26 407, nr. 130). Dat betekent dat in dat jaar alle soorten en habitattypen waarvoor Nederland in Europees verband een verantwoordelijkheid heeft in een gunstige staat van instandhouding verkeren.” We benadrukken dat uit de Vogel- en Habitatrichtlijnen en het EU-beginsel inzake loyale samenwerking (artikel 4, derde lid, VEU) volgt dat de gunstige staat van instandhouding zo spoedig als redelijkerwijs mogelijk is behaald moet zijn. Wat ons betreft is 2050 een te lange termijn. Het voorliggende wetsvoorstel en het maatregelenpakket zijn echter zelfs niet gebaseerd op het doelbereik in 2050 te realiseren.

Natuurherstel en natuurversterking kunnen alleen effectief zijn als de uitstoot door stikstof aan de bron significanter wordt teruggebracht. Uit het WENR-rapport [Inzichten stikstofdepositie op natuur](#): “Om onder de gemiddelde overschrijding te komen is een gemiddelde reductie van 33% nodig van alle emissies die bijdragen aan de Nederlandse depositie op de Natura 2000-gebieden. Een deel van deze emissies vindt plaats in het buitenland; als we de gehele reductie enkel in Nederland willen behalen gaat het om ruim een halvering van de huidige Nederlandse emissies (52%= $500/(60\%*1600)$).”

Een harde en ambitieuze reductiedoelstelling ontbreekt, en daarnaast voorkomt de huidige opzet niet dat in de komende jaren voor bepaalde stikstofgevoelige gebieden toch significant negatieve effecten zullen optreden door te hoge stikstofdepositie. Dit brengt natuurherstel niet dichterbij. Ook de samenhang met de voorgenomen gebiedsgerichte aanpak, op initiatief van de provincies, ontbreekt. We vragen een nadere duiding hiervan.

Een juridisch houdbare en succesvolle structurele aanpak vraagt, specifiek in relatie tot dit wetsvoorstel:

- Een helder stikstofreductiedoel als resultaatverplichting: In het wetsvoorstel wordt vastgelegd dat het bereiken van de streefwaarde een inspanningsverplichting is, en geen resultaatsverplichting. De verplichting uit de Vogel- en Habitatrichtlijnen om een gunstige staat van instandhouding voor habitats en soorten te bereiken, is echter een resultaatsverplichting. Een resultaatsverplichting biedt bovendien de mogelijkheid voor belanghebbenden om te borgen dat de resultaten worden geboekt indien de regering onvoldoende maatregelen blijkt te hebben genomen. Het verleden laat zien dat op het gebied van natuurbescherming en luchtvervuiling dit nodig is. Een resultaatsverplichting versterkt de juridische borging van de beoogde resultaten en voorkomt een snelle stikstofcrisis 2.0. Terecht stelt u dan ook zelf: “Een streefwaarde zonder duidelijk beleid hoe deze te realiseren heeft immers weinig betekenis.” Er is daarom alle aanleiding om wel te kiezen voor een resultaatsverplichting en onze organisaties roepen u op alsnog hiervoor te kiezen.
- Om een gunstige staat van instandhouding te bereiken, is een reductie van 50% van de emissies in 2030 noodzakelijk. Dit wordt met het voorliggende streefdoel niet bereikt.
- Termijn: in het wetsvoorstel wordt vastgelegd dat de depositie wordt verminderd binnen een ‘passende termijn’. In onze ogen zou de doelstelling van 2030 (ten minste 50% Natura 2000 onder de KDW) en 2050 (100% doelbereik VHR) ook in het wetsvoorstel verankerd moeten worden.
- Ambitie: in de Memorie van Toelichting (pagina 1) wordt gesteld: “Het kabinet streeft ernaar tot een volledige gunstige staat van instandhouding te komen conform de Habitatrichtlijn, en daarvoor de condities in de gebieden te verbeteren.” Dit zou een streven naar 100% doelbereik moeten zijn in 2050, en niet alleen volgens de Habitatrichtlijn, maar ook de Vogelrichtlijn, zoals reeds eerder in Kabinetsbeleid is vastgelegd (Kamerstuk 26 407, nr. 130).
- Bijsturing en monitoring: Voor het doelbereik van de reductiedoelstelling is het wenselijk dat, specifiek bronmaatregelen, snel ingezet en bijgestuurd kunnen worden. In de jaarlijkse monitoring is het van belang om de bijdrage van de verschillende sectoren in beeld te brengen per gebied. Dit is nu niet expliciet opgenomen in het voorstel en onze organisaties pleiten ervoor om dit wel te doen. Hierdoor ontstaat beter inzicht in welke bronmaatregelen aanvullend genomen moeten worden om de beoogde reductie te realiseren. Een bijsturing van het programma op halfjaarlijks

basis zou mogelijk moeten zijn. Uit het PAS-arrest volgt bovendien dat zowel voor het regulier natuurherstel als voor natuurcompensatie geldt dat maatregelen bewezen effectief moeten zijn. Er is veel onderzoek en monitoring nodig om beheer – dat is gebaseerd op best practices – wetenschappelijk te valideren.

- Natuurherstel en natuurversterking: beide termen vragen een nadere duiding en definiëring. Het kabinet wil in 2030 in de helft van de Natura 2000-gebieden de KDW bereikt hebben. We willen niet dat dit alleen geldt voor soorten en gebieden waar het herstel het makkelijkst is. Juist de meest kwetsbare soorten en gebieden vragen inzet en aandacht, die staan immers op het punt van verdwijnen. Een nadere specificatie van de maatregelen, de onderdelen van het programma en prioritering in relatie tot natuur zijn daarvoor noodzakelijk. Wat wordt bijvoorbeeld precies bedoeld met 'de helft' van de hectaren met voor stikstof gevoelige habitattypen en leefgebieden in Natura 2000-gebieden? De grootste helft, de meest belaste helft, de minst belaste helft, de minst gevoelige helft, de ongezondste helft of de gevoeligste helft?

Wij zullen samen met het indienen van deze zienswijze onze reactie publiek maken en uitdrukkelijk onder de aandacht brengen van de Europese Commissie. Wij zullen bij de Europese Commissie specifiek aandacht vragen voor het feit dat dit wetsvoorstel in onze optiek in strijd is met de uitgangspunten van de Vogel- en Habitatrichtlijnen en hen vragen om een oordeel ter zake, daarnaast zullen wij ons ongenoegen overbrengen over de gehanteerde procedures waarbij onvoldoende recht wordt gedaan aan de rol van burgers en maatschappij. Wij zullen deze gang van zaken zeker in het perspectief van het Action Plan for nature, people and the economy, de missiebrief van EU-voorzitter Von der Leyen, de European Green Deal en de Biodiversiteitstrategie 2030 plaatsen.

Daarnaast delen wij u nu reeds mede dat dit wetsvoorstel geen draagvlak bij ons heeft en dat wij besluiten gebaseerd op deze wet mogelijk zullen aanvechten.

Specifiek vragen wij daarnaast uw reactie op de volgende elementen uit het wetsvoorstel:

Concept regeling

Wet Natuurbescherming

Artikel 1.12a 2: De streefwaarde wordt steeds na ten hoogste zes jaar geactualiseerd, zodat de depositie op termijn wordt verminderd tot een niveau dat nodig is voor het bereiken van een gunstige staat van instandhouding.

De streefwaarde en de wettelijke verankering daarvan vormen een basis onder de eventuele juridische houdbaarheid van dit wetsvoorstel. De termijn van ten hoogste zes jaar is niet onderbouwd. We stellen dat de streefwaarde moet kunnen bijgesteld indien op basis van monitoring blijkt dat dit nodig is voor doelbereik. Hiervoor stellen wij de periode van 2 jaar voor.

Daarnaast stelt het artikel te vrijblijvend dat de depositie wordt 'verminderd tot een niveau dat nodig is voor het bereiken van een gunstige staat van instandhouding.' In de Kabinetsbrief wordt aan de streefwaarde een concrete definitie toebedeeld. Dit vraagt een aanpassing. De termijn waarop het doelbereik voorzien is, is ook vastgelegd in de Kabinetsbrief en zou daarom ook onderdeel moeten zijn van de wettekst.

Naleving van de Vogel- en Habitatrichtlijnen is dwingend. Als de doelen uit een programma niet worden gehaald, dan volgt uit de voorgestelde art. 1.12e en de Ow en 10.19 Omgevingsbesluit dat (dwingende) aanpassingen noodzakelijk zijn. De term grenswaarde of reductiedoelstelling is daarom passender, gezien de noodzaak en het belang van het herstel.

Natuur- en milieuorganisaties benadrukken dat actualisatie van het programma onder geen beding een verlaging van de waarde of reductiedoelstelling mag inhouden indien stikstofreductie en natuurherstel niet aantoonbaar gerealiseerd zijn.

Art. 1.12c: Op de voorbereiding van het programma stikstofreductie en natuurherstel en wijzigingen daarvan is afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing, behalve in het geval van wijzigingen van ondergeschikte aard. Zienswijzen kunnen naar voren worden gebracht door een ieder.

De term 'wijzigingen van ondergeschikte aard' is niet duidelijk en leidt tot rechtsonzekerheid. Deze uitzondering op de toepasselijkheid van afd. 3.4 Awb bij wijziging van het programma moet dan ook worden geschrapt.

Artikel 1.12e 1: Onze minister wijzigt het programma als uit de monitoring blijkt dat met het programma niet kan worden voldaan aan de streefwaarde, bedoeld in artikel 1.12a

De termijn voor wijziging programma bij niet behalen van het doel van het programma moet worden vermeld. Ons voorstel is uiterlijk zes maanden na de laatste resultaten van de monitoring.

Artikel 1.12e 2: Het programma wordt zo gewijzigd dat binnen een passende termijn aan de streefwaarde wordt voldaan.

Het voldoen aan de streefwaarde is bepaald op 2030 en zou ook als dusdanig in de wet verankerd moeten worden. De term 'passende termijn' is onduidelijk en lijdt daarmee tot rechtsonzekerheid. Wij vragen een toevoeging van een concrete termijn: in 2030 wordt aan de streefwaarde voldaan.

Omgevingswet

Artikel 2.15 1 a: In de aanhef wordt na "het beschermen van het milieu" ingevoegd " , "het beschermen, herstellen en ontwikkelen van natuur".

Wij verzoeken u dit te wijzigen in; Artikel 2.15 1 a: In de aanhef wordt na "het beschermen van het milieu" ingevoegd " , het beschermen, herstellen en ontwikkelen van bestaande natuur en het ontwikkelen van nieuwe natuur".

Artikel 2.15 6: De omgevingswaarde, bedoeld in het eerste lid, onder f, wordt steeds na ten hoogste zes jaar geactualiseerd, zodat de depositie op termijn wordt verminderd tot een niveau dat nodig is voor het bereiken van een gunstige staat van instandhouding.

Zie ook onze reactie op artikel 1.12 a 2. De streefwaarde en de wettelijke verankering daarvan vormen een basis onder de eventuele juridische houdbaarheid van dit wetsvoorstel. De termijn van ten hoogste zes jaar is niet onderbouwd. We stellen dat de streefwaarde moet kunnen bijgesteld indien op basis van monitoring blijkt dat dit nodig is voor doelbereik. Hiervoor stellen wij de periode van 2 jaar voor.

Daarnaast stelt het artikel te vrijblijvend dat de depositie wordt 'verminderd tot een niveau dat nodig is voor het bereiken van een gunstige staat van instandhouding.' In de Kabinetsbrief wordt aan de streefwaarde een concrete definitie toebedeeld. Dit vraagt een aanpassing. De termijn waarop het doelbereik voorzien is, is ook vastgelegd in de Kabinetsbrief en zou daarom ook onderdeel moeten zijn van de wettekst.

Naleving van de Vogel- en Habitatrichtlijnen zijn dwingend. Als de doelen uit een programma niet worden gehaald, dan volgt uit de voorgestelde art. 1.12e en de Ow en 10.19 Omgevingsbesluit dat (dwingende) aanpassingen noodzakelijk zijn. De term grenswaarde of reductiedoelstelling is daarom passender, gezien de noodzaak en het belang van het herstel.

Natuur- en milieuorganisaties benadrukken dat actualisatie van het programma onder geen beding een verlaging van de waarde of reductiedoelstelling mag inhouden indien stikstofreductie en natuurherstel niet aantoonbaar gerealiseerd zijn.

Artikel 3.9, vierde lid, komt te luiden: 4. Onze Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit stelt een programma vast voor: a. het verminderen van de depositie van stikstof op daarvoor gevoelige habitats in Natura 2000- gebieden om te voldoen aan de omgevingswaarde, bedoeld in artikel 2.15, eerste lid, onder f; en b. het bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen voor die habitats.

Het programma dient aantoonbaar bij te dragen aan (1) het verminderen van depositie van stikstof op soorten en habitats uit de Vogel- en Habitatrichtlijn en (2) natuurherstel teneinde een gunstige staat van instandhouding van de soorten en habitats onder de Vogel- en Habitatrichtlijn te bereiken. De doelstelling van het programma strekt dus verder dan het bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen voor habitats alleen.

Besluit natuurbescherming

Artikel 2.2 e: de verwachte sociaal-economische effecten en de weging van de haalbaarheid en betaalbaarheid van de maatregelen, bedoeld onder d.

Nederland heeft de resultaatsverplichting om op landelijk niveau de soorten en habitats in een gunstige staat van instandhouding te herstellen. Bij de keuze tussen de maatregelen mag haalbaarheid en betaalbaarheid meewegen. Maar dit mag er niet toe leiden dat hiermee een gunstige staat van instandhouding op landelijk niveau niet zal worden bereikt.

Art. 2.2g: de wijze waarop invulling wordt gegeven aan de monitoring, bedoeld in artikel 1.12d, eerste lid, onder b, van de wet.

Hieruit blijkt dat de wijze waarop invulling gegeven wordt aan de monitoring wordt geregeld in het programma zelf. Dat artikellid lijkt overbodig, gezien wat al is bepaald in het voorgestelde artikel 2.3 Besluit natuurbescherming, en de voorgestelde art. 4.27 en 10.39 Besluit kwaliteit leefomgeving.

Besluit kwaliteit leefomgeving

Artikel 2.21 1: In 2030 is de depositie van stikstof op ten minste 50% van het areaal van de voor stikstof gevoelige habitats in Natura 2000-gebieden niet groter dan de hoeveelheid in mol per hectare per jaar waarboven verslechtering van de kwaliteit van die habitats niet is uit te sluiten

Wat wordt precies bedoeld met 'de helft' van de hectaren met voor stikstof gevoelige habitattypen en leefgebieden in Natura 2000-gebieden? De grootste helft, de meest belaste helft, de minst belaste helft, de minst gevoelige helft, de ongezondste helft of de gevoeligste helft?

Artikel 2.21 2: De omgevingswaarde, bedoeld in het eerste lid, is een inspanningsverplichting.

Een inspanningsverplichting biedt onvoldoende zekerheid. Dit strookt niet met het dwingende karakter en de resultaatsverplichting van de Vogel- en Habitatrichtlijnen, de noodzaak om een einde te maken aan de stikstofcrisis en van de verslechterde kwaliteit van de natuur. We vinden dat een resultaatverplichting noodzakelijk is.

Omgevingsbesluit

Artikel 10.19 (actualisatie programma stikstofreductie en natuurverbetering) Onverminderd de verplichting, bedoeld in artikel 3.11 van de wet, om het programma te wijzigen als uit de monitoring, bedoeld in artikel 20.1, eerste lid, van de wet, blijkt dat met het programma niet aan de omgevingswaarde kan worden voldaan, wordt het programma stikstofreductie en natuurverbetering, bedoeld in artikel 4.27 van het Besluit kwaliteit leefomgeving, iedere zes jaar geactualiseerd.

Natuur- en milieuorganisaties benadrukken dat actualisatie van het programma onder geen beding een verlaging van de reductiedoelstelling / omgevingswaarde mag inhouden indien stikstofreductie en natuurherstel niet aantoonbaar gerealiseerd zijn.

Memorie van Toelichting

Wij waarderen dat u in de Memorie van Toelichting (pagina's 2, 4, 6 en 8) nadrukkelijk aangeeft dat een integrale aanpak noodzakelijk is. De aanpak van de stikstofproblematiek zou tevens een positief effect op nakoming van andere richtlijnen en internationale verplichtingen kunnen hebben. Dit betekent echter niet dat de doelstelling voor stikstofreductie 'flexibel' kan zijn. Integendeel, een duidelijke doelstelling zal leiden tot noodzakelijke reductie, ook op de andere door u genoemde terreinen.

Pagina 1: *Het kabinet streeft ernaar tot een volledige gunstige staat van instandhouding te komen conform de Habitatrichtlijn, en daarvoor de condities in de gebieden te verbeteren.*

Hierbij wijzen we opnieuw naar de Kabinetsbrief waarin wordt gesteld: "Het kabinet heeft een 100% doelbereik van de Vogel- en Habitatrichtlijnen (VHR) in 2050 als doel gesteld (Kamerstuk 26 407, nr.

130). Dat betekent dat in dat jaar alle soorten en habitattypen waarvoor Nederland in Europees verband een verantwoordelijkheid heeft in een gunstige staat van instandhouding verkeren.”

De Vogel- en Habitatrichtlijnen bevatten een resultaatsverplichting: voor de habitats en soorten moet een gunstige staat van instandhouding worden bereikt. Slechts “ernaar streven” is dus te mager uitgedrukt.

Het doelbereik van dit wetsvoorstel moeten ambitieuzer worden geformuleerd, zowel qua realisatietermijn, ambitie, als bereik (zowel soorten als habitats, zowel Vogel- als Habitatrichtlijn).

Pagina 8: *Daarbij is het ook van belang om voor de vermindering van de stikstofdepositie een duidelijke kwantitatieve doelstelling in de tijd in wetgeving te verankeren.*

We verwijzen hierbij naar onze opmerkingen bij o.a. artikel 2.21 besluit kwaliteit leefomgeving

Pagina 10: *Conform de opzet van het stelsel van de Omgevingswet wordt een deel van de beoogde regels, waaronder de streefwaarde zelf, de regels over de inhoud van een programma en regels over de bijbehorende monitorings- en bijsturingssystematiek, gesteld op het niveau van een algemene maatregel van bestuur (hierna ook: amvb). (...) Voor de totstandkoming en wijziging van amvb's onder de Omgevingswet geldt een voorhangprocedure, waardoor betrokkenheid van de Tweede Kamer en van de Eerste Kamer steeds is verzekerd. Verwezen wordt verder naar paragraaf 4 van deze memorie van toelichting.*

De omgevingswaarde in de vorm van een resultaatsverplichting dient niet in een AMvB maar op wetsniveau verankerd moeten worden, het parlement heeft bij AMvB minder inspraakmogelijkheden, terwijl een goede inbedding van de omgevingswaarde (geformuleerd als resultaatverplichting) noodzakelijk is om tot een juridisch houdbare aanpak te komen: vrijwel alle nationale omgevingswaarden komen voort uit Europese richtlijnen en zijn in die zin dus juridisch geborgd, veelal inclusief een resultaatsverplichting. Deze waarde mist een dergelijke borging waardoor het van groot belang is om deze op wetsniveau verder uit te werken zodat er helderheid en handelingsperspectief geboden wordt voor (lagere) overheden.

De situaties waarvan wordt geschetst dat deze mogelijk moeten leiden tot een aanpassing van het programma (zoals klimaatverandering) zijn nu niet uitputtend en te breed geformuleerd. Wij vragen een nadere inkadering.

Pagina 10: *Tegen deze achtergrond wordt op formeel-wettelijk niveau de opdracht verankerd om streefwaarden vast te stellen totdat het niveau van stikstofbelasting is bereikt dat nodig is voor het bereiken van een gunstige staat van instandhouding.*

Dit voornemen uit de Memorie van Toelichting “*totdat het niveau van stikstofbelasting is bereikt dat nodig is voor het bereiken van een gunstige staat van instandhouding*” is niet vastgelegd in een artikel in het wetsontwerp. Ons verzoek is deze opdracht toe te voegen aan het wetsontwerp.

Pagina 14: *“Het programma is dan ook niet voorzien van een ecologische onderbouwing die kan gelden als passende beoordeling voor het verlenen van toestemming van projecten. Dat laat onverlet dat er ruimte is in het programma voor het identificeren van specifieke maatregelen, waarvan de effecten deels voor vergunningverlening worden ingezet.”*

Wij begrijpen uit deze passage dat de regering voornemens is om maatregelen uit het programma te gebruiken om meer stikstofdepositie toe te staan buiten dit programma om. Hoe voorkomt de regering daarbij dat er een wildgroei aan passende beoordelingen ontstaat en het overzicht over toegestane depositie onmogelijk wordt? Bovendien ondermijnt het toestaan van activiteiten met stikstofuitstoot de effectiviteit van het programma. Daarnaast is de juridische houdbaarheid van vergunningen die worden verleend voor activiteiten die stikstofdepositie tot gevolg hebben uiterst discutabel indien die depositie neerslaat in Natura 2000-gebieden waar nog een te hoge stikstofbelasting is.

Pagina 14: *“De bevoegde gezagen voor de beheerplannen voor de Natura 2000-gebieden – veelal gedeputeerde staten van de provincies, soms ook een beheersverantwoordelijke minister – moeten ervoor zorgdragen dat de maatregelen uit het programma stikstofreductie en natuurverbetering – op*

gebiedsniveau een goede doorwerking krijgen in de beheerplannen. Daarover zullen nadere afspraken met deze bevoegde gezagen worden gemaakt.”

Wij zijn het eens dat de stikstofproblematiek landelijk moet worden aangepakt, met een goede afstemming en doorwerking in de gebiedsgerichte maatregelen. Het is ons nu nog onvoldoende duidelijk hoe dit inhoud zal krijgen.

Pagina 15 -16: *“Wanneer de minister als het bestuursorgaan dat belast is met de programmaplicht constateert dat niet voldaan wordt, of dreigt niet voldaan te worden aan de streefwaarde, verplicht het wetsvoorstel tot het wijzigen van het programma, zodanig dat de streefwaarde alsnog kan worden bereikt. Hiermee wordt een inspanning gevraagd van de minister samen met de andere betrokken bestuursorganen.”*

Dat is in overeenstemming met het stelsel van de Omgevingswet. Op pagina 16 stelt u echter dat *“Ook herziening van de streefwaarde [...] dan een mogelijkheid [is].”* Zoals eerder aangegeven zijn wij van mening dat bijstelling van de streefwaarde/omgevingswaarde in negatieve zin geen optie mag zijn om alsnog de waarde te bereiken.

Pagina 18 - 19: *‘het kabinet [zal], tegelijk met de indiening van dit wetsvoorstel bij de Tweede Kamer, aan de Eerste Kamer verzoeken om zich binnen vier weken uit te spreken over de vraag of zij, als de Tweede Kamer dit wetsvoorstel zoals het bij indiening luidt, zou aanvaarden, de wens heeft dat de omgevingswaarde wordt geregeld bij wet. Als de Eerste Kamer die wens te kennen geeft voordat de Tweede Kamer dit wetsvoorstel heeft aanvaard, dan kan het wetsvoorstel nog worden aangepast voordat het wordt ingediend bij de Eerste Kamer’*

Dit vinden wij een onwerkbaar constructie. Naar onze mening ook onnodig, omdat de omgevingswaarde zoals we hierboven hebben aangegeven op wetsniveau zou moeten worden vastgelegd.