

Aan: Commissie EZKZ/LNV
Datum: 1 februari 2021
Van: Marc van den Tweel
Onderwerp: Behandeling Wetsvoorstel stikstofreductie en natuurverbetering

Geachte senatoren,

Binnenkort behandelt uw Kamer de wijziging van de Wet natuurbescherming en de Omgevingswet (Wetsvoorstel stikstofreductie en natuurverbetering, EK 35600, C). In aanloop naar dit debat roepen Natuur & Milieu, LandschappenNL en Natuurmonumenten allereerst op om het voorliggende wetsvoorstel niet controversieel te verklaren en de behandeling nog vóór de Tweede Kamerverkiezingen af te ronden. Vertraging leidt ertoe dat langere tijd geen stappen gezet kunnen worden als het gaat om natuurherstel en verdere economische ontwikkeling. Gezamenlijk moeten we ons inspannen om de uitstoot van stikstof terug te dringen en de gevolgen van de overmaat aan stikstof in de natuur te bestrijden. Dankzij de uitgebreide behandeling in de Tweede Kamer en de aangenomen amendementen afgelopen december, zijn de reductiedoelen aangescherpt en betere stippen op de horizon gezet. Onvolkomenheden met betrekking tot de handhaafbaarheid en juridische verplichtingen die voortvloeien uit de Europese Vogel- en Habitatrichtlijn, moeten wel worden opgelost. Wij doen hiertoe een aantal aanbevelingen. Desondanks voorziet het huidige wetsvoorstel in een voldoende basis dat perspectief biedt voor de toekomst.

Aandacht voor juridische houdbaarheid wetsvoorstel

Nederland voldoet met het huidige wetsvoorstel niet tijdig aan de verplichtingen uit de Europese Vogel- en Habitatrichtlijn. De amendering door de Tweede Kamer heeft het voorstel op een aantal punten weliswaar verbeterd, maar nog niet voldoende. Het eindadvies van het Adviescollege Stikstofproblematiek¹ (de commissie Remkes) is duidelijk:

“Een halvering van de binnenlandse stikstofemissies in 2030 wordt gezien als een noodzakelijke randvoorwaarde om natuurherstel in stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden te kunnen realiseren, en is ook nodig om te voorkomen dat toestemmingverlening aan nieuwe activiteiten of aan uitbreiding van bestaande activiteiten die stikstofdepositie veroorzaken, door een overschot aan stikstof wordt belemmerd.”

Alleen robuust herstel van Natura 2000-gebieden zal de mogelijkheden voor toestemmingverlening voor economische activiteiten verbeteren

Om de vergunningverlening weer op gang te brengen moet voldaan worden aan de randvoorwaarde van halvering van de stikstofemissie in 2030. Het voorliggende wetsvoorstel, inclusief de aangenomen amendementen, bevat nu een aantal deadlines met daaraan gekoppelde depositiedoelen, vastgelegd als omgevingswaarden. Deze depositiedoelen zijn geformuleerd als percentages van het areaal stikstofgevoelige habitats in Natura 2000-gebieden, waar de depositie gelijk is aan de Kritische Depositie waarde (KDW). Oftewel, hectares waarbij verslechtering door te hoge stikstofdepositie is uitgesloten. Volgens het nieuwe artikel 1.12a, lid 1, geldt dat de stikstofdepositie in 2025 voor ten minste 40%, in 2030 voor ten minste 50%; en in 2035 voor ten minste 74% van het areaal onder de KDW zijn. Een positieve verandering is dat deze omgevingswaarden resultaatsverplichtingen zijn (lid 2) en dat er een tussendoel voor 2025 is vastgelegd. De hoogte van de reductiedoelstelling vinden wij als natuur- en milieuorganisaties echter ontoereikend. De omgevingswaarde die volgens het voorstel in 2035 moet zijn bereikt, komt overeen met 50% stikstofemissiereductie. Een uitstel van deze doelstelling van vijf jaar zal ertoe leiden dat de natuur de komende jaren verder achteruitgaat. Immers, zolang de

¹ Blz. 22. Niet alles kan overal. Eindadvies over structurele aanpak op lange termijn Adviescollege Stikstofproblematiek. 8 juni 2020

KDW wordt overschreden – ook als die overschrijding lager wordt door bronmaatregelen – vindt verslechtering van natuur plaats. Stikstof heeft namelijk negatieve cumulatieve effecten door ophoping in de gebieden en doorwerking in bodemleven en -structuur. De achteruitgang van de natuur zal daardoor niet minder snel, maar juist versneld plaatsvinden. Het gaat dan met name om N2000-gebieden zoals Nationaal Park De Loonse en Drunense Duinen, De Kampina, Nationaal Park Dwingelderveld en het Fochteloërveen, waar de overschrijding van de KDW het hoogst is.

Verslechteringsverbod wordt niet nageleefd

De Habitatrichtlijn is helder. Artikel 6 lid 2 stelt dat “*De Lid-Staten treffen passende maatregelen om ervoor te zorgen dat de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten in de speciale beschermingszones niet verslechtert en er geen storende factoren optreden voor de soorten waarvoor de zones zijn aangewezen voor zover die factoren, gelet op de doelstellingen van deze richtlijn een significant effect zouden kunnen hebben.*”

Dit verslechteringsverbod is in onze ogen de ondergrens van de Habitatrichtlijn. Wanneer instandhoudingsdoelstellingen onder druk staan, is een lidstaat verplicht passende maatregelen te nemen om verslechtering te voorkomen. Met de hiervoor genoemde omgevingswaarden lijkt het erop dat de verslechtering van de stikstofnatuur in de hectares die niet onder de omgevingswaarden vallen voor lief wordt genomen. Of deze houding juridisch houdbaar is, is wat ons betreft nog geen gelopen race. De minister wijst in haar beantwoording van het voorbereidend onderzoek op aanvullende natuurherstelmaatregelen om verslechtering in deze gebieden te voorkomen. Belangrijk om te realiseren is echter dat het effect van de natuurherstelmaatregelen die nu in de gebieden genomen worden, relatief gering en vaak onvoldoende is zolang de stikstofbelasting nog (veel) te hoog is. Hoe langer de overbelasting voortduurt, des te onzekerder herstel zal worden. Onduidelijk is wanneer er nu daadwerkelijk maatregelen worden genomen om de stikstofbelasting terug te dringen, zodat de natuur de gelegenheid krijgt om zich te herstellen. De constatering dat verslechtering van natuurkwaliteit in een aantal gebieden dus wordt ‘toegestaan’ zou daarnaast een extra argument moeten zijn om de meest overbelaste gebieden als prioritair aan te wijzen. In onze ogen wordt dan ook nog onvoldoende voldaan aan het verslechteringsverbod van de Vogel- en Habitatrichtlijn voldaan, waardoor we vraagtekens zetten bij de juridische houdbaarheid van het voorstel.

Ontbreken van heldere keuzes en regels om uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid te borgen

Aanvullend plaatsen we als natuur- en milieuorganisaties kanttekeningen bij de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van het wetsvoorstel. De monitoring en handhaving van depositiewaarden is lastiger dan van emissiewaarden. Immers hoe wordt bepaald welke bronnen rondom gebieden verantwoordelijk zijn voor de te hoge stikstofbelasting? Uit de beantwoording blijkt bijvoorbeeld ook dat er nu nog geen overzicht is van de meest belaste habitattypes (blz. 15) en nog geen inzicht in de lokale piekbelasters (blz. 17). Onduidelijk blijft hoe belasting van lokale bronnen met de voorgestelde aanpak wordt teruggebracht. Daarbij is de effectiviteit van voorgenomen maatregelen onvoorspelbaar en is onvoldoende vooraf geborgd of de te treffen maatregelen daadwerkelijk effectief zijn. De doelen worden straks landelijk gemonitord, terwijl maatregelen lokaal getroffen moeten worden. Bijkomend probleem is dat het maatregelenpakket voor een groot deel leunt op voorziene autonome ontwikkeling. Hierdoor wordt op voorhand een risico genomen door in te schatten dat er een autonome reductie van stikstofdepositie plaatsvindt. Deze autonome ontwikkeling is een afgeleide inschatting van ontwikkelingen en realisatie van beleidsdoelen, die (groten)deels buiten de invloed van de verantwoordelijk minister ligt. Hiermee is de autonome ontwikkeling niet stuurbaar voor de minister die verantwoordelijk is voor de stikstofreductie-opgave en wringt het met de resultaatsverplichtingen van de verantwoordelijk minister.

Wij pleiten daarom voor een maatregelenpakket dat deze autonome ontwikkeling wel op een goede manier invult. Door op voorhand actief, doelgericht en fors stikstof te reduceren, kan eventueel later het reductietempo worden bijgesteld als uit metingen blijkt dat de reductie inderdaad autonoom verloopt. Een bijkomend voordeel van deze aanpak is dat er duidelijkheid en transparantie vooraf is over welke maatregelen genomen worden.

Daarnaast is aangegeven dat de uitvoering van de opgenomen maatregelen verplicht is “voor zover uit het programma blijkt dat die bestuursorganen met het opnemen van de maatregelen hebben ingestemd.”² Dit roept bij ons veel vragen op:

- Onder welke voorwaarden mogen bestuursorganen van instemming met de genoemde/voorgestelde maatregelen afzien?
- Kunnen derden rechten ontlene aan deze uitvoeringsplicht en bijvoorbeeld om handhaving of actie vragen?
- Gaan de maatregelen gepaard met een termijn waarbinnen ze uitgevoerd moeten zijn?

De minister stelt op grond van artikel 1.12b een programma op. Tot onze teleurstelling zijn de geformuleerde tussendoelstellingen slechts inspanningsverplichtingen. Voldoende medewerking van (decentrale) bestuursorganen kan hierdoor niet gegarandeerd worden op grond van artikel 1.12d. De minister beoordeelt of met het programma aan de omgevingswaarden wordt voldaan (artikel 1.12f, lid 3) en wijzigt het programma wanneer dat niet het geval is zodat ‘binnen een passende termijn’ aan de omgevingswaarde wordt voldaan. Onduidelijk is echter hoe het besluit tot stand komt. Aanvullend lijkt het ons onwenselijk om dit een louter politieke beslissing te laten zijn. De staat van de Nederlandse natuur en een jarenlang tekortschietend overheidsbeleid, maken dat wij veel meer waarde hechten aan een rol hierin voor een onafhankelijke instantie.

Investeren in meetbaar natuurherstel

Als er één ding duidelijk is geworden, is het dat de uitgebreide inspanningen van vele professionals en vrijwilligers de afgelopen dertig jaar nog niet geleid hebben tot het benodigde natuurherstel. Er worden lokaal goede resultaten geboekt maar in totaal is het nog niet voldoende. Veel belangrijke kennisvragen over staat van instandhouding, beheer en herstel zijn nog onbeantwoord. In de praktijk lopen monitoring van output, outcome en effecten door elkaar. We doen daarom de aanbeveling om het meten van effecten integraal onderdeel te maken van het beheer dat we uitvoeren.

Tenslotte

In bovenstaande brief hebben wij onze zorgen uiteengezet over de juridische houdbaarheid, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van het wetsvoorstel. Tegelijkertijd willen we als natuur- en milieuorganisaties benadrukken dat er met dit wetsvoorstel een belangrijke eerste stap wordt gezet in het terugdringen van de gevolgen van stikstof in de natuur. Deze kans mogen we de natuur niet ontnemen.

Met vriendelijke groet mede namens Marjolein Demmers (Natuur & Milieu) en Hank Bartelink (LandschappenNL)



Marc van den Tweel
Directeur Natuurmonumenten

² Blz. 17 MVT Wet stikstofreductie en natuurverbetering, en het voorgestelde artikel 1.12d van de Wet natuurbescherming en de voorgestelde wijziging van artikel 3.18 van de Omgevingswet