

Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
Postbus 20401
2500EK DEN HAAGIBAN NL 58 INGB 0666 0285 24
BIC INGBNL2A

KvK nr. 40516730

Datum 22 januari 2021
Behandeld door Bjorn van den Boom
Telefoonnummer 06 - 51 15 43 86
Ons kenmerk -
Onderwerp Zienswijze t.b.v. Besluit stikstofreductie en natuurverbetering

Geachte minister Schouten,

Graag maken we als natuur- en milieuorganisaties gebruik van de mogelijkheid om een zienswijze in te dienen op het ontwerpbesluit stikstofreductie en natuurverbetering dat op 4 december jl. is gepubliceerd. Wij blijven grote zorgen houden over het realiseren van het benodigde natuurherstel. Dankzij de uitgebreide behandeling in de Tweede Kamer en de aangenomen amendementen afgelopen december, zijn de reductiedoelen aangescherpt en duidelijke stippen op de horizon gezet. In onze ogen zijn hiermee belangrijke stappen gezet om het wetsvoorstel op bepaalde onderwerpen te verbeteren. Toch vragen nogmaals uw aandacht voor onze zorgen als het gaat om het behalen van de belangrijkste doelstelling: de natuur in Nederland herstellen én in stand houden. Dit vraagt om meer dan het voorliggende maatregelenpakket voor stikstofreductie. Bovendien zien wij risico's bij de voorgestelde aanpak die geheel is gebaseerd op vrijwilligheid.

Een noodzakelijke beweging voor natuurherstel

De juridische houdbaarheid van het stelsel en het stoppen van de verdere achteruitgang van de natuur, zijn voor ons de twee zaken die voorop staan. Met deze twee punten in het achterhoofd hebben wij kennisgenomen van het voorgestelde Besluit. Daarom pleiten wij voor het treffen van maatregelen die op de totale opgave gericht zijn en op een inzet daar waar de natuur het zwaarst belast wordt. Om ervoor te zorgen dat de reductie daadwerkelijk op gang komt en de natuur zich herstelt, is een stevige regierol voor het Rijk weggelegd. Vrijwilligheid voor ondernemers heeft ook onze voorkeur, maar dan moet er wel een echte transitie in gang worden gezet. Hiervoor is flankerend beleid nodig. Perverse prikkels die er zijn in beleid en regelgeving moeten hiervoor weggenomen worden. Belangrijk om te benadrukken is dat stikstof niet de enige drukfactor voor de Nederlandse natuur is. Zaken als verdroging en versnippering bedreigen ook de gunstige staat van instandhouding. Een te hoge stikstofbelasting in combinatie met alle andere drukfactoren, betekent dat herstel moeilijker zal zijn en langer zal duren. Wat ons betreft is het daarom nog belangrijker om voortvarend aan de slag te gaan met de benodigde stikstofreductie en daarnaast ook stappen te zetten om de andere drukfactoren aan te pakken.

Aan Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
Datum 22 januari 2021
Ons kenmerk -
Onderwerp Zienswijze t.b.v. Besluit stikstofreductie en natuurverbetering
Pagina 2 van 7

Governance

Het PBL constateert in haar rapport 'Nederlands natuurbeleid in internationale context. Voortgang realisatie natuur- en biodiversiteitsbeleid' dat de meeste internationale doelen, inclusief veel VHR-doelen, niet gehaald zijn. Tegelijkertijd wordt gesteld dat voor het bereik van de doelen transformatieve verandering nodig is. De EU hanteert daarvoor de 'whole of society- benadering.' Deze benadering vraagt van de overheid, naast een faciliterende rol op gepaste momenten, ook een meer sturende en regulerende rol. Het advies van de Commissie Remkes benoemde dit ook en stelde een resultaatverplichting ter reductie van stikstof voor.

Geconstateerd kan worden dat de tot nu toe gehanteerde benadering niet heeft geleid tot het bereiken van de biodiversiteitsdoelen. Tevens kan worden geconstateerd dat er sprake is van een biodiversiteitscrisis met ernstige gevolgen, waarbij uitstel van maatregelen niet langer een begaanbare weg is. Wij verzoeken daarom

om meer in te zetten op regie en resultaatverplichtingen die monitorbaar en afrekenbaar zijn. Het juridisch verankeren van de uitspraken van de minister van LNV dat de gunstige staat van instandhouding van Europeesrechtelijke beschermde natuur bij wet moet worden geregeld vormt hierbij een goed begin. Dit geldt overigens ook voor de tussenresultaten voor de verbetering van de status van de Vogel- en Habitatrichtlijndoelen zoals die in de Biodiversiteitsstrategie 2030 zijn benoemd.

Samenloop procedures

Het ontwerpbesluit dat nu ter consultatie voorligt zal naar aanleiding van de wetsbehandeling en de aangenomen amendementen nog verder aangepast worden. Wij betreuren het dat we deze aanpassingen en wijzigingen pas zullen zien als het Besluit, na advies van de Raad van State, gepubliceerd wordt. Na de extreem korte consultatietermijn van de wet zelf, is het jammer dat wij in deze ronde alleen kunnen reageren op een 'verouderde' versie van het ontwerpbesluit. Dit draagt onzes inziens niet bij aan de zorgvuldigheid en de wens voor voldoende draagvlak in dit proces.

Omgevingswaarden

Met de aangenomen wet en amendementen is nu het doel om in 2025 tenminste 40% en in 2030 tenminste 50% van de stikstofgevoelige hectares onder de Kritische Depositie Waarde (KDW) te brengen. In de andere 60% respectievelijk 50% van de stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden, zal de KDW niet behaald worden. Het is onduidelijk wat hiervan het effect is op soorten en habitats die voor een groot gedeelte buiten de Natura 2000-gebieden voorkomen en die voor een landelijk gunstige staat van instandhouding afhankelijk zijn van gebieden buiten de beschermde gebieden. Zolang de KDW wordt overschreden – ook als die overschrijding lager wordt door bronmaatregelen – treedt er verslechtering van de natuurkwaliteit op. Stikstof heeft immers 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. Te meer ook omdat de mogelijkheden om met herstelmaatregelen dit tegen te gaan beperkt zijn.

Aan Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
Datum 22 januari 2021
Ons kenmerk -
Onderwerp Zienswijze t.b.v. Besluit stikstofreductie en natuurverbetering
Pagina 3 van 7

Verslechtingsverbod

Met de voorgestelde omgevingswaarden wordt ook niet aan het verslechtingsverbod van de Vogel- en Habitatrichtlijn voldaan. Voor ons blijft de vraag wat de juridische gevolgen hiervan zijn. De Habitatrichtlijn is immers helder. Artikel 6.2 stelt dat “De Lidstaten 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 verslechtingsverbod is in onze ogen de ondergrens van de Habitatrichtlijn. Wanneer instandhoudingsdoelstellingen onder druk staan, is een lidstaat verplicht passende maatregelen te nemen om verslechting te voorkomen. Met de hiervoor genoemde omgevingswaarden lijkt het erop dat de verslechting van de stikstof gevoelige natuur in de hectares die niet onder de omgevingswaarden vallen voor lief wordt genomen. Sterker nog, deze constatering dat verslechting van hectares dus wordt ‘toegestaan’ zou juist een extra argument moeten zijn om de meest overbelaste gebieden als prioritair aan te wijzen. Belangrijk om te realiseren is ook 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.

Toewijzing gebieden

Ook is niet duidelijk waar, in welke gebieden en op welke hectares die benodigde stikstofreductie gerealiseerd gaat worden en hoe deze worden gekozen. Of, nog een stap verder terug, in welke mate de KDW nu in gebieden wordt overschreden. Met andere woorden: wat is concreet de reductiedoelstelling voor de verschillende gebieden en habitattypen? Wij zien dan ook graag een volledig landelijk overzicht van de mate van de huidige overschrijding. Te verwachten is dat vooral de meer stikstofgevoelige habitattypen zijn die boven de KDW blijven, en die daarmee dus verder achteruit zullen gaan. Onzes inziens zou dit besluit minimaal moeten voorzien in een prioritaire toewijzing van de doelstelling aan de meest overbelaste gebieden, oftewel de gebieden waar de overschrijding van de KDW het hoogst is, zoals in N2000-gebieden als Nationaal Park De Loonse en Drunense Duinen, De Kampina, Nationaal Park Dwingelderveld en het Fochteloërveen. We roepen u dan ook op om de aanwijzing van deze prioritaire gebieden in dit Besluit te verankeren. Vervolgens zal er een spoor uitgewerkt moeten worden voor de minder belaste gebieden en de soorten en habitats die voor hun voortbestaan afhankelijk zijn van de gebieden buiten de Natura 2000-gebieden. Als dit niet gebeurt is onze angst dat alleen het laaghangend fruit wordt geplukt, waardoor de zwaar overbelaste gebieden nog sneller achteruit zullen gaan.

Autonome ontwikkelingen

Het maatregelenpakket stikstofreductie leunt voor een groot deel op een voorziene autonome ontwikkeling. Hierdoor wordt op voorhand een risico genomen door in te schatten dat er een autonome reductie plaatsvindt. Deze autonome ontwikkeling is een afgeleide inschatting van ontwikkelingen en realisatie van beleidsdoelen, die (groten)deels buiten de invloed van de

Aan Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
Datum 22 januari 2021
Ons kenmerk -
Onderwerp Zienswijze t.b.v. Besluit stikstofreductie en natuurverbetering
Pagina 4 van 7

verantwoordelijk minister ligt. Daarmee is deze autonome ontwikkeling niet stuurbaar voor de minister die verantwoordelijk is voor de stikstofreductie-opgave en daarmee wringt deze autonome ontwikkeling met de resultaatsverplichtingen van de verantwoordelijk minister. Wij pleiten daarom voor een maatregelenpakket om deze autonome ontwikkeling in te vullen. Door op voorhand actief, doelgericht en fors stikstof te reduceren, kan ook eventueel het reductietempo later worden bijgesteld als uit metingen blijkt dat de reductie inderdaad autonoom verloopt. Een bijkomend voordeel van deze aanpak is dat vooraf voor iedereen duidelijk is welke maatregelen genomen worden

Programma bij dreigende overschrijding

Het gevolg van het vaststellen van een omgevingswaarde, is dat bij dreigende overschrijding van die waarde een programma moet worden opgesteld met maatregelen om hier alsnog aan te voldoen. Uit de Toelichting blijkt dat de minister degene is die besluit of de waarde overschreden dreigt te worden. Onduidelijk is echter hoe het besluit tot stand komt. Welke informatie wordt hiervoor gebruikt? Daarbij 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 meerwaarde hechten aan een rol hierin voor een onafhankelijke instantie.

Tijdstip 100% doelbereik

Ten slotte missen wij, zowel in de wet als het voorliggende besluit, een stip op de horizon als het gaat om 100% doelbereik. Namelijk een concreet tijdstip wanneer stikstof niet langer een factor is die tot verslechtering leidt in Natura 2000 gebieden. Vreemd, aangezien in een eerdere Kamerbrief de volgende ambitie stond: "Het kabinet heeft een 100% doelbereik van de Vogel- en Habitatrictlijnen (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." (Kamerstuk 35 335, nr. 25). Hierbij merken we op dat uit de Vogel- en Habitatrictlijnen 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. Daarom roepen wij op om in dit besluit deze ambitie te verankeren door deze ambitie voor 2050 als omgevingswaarde op te nemen.

Legalisering melders

Mede op basis van bovenstaande analyse plaatsen wij kanttekeningen bij het aangenomen amendement dat toeziet op het legaliseren van de ruim 3600 PAS-melders. De juridische houdbaarheid van het legaliseren van zo'n grote en diverse groep activiteiten betwijfelen wij. Immers, het toestaan van activiteiten kan alleen als er iets aan de stikstofbelasting wordt gedaan. Zoals het Hof herhaaldelijk heeft geoordeeld moet artikel 6, lid 4, van de habitatrictlijn evenwel strikt worden uitgelegd, aangezien het gaat om een uitzondering op het in de tweede zin van lid 3 van dit artikel neergelegde toestemmingscriterium (HvJEU, 14 januari 2016, ECLI:EU:C:2016:10). Wij zijn van mening dat de rechtszekerheid van de ondernemers niet verbetert met deze legalisering, strijdig blijft met Europees recht. Ook is voor ons onduidelijk hoeveel mol stikstof deze melders tezamen vertegenwoordigen en hoe deze melders verspreid zijn over het land. Waar een activiteit van 0,1 mol op een Natura 2000 gebied misschien een zeer geringe bijdrage zal hebben, zal dat toch anders zijn als er

Aan Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
Datum 22 januari 2021
Ons kenmerk -
Onderwerp Zienswijze t.b.v. Besluit stikstofreductie en natuurverbetering
Pagina 5 van 7

rondom een N2000 gebied heel veel activiteiten plaatsvinden met een relatief lage belasting. Graag krijgen wij meer inzicht in de stikstofbelasting die deze melders vertegenwoordigen.

Monitoring en bijsturing

In het PAS-arrest, maar ook in de adviezen van het Adviescollege Stikstofproblematiek, wordt benadrukt dat wetenschappelijke zekerheid met betrekking tot natuurherstel van groot belang is. Zeker als in een programmatische aanpak ontwikkelruimte vrijgegeven moet worden voordat de gunstige staat van instandhouding is bereikt, dan moeten de positieve effecten van beheer en herstel van de natuur vooraf met zekerheid vaststaan. Maar hoe die monitoring nu precies gaat plaatsvinden is nog steeds onduidelijk. Het voorliggende besluit bevat alleen een grondslag die stelt dat de uitwerking hiervan bij ministeriële regeling zal plaatsvinden. Ook de toelichting geeft verder geen coherente visie hierop en uitwerking hiervan. In plaats van elk onderdeel van het Nederlandse natuurbeleid afzonderlijk te monitoren, is het van groot belang om een logisch, samenhangend informatienetwerk op te bouwen, waarbij van lokale effecten van maatregelen opgeschaald kan worden naar landelijke trends en andersom. Het is daarbij van belang dat we al onze natuur monitoren, dus niet alleen Natura 2000 gebieden maar ook het NNN en het landelijk gebied. Om daadwerkelijk de reductiedoelstelling te halen, is het wenselijk dat specifiek bronmaatregelen snel ingezet en bijgestuurd kunnen worden.

In de jaarlijkse monitoring achten wij het van belang dat de bijdrage van de verschillende sectoren in beeld wordt gebracht 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 halfjaarlijkse basis moet mogelijk zijn. Uit de PAS-uitspraak 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. Afspraken op doelrealisatie vragen om goede, integrale monitoring van de beoogde resultaten. Wij roepen u op er voor zorg te dragen dat dit voldoende wordt uitgewerkt in de nog komende regeling.

Bouwactiviteiten

Dit besluit vult ook verder de bepalingen in die toezien op het vergunningvrij verklaren van aangewezen bouwactiviteiten. Wij zien de noodzaak van het op gang brengen van de bouw. Tegelijkertijd achten wij deze regeling strijdig met de verplichtingen uit de Vogel- en Habitatrichtlijn. Conform de PAS-uitspraak moeten alle activiteiten immers vooraf beoordeeld worden en moet wetenschappelijke zekerheid bestaan dat er geen significantie negatieve effecten optreden. Geen enkele categorie activiteiten kan op voorhand categorisch worden uitgesloten van de verplichtingen zoals bedoeld in artikel 6, derde lid van de Habitatrichtlijn. In plaats van een rechtsonzekere bepaling als deze, zou het effectiever zijn om maatregelen te nemen die de stikstofdeken in Nederland aantoonbaar doen verminderen.

Programma

Het nu voorliggende besluit stelt een aantal eisen aan het programma stikstofreductie en natuurverbetering. Hierbij missen we een toewijzing van gebieden en hectares waar de

Aan Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
Datum 22 januari 2021
Ons kenmerk -
Onderwerp Zienswijze t.b.v. Besluit stikstofreductie en natuurverbetering
Pagina 6 van 7

benodigde stikstofreductie al eerste gerealiseerd moet worden. Zoals we ook bij het Natuurakkoord en de uitbereidingsdoelstelling van het NNN gezien hebben, leidt een gedeelde ambitie en doel zonder provinciale verdeling tot een afwachtende houding. Eerst wordt het laaghangend fruit geplukt en wanneer alleen nog moeilijke keuzes voorliggen, wordt naar de ander gekeken, waardoor doelbereik steeds verder uit zicht raakt. Een ander zorgpunt bij het programma is de vrijwilligheid als het gaat om het nemen van de maatregelen. Om daadwerkelijk een structurele reductie van de stikstofbelasting voor elkaar te krijgen zullen er pijnlijke en moeilijke keuzes gemaakt moeten worden. Immers, 'niet alles kan'. Om die transitie echt in gang te zetten is in onze ogen onvoldoende om dit alleen op basis van vrijwilligheid te doen. De Rijksoverheid heeft hier op dit dossier de stelselverantwoordelijkheid om een aantal besluiten te nemen die de stikstofbelasting, in de praktijk meetbaar, doen verminderen.

Rol van het Rijk

Juist hier kan de Rijksoverheid ook een rol spelen in het schetsen van een werkbaar en aantrekkelijk alternatief waarbij bijvoorbeeld een link is gelegd met financieringsstromen vanuit de overheid. Zo ligt er bijvoorbeeld een schitterende ambitie voor kringlooplandbouw, maar moet de beweging hiertoe nog worden ingezet. Als deze ambitie nu wordt ingevuld met een concreet hervormingsprogramma in de landbouw, worden ondernemers ook in de gelegenheid gesteld om een vrijwillige omschakeling te maken. Een omschakeling, waar vervolgens ook natuur en milieu baat bij heeft. Wij pleiten ervoor dat de overheid de transitie in de landbouw vol overtuiging steunt. Rondom de Natura 2000 gebieden moeten op zijn minst overgangszones komen waar bijvoorbeeld agrarische activiteiten plaatsvinden die dienstbaar zijn aan het natuur(kern)gebieden waar bijvoorbeeld geen staluitbreidingen plaatsvinden. Ten slotte krijgen wij de indruk bij het lezen van de Toelichting dat er nog heel veel werk verricht moet worden voordat dit programma er ligt. Wij zien hier graag een strakke deadline voor, aangezien de verslechtering van de natuur nog steeds door gaat zolang er niets aan de emissiereductie wordt gedaan.

Externe saldering

De wijze waarop externe saldering mogelijk is gemaakt roep bij ons ook grote twijfels op. Op papier klinkt het als een mogelijke oplossing, maar voor het 'uitwisselen' van emissies tussen initiatiefnemers is het dan wel van groot belang dat er een goede registratie en handhaving is. In onze ogen wordt niet aan de voorwaarde voldaan en wij roepen u dan ook op om hier extra aandacht aan te besteden. Daarnaast lijkt het erop dat via extern saldering niet gebruikte vergunningsruimte door een ander activiteit in gebruik kan worden genomen. Op papier neemt hierdoor de stikstofbelasting misschien zelfs af, maar in werkelijkheid zal de stikstofbelasting gewoon stijgen. Bij het salderen met niet in gebruik genomen vergunningsruimte, stijgt de stikstofdepositie en zal de natuur nog verder en sneller achteruitgaan. De Nederlandse natuur lijdt nu al onder de overmaat aan stikstof. Meer depositie toestaan door alleen naar een papieren werkelijkheid te kijken is in onze ogen dan ook een doodlopende weg. Wij roepen u op om de regels aan te passen zodat niet in gebruik genomen vergunningsruimte niet gebruikt kan worden voor externe saldering, zodat de stikstofbelasting via deze achterdeur niet alsnog verder toeneemt.

Aan Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
Datum 22 januari 2021
Ons kenmerk -
Onderwerp Zienswijze t.b.v. Besluit stikstofreductie en natuurverbetering
Pagina 7 van 7

Bestuurlijke constellatie

Het aanpakken van de overbelasting van stikstof vraagt iets van alle overheidslagen. De vraag is natuurlijk hoe voorkomen wordt dat bestuursorganen in de uitwerking uit elkaar gaan lopen. Juist in zaken waar provincie of gemeente bevoegd gezag zijn, kan het wat ons betreft niet zo zijn dat er straks in strijd met de geest van de wet wordt gewerkt. Het bereiken van de reductiedoelen staat voorop. Dat er in de uitvoering rekening gehouden wordt met de sociaal economische context begrijpen wij. Dit mag echter niet leiden tot het niet behalen van de reductiedoelen. Dit kan in onze ogen verduidelijkt worden in de Toelichting bij dit besluit. Om zeker te zijn dat de gestelde reductiedoelen gehaald gaan worden, is het ook van belang dat de Rijksoverheid voldoende interventiemogelijkheden heeft als blijkt dat de gebiedsgerichte uitwerking onvoldoende is. Wij vragen u deze interventiemogelijkheden te verduidelijken. Mocht de staat van de natuur of achterblijvende reductie daarom vragen, dan is het immers belangrijk dat er vroegtijdig ingegrepen kan worden door het Rijk vanuit haar regiefunctie.

Tot slot

We hopen dat u bereid bent bovenstaande zorgen en aanbevelingen mee te nemen bij de formulering van het definitieve besluit en zo een belangrijke bijdrage te leveren aan het herstellen en in stand houden van de natuur in Nederland.

Met vriendelijke groet mede namens,

*Milieudefensie
Vogelbescherming Nederland
Greenpeace
Wereld Natuur Fonds
LandschappenNL
SoortenNL
Natuur & Milieu*

Bjorn v.d. Boom,
Natuurmonumenten