

Wetsvoorstel stikstofreductie en natuurverbetering

Beantwoording vragen Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving (IAK)

1. Wat is de aanleiding?

De aanleiding is de zogenoemde PAS-uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State in 2019.¹ Daarin oordeelde de rechter dat het programma aanpak stikstof (PAS) zoals dat was vastgesteld voor de periode 2015-2021, niet voldoende waarborgen bood voor natuurbehoud en -herstel in de Natura 2000-gebieden om toestemmingverlening op te kunnen baseren. Dit wetsvoorstel is aangekondigd in een brief van 24 april 2020 aan de Tweede en de Eerste Kamer.²

2. Wie zijn betrokken?

Het wetsvoorstel introduceert een in regelgeving vastgelegde streefwaarde voor de reductie van stikstofdepositie en een programma met aanvullende bron- en natuurmaatregelen, om de depositie van stikstof op daarvoor gevoelige habitats in Natura 2000-gebieden te verminderen en de natuur in die gebieden te verbeteren. De Minister van LNV stelt het programma vast, na overleg met alle betrokken bestuursorganen en na openbare inspraak. Het programma richt zich als beleidsdocument niet rechtstreeks tot burgers en bedrijven. Ter uitvoering van het programma kunnen zo nodig juridisch bindende regels worden opgenomen in bijvoorbeeld bestemmingsplannen of in regelgeving van waterschappen, provincies en het Rijk. Ook valt te denken aan uitwerking in beleidsregels, in convenanten met andere bestuursorganen of in civielrechtelijke overeenkomsten met beheerders van een gebied. De streefwaarde en het programma worden gemonitord en zo nodig aangepast.

3. Wat is het probleem?

Veel in Nederland gelegen Natura 2000-gebieden met een Europese beschermingsstatus lijden onder een forse overbelasting door stikstof (ammoniak en stikstofoxiden). Dat heeft negatieve effecten op de kwaliteit van de natuur en als gevolg daarvan op de biodiversiteit. Biodiversiteit vormt de basis van onze voedselketen en vertegenwoordigt ook intrinsiek een belangrijke waarde. Daarnaast leidt die overbelasting ertoe dat voor een activiteit die tijdelijk of permanent stikstof uitstoot, pas een vergunning kan worden verleend als vaststaat dat die extra stikstof niet schadelijk is voor de natuur. Doordat het PAS niet meer kan worden gebruikt om dat te onderbouwen, is vergunningverlening moeilijker geworden.

4. Wat is het doel?

Het hoofddoel is het realiseren van een gunstige of – waar dat nog niet mogelijk is – verbeterde landelijke staat van instandhouding van stikstofgevoelige soorten en habitats. Door extra bron- en natuurmaatregelen te nemen, wordt een fundament gelegd dat het eenvoudiger maakt om aan te tonen dat nieuwe ontwikkelingen niet tot natuuraantasting zullen leiden.

5. Wat rechtvaardigt overheidsinterventie?

Het geschetste probleem is alleen op te lossen met een door de overheid gecoördineerde langetermijnaanpak.

6. Wat is het beste instrument?

Het op landelijk niveau realiseren van een gunstige staat van instandhouding van voor stikstof gevoelige habitattypen en leefgebieden van soorten die onder het Natura 2000-beschermingsregime vallen is een permanente verplichting en zal, gegeven de omvang van de stikstofbelasting en de huidige staat van veel van de habitattypen en leefgebieden in de Natura 2000-gebieden, een langjarige opgave zijn. Deze opgave vereist een gecoördineerde provincie-overstijgende aanpak, tezamen met alle betrokken bestuursorganen, die door de jaren heen op basis van actuele inzichten met het oog op een maximaal doelbereik en met medeweging van de maatschappelijke belangen regelmatig tegen het licht wordt gehouden en zo nodig ook wordt

¹ ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1603.

² Zie voor de brief aan de Eerste Kamer: Kamerstukken I 2019/20, 35334, P.

bijgesteld. Gegeven het structurele karakter van de aanpak, de vele betrokken bestuursorganen en het grote achterliggende belang, is een stevig en duurzaam fundament in wetgeving gewenst. Dit om te verzekeren dat de aanpak, de monitoring en de bijsturing door de jaren heen op gestructureerde wijze plaatsvinden en blijven plaatsvinden, waarbij de verantwoordelijkheid voor de coördinatie van de aanpak op heldere wijze bij een bestuursorgaan wordt gelegd. Daarbij is het ook van belang om voor de vermindering van de stikstofdepositie een duidelijke kwantitatieve doelstelling in de tijd in wetgeving te verankeren. Zo hebben alle bij de aanpak betrokken bestuursorganen een duidelijke richtwaarde om in gezamenlijkheid naar toe te werken en zo kan ook meer gekwantificeerd worden uitgewerkt wat de inspanning is die kan worden verlangd van de verschillende sectoren die stikstofdepositie op Natura 2000 veroorzaken. Met deze duidelijkheid kunnen op gepaste wijze de hiermee gepaarde overheidsuitgaven worden verantwoord en wordt tegelijkertijd voldoende investeringszekerheid aan private partijen geboden. De doelstelling voor natuur wordt verder uitgewerkt op gebiedsniveau in de beheerplannen voor de Natura 2000-gebieden.

7. Wat zijn de gevolgen voor burgers, bedrijven, overheid en milieu?

Dit wetsvoorstel heeft in eerste instantie vooral gevolgen voor de Minister van LNV zelf (als degene die het programma voorbereidt en vaststelt, de streefwaarde en het programma monitort en zo nodig zorgt voor aanpassing van programma of streefwaarde) en voor de andere bestuursorganen die betrokken worden bij het formuleren en vormgeven van de bron- en natuurmaatregelen in het programma.

De gevolgen van de maatregelen voor burgers, bedrijven en het milieu zullen bij het opstellen van het programma in beeld worden gebracht, en bijvoorbeeld ook bij het voorbereiden van de regelgeving die nodig is om de maatregelen uit te voeren.