

3 juni 2020

Onderwerp: Bestuurlijke consultatiereactie Wetsvoorstel stikstofreductie en natuurverbetering

Geachte mevrouw Schouten,

Wij danken u voor de mogelijkheid om te reageren op het Wetsvoorstel stikstofreductie en natuurverbetering.

Met dit wetsvoorstel wordt de structurele aanpak van de stikstofreductie wettelijk verankerd in vooralsnog de Wet natuurbescherming en uiteindelijk in de Omgevingswet. Het kabinet beoogt met dit wetsvoorstel om de structurele aanpak verwoord in de Kamerbrief van 24 april 2020, gericht op het bereiken van een gunstige of waar dat niet haalbaar is, verbeterde staat van instandhouding, een juridische borging te geven. Dit gebeurt onder meer door het vastleggen van een streefwaarde voor stikstofreductie, de opstelling van een programma stikstofreductie en natuurverbetering en een wettelijk geborgde monitorings- en bijsturingsmethodiek. Het is, zo begrijpen wij uit de toelichting, niet de intentie van het kabinet om hiermee wijzigingen door te voeren in de verdeling van verantwoordelijkheden. Het wetsvoorstel is op 27 mei ter consultatie gegaan, met een termijn die afloopt op 3 juni. Het kabinet wil het wetsvoorstel kort daarna in procedure brengen. De huidige versie integreert zowel een wijziging van de wet (natuurbescherming/omgevingswet) als een wijziging van de AMvB (het Besluit natuurbescherming/Besluit kwaliteit leefomgeving/Omgevingsbesluit). Wij hebben begrepen dat het de verwachting is dat deze opzet nog zal worden aangepast, waarbij (om juridische redenen) eerst het wetsvoorstel en vervolgens de AMvB wordt vastgesteld.

Het wetsvoorstel geeft invulling aan de structurele aanpak stikstof, zoals verwoord in uw Kamerbrief van 24 april. In een aparte reactie op die Kamerbrief zullen wij nader ingaan op deze structurele aanpak. Wij onderschrijven het belang om structurele maatregelen te nemen en onderschrijven ook de inzet van het Kabinet om hierbij niet alleen in te zetten op een vermindering van stikstofdepositie, maar ook op het bereiken van een gunstige danwel verbeterde staat van instandhouding van de natuur. In dat kader werken provincies eveneens, samen met het rijk, aan de uitwerking van een gebiedsgerichte aanpak van stikstof en aan het gezamenlijke programma natuur.

Ons oordeel over dit wetsontwerp is gebaseerd op:

1. de mate waarin de regelgeving de provinciale uitvoeringspraktijk ondersteunt om het doel van de wet te realiseren;
2. de bijdrage aan de beschreven structurele aanpak;
3. de bijdrage aan de vier verbeterdoelen van de Omgevingswet (vergroten inzichtelijkheid, voorspelbaarheid en gebruiksgemak, bewerkstelligen van een samenhangende benadering, vergroten van de bestuurlijke afwegingsruimte, versnellen en verbeteren van besluitvorming over projecten in de fysieke leefomgeving).

Met deze consultatiereactie willen wij aandacht vragen voor de verschillende elementen in het wetsvoorstel die om een verdere, gezamenlijk uitwerking vragen. Graag gaan wij met u in gesprek over de uitwerking van die elementen. Ook willen wij bijdragen aan de verdere opbouw en integratie in het stelsel van de Omgevingswet. Het IPO blijft graag nauw betrokken bij de verdere ontwikkeling van het totale stelsel. Graag lichten wij in een nader bestuurlijk gesprek onze punten nader toe.

We gaan hierbij in op de huidige verdeling van bevoegdheden en verantwoordelijkheden en beschouwen vervolgens de instrumenten die worden geïntroduceerd in het licht van de verbeterdoelen.

Verantwoordelijkheden en bevoegdheden

De afgelopen jaren hebben provincies met uw ministerie afspraken gemaakt over een versteviging van de provinciale rol in het natuurdossier. Een rol waarop provincies veel inzet leveren. Provincies investeren fors in deze opgaven, zowel in de samenwerking met maatschappelijke actoren, als in de inzet van middelen en menskracht. De realisatie van internationale afspraken staat hierbij centraal. Met een gebiedsgerichte aanpak wordt de natuuropgave ook verbonden aan andere ruimtelijke opgaven in het landelijke gebied. Deze inzet betekent in de praktijk dat provincies aanzienlijk meer middelen inzetten dan waarover bij het Natuurpact afspraken zijn gemaakt. Met een adequate monitoring, de jaarlijkse voortgangsrapportage en de driejaarlijkse 'lerende evaluatie' maken we het effect van deze aanpak inzichtelijk. Het is voor provincies noodzakelijk dat deze provinciale rol ondersteund wordt door nationale wetgeving.

In lijn hiermee zijn in overeenstemming met het Bestuursakkoord natuur en het Natuurpact taken en bevoegdheden in de voorheen geldende Wet natuurbescherming zoveel mogelijk neergelegd bij de provincies, gegeven de schaalgrootte die vereist is voor een goede invulling van de in die wet aan de orde zijnde opgave. De wettelijke opgave voor provincies komt in essentie neer op het treffen van maatregelen waarmee natuurlijke habitats en leefgebieden van soorten waarvoor internationale verplichtingen gelden of die van nationaal belang zijn op landelijk niveau in een gunstige, of waar dat niet mogelijk is verbeterde, staat van instandhouding worden gebracht of gehouden.

Bestuurlijk oordeel

Dit wetsvoorstel lijkt afbreuk te doen aan de bestuurlijke afwegingsruimte van provincies en draagt weinig bij aan een samenhangende benadering van beleid en regelgeving.

We vragen met name aandacht voor de volgende elementen: de instrumenten van het programma, de streefwaarde/omgevingswaarde en de monitoring. Wij zijn van oordeel dat daarvoor ook een betere gezamenlijke uitwerking nodig is:

1. Het wetsvoorstel gaat ervan uit dat natuurmaatregelen in het 'programma stikstofreductie en natuurverbetering' doorvertaling moeten krijgen in beheerplannen. Deze beheerplannen zijn bestaande, wettelijke instrumenten in het kader van de Vogel- en Habitatrichtlijn (Natura 2000), de wet Natuurbescherming (en verplichte programma's in de Omgevingswet). Voor provincies geldt een uitvoeringsverplichting voor maatregelen in deze beheerplannen. Dit is wettelijk verankerd in beide wetten. Voor de doorvertaling van de natuurmaatregelen uit het verplichte programma van de minister van LNV is een duidelijk omschreven bestuurlijk proces nodig over hoe dit landt in de beheerplannen met in achtname van de eigen verantwoordelijkheid van de provincies.
2. Tegelijkertijd ontbreekt een soortgelijke uitvoeringsverplichting voor de bronmaatregelen die onder verantwoordelijkheid van het Rijk vallen. Indien deze rijksmaatregelen uitblijven of worden bijgesteld leidt dit mogelijk tot extra verplichtingen (en kosten) voor provincies t.a.v. natuurherstel/natuurverbetering. Hierdoor ontstaat een ongewenste onevenwichtigheid.
3. De verhoudingen en onderlinge samenhang tussen het nieuwe beoogde programma stikstofreductie en natuurverbetering, het programma natuur met de actualisatie Natuurpact en de provinciale plannen en programma's (zoals de gebiedsgerichte aanpak en

de beheerplannen Natura2000) is onvoldoende duidelijk. Tegelijkertijd vindt nu al wel een wettelijke verankering plaats van deze planvormen en van de mogelijke doorvertaling in met name de beheerplannen. Het is van belang om zoveel mogelijk uit te gaan van wat reeds bestaat en wat nu al uitgewerkt wordt en daarnaast geen nieuwe planvormen te introduceren. Ook is het ongewenst als er een tweede programma wordt opgezet, naast het programma natuur, met een ongeveer gelijke opgave en inhoud. Het gezamenlijke programma natuur vormt dan voor ons het uitgangspunt. Dit om onduidelijkheden en extra (dubbel) werk te voorkomen.

4. Het voorstel moet zoveel mogelijk aansluiten op de werkwijze en methodiek van de Omgevingswet. Daarbij is ook de vraag waarom in het wetsvoorstel ervoor gekozen wordt om een omgevingswaarde voor stikstof te introduceren, terwijl het in de Wet natuurbescherming enkel om een streefwaarde gaat. Juist vanwege de gebiedsgerichte aanpak en het feit dat de depositie van stikstof in verschillende chemische verbindingen (NO₂/NH₃) plaatsvindt, komt de vraag op waarom provincies niet de bevoegdheid krijgen om ook omgevingswaarden vast te stellen, zoals dat bij waterkwaliteit en luchtkwaliteit ook het geval is. Temeer daar veel Natura2000 gebieden ook KRW-oppervlaktewaterlichamen omvatten, waar provincies wettelijk bevoegd zijn tot het stellen van ecologische waterdoelen. Zo'n bevoegdheid draagt wezenlijk bij aan de bestuurlijke afwegingsruimte van provincies.
5. Ook blijft onduidelijk of het verplichte programma onder de Omgevingswet (art 3.9 lid 4) tegelijk invulling geeft aan de programmaplicht van art 3.10 als er sprake is van een dreigende overschrijding van de omgevingswaarde. Aangezien de stikstofdepositie langjarig leidt tot een overschrijding van de omgevingswaarde is de vraag aan de orde of er dan twee aparte programma's komen of dat het verplichte programma ook tegelijk voorziet in deze programmaplicht. Twee aparte naast elkaar bestaande programma's draagt in onze ogen niet bij aan overzichtelijke en gebruiksvriendelijke regelgeving.
6. Om provincies meer regie in de gebiedsgerichte aanpak te geven dient van deze gelegenheid gebruik gemaakt te worden om melden in het kader van extern salderen in de wet op te nemen.
7. De monitorings- en bijsturingsverplichtingen moeten gezamenlijk worden uitgewerkt. De uitvoering van de monitoringsverplichting ligt nu voornamelijk bij provincies. De afgelopen jaren is geïnvesteerd in de bestaande systematiek; door provincies maar ook door maatschappelijke partners. Met het verplichte programma en daaraan verbonden monitoringsverplichtingen wordt ook de minister van LNV verantwoordelijk voor de monitoring. De zorg is dat de bepalingen in het wetsvoorstel leiden tot extra verplichtingen (en daarmee kosten) voor provincies bij de uitvoering van monitoring en bij analyses van gebieden.

De eerder genoemde zorgen zijn reeds ambtelijk gedeeld en worden door DGS herkend. Afgesproken is dat er nieuwe tekstvoorstellen worden gedeeld om met betrekking tot bovenstaande punten tot overeenstemming te komen. Indien dit niet tot resultaat leidt, lijkt het goed hier op korte termijn bestuurlijk over te schakelen. Naast afstemming over de teksten voor de wettelijke regeling is bovenal ook nodig dat er procesafspraken komen over de opstelling van de natuurmaatregelen die het programma beoogt en hoe die maatregelen terecht moeten komen in de bestaande beheerplannen van de provincies. Tevens verwachten wij heldere afspraken over de borging en uitvoeringsplicht van de bronmaatregelen ter vermindering van de stikstofdepositie.

Tot slot hechten wij er aan op te merken, dat het wetsvoorstel dat nu ter consultatie voorligt zowel de wijziging van de wet in formele zin als van de wet in materiële zin omvat. Dat holt in onze ogen

de positie uit van de Raad van State, die immers bij de wet in formele zin adviseert voorafgaande aan de wetsbehandeling in het parlement en bij de wet in materiele zin pas na de voorhang in het parlement adviseert. Het holt echter ook onze mogelijkheden uit om formeel te reageren op de onderliggende regelgeving, omdat we meteen zowel over de wet in formele als in materiele zin om een consultatiereactie gevraagd worden. We zijn van mening dat we op een later moment door de wetgever in staat moeten worden gesteld om ook separaat te reageren op de wijzigingen in de AMvB's.

Graag gaan wij nader met u in gesprek over bovengenoemde punten.

Met vriendelijke groet,

INTERPROVINCIAAL OVERLEG,

[Redacted signature block]

[Redacted signature block]