

Memo

Van: [REDACTED]
t +31 (0)6 [REDACTED] **e** [REDACTED]@bouwendnederland.nl

Aan:
C.c.:
Datum: 3 juni 2020

Betreft: Reactie Bouwend NL op internetconsultatie Wijziging natuurbescherming, de Omgevingswet en enkele algemene maatregelen van bestuur (stikstofreductie en natuurverbetering)

Excellentie,

Met belangstelling heeft Bouwend Nederland kennis genomen van de documenten behorende bij de internetconsultatie Wet stikstofreductie en natuurverbetering. Dit wetsvoorstel introduceert in de Wet natuurbescherming, en later in de Omgevingswet, een streef/omgevingswaarde en een programma met maatregelen om de depositie van stikstof op daarvoor gevoelige habitats in Natura 2000-gebieden te verminderen en de natuur in die gebieden te verbeteren. Tevens wordt een monitoringsaanpak voorgesteld.

Het gevolgde proces, de tekst van het wetsvoorstel en de memorie van toelichting geven ons aanleiding tot een aantal opmerkingen en vragen, die wij hieronder zullen behandelen. De reactie is op hoofdlijnen, gezien de bijzonder korte reactieperiode.

Gevolgde proces

Als Bouwend Nederland willen we eerst onze waardering uitspreken dat het Kabinet een stap zet in een richting tot structurele oplossingen voor de stikstofproblematiek. Echter, het gevolgde proces ten aanzien van de internetconsultatie is qua tijdsplan en timing bijzonder ongelukkig te noemen. De tijd tussen het openstellen van de consultatie (27 mei 2020) en uiterste datum voor indiening van een reactie (3 juni 2020) is bijzonder kort te noemen voor een wetsvoorstel dat een onderwerp van grote omvang en belang voor de bouwsector betreft. Het is onduidelijk voor Bouwend Nederland waarom voor deze bijzonder korte termijn is gekozen.

Daarbovenop is de timing in relatie tot de eindrapportage van het door de minister ingestelde adviescollege Stikstofproblematiek (Commissie Remkes) ongelukkig te noemen. Het adviescollege zal op korte termijn haar eindrapportage presenteren en het advies zal naar verwachting bijzonder relevante onderwerpen/adviezen voor het wetsvoorstel bevatten. Bouwend Nederland had graag in haar reactie het advies van de Commissie Remkes betrokken. Bouwend Nederland had graag gezien dat deze consultatie had plaatsgevonden na het aanbieden van het eindadvies door de Commissie Remkes.

Algemeen

Wij willen wij benadrukken dat er een enorme behoefte bestaat aan perspectief en (zicht op) een structurele oplossing. Wat daarvoor nodig is, is al maanden duidelijk en bevestigd in adviezen van de Raad van State:

- Bronbeleid voor alle sectoren, waarbij naar rato wordt bijgedragen aan emissieverlaging. Dit beleid moet juridisch voldoende geborgd zijn;
- Extra middelen voor natuur en natuurbeleid, ook voorzien van een goede juridische borging.

Met dergelijk beleid wordt geborgd dat – zoals de Habitatrichtlijn voorschrijft – op enig moment een gunstige staat van instandhouding van de Natura2000 gebieden wordt bereikt. Hierdoor ontstaat ruimte om een (eventueel sectorale) drempelwaarde in te stellen. De Raad van State noemt daarbij expliciet de bouw- en infrasector als mogelijke doelgroep voor een drempelwaarde: 'Een sector als de bouw draagt voor 0,6% bij aan de stikstofdepositie. Tegelijkertijd vertegenwoordigt die sector onmiskenbaar een groot algemeen belang. Waar de bijdrage van zo'n sector aan de stikstofdepositie relatief (zeer) gering is, zal een vrijstelling gebaseerd op drempelwaarden ook niet snel voor een grote toename van deposities zorgen en daarmee ook minder snel leiden tot aantasting van de natuurlijke kenmerken van Natura2000-gebieden. Tegelijkertijd is de winst in het kader van het algemene belang waarschijnlijk groot.'

In het wetsvoorstel dat nu voorligt is het zeer de vraag of de benodigde voldoende juridische borging ook wordt gegeven. Bouwend Nederland constateert dat er nog open einden zijn. Een gedegen en consistente doorwerking in lagere regelgeving / beheersplannen is voor werkbaarheid, vergunningverlening en (sectorale) drempelwaarden onontbeerlijk. Het is onduidelijk hoe dit proces in de praktijk en qua tijdsfad zal verlopen. Het wetsvoorstel voorziet voorts in borging in de Omgevingswet. Deze is uitgesteld tot 1 januari 2022. Het is onvoldoende helder in hoeverre de (voorlopige) borging in de Wet natuurbescherming voldoende is, evenals het onzekere wetgevingstraject in het parlement, zoals beschreven in de memorie van toelichting beschreven. De potentiële gevolgen en risico's die daarin liggen besloten zijn niet te overzien.

Streefwaarde

Het streven is dat in 2030 voor ten minste 50 procent van de hectaren met voor stikstof gevoelige habitattypen en leefgebieden in Natura 2000-gebieden een stikstofdepositie geldt waarmee de kritische depositiewaarde niet meer wordt overschreden en waarmee ook een substantiële daling wordt gerealiseerd op de overige hectares. De streefwaarde gaat uit van de per hectare strengst geldende kritische depositiewaarde. De streefwaarde wordt bestempeld als ambitieus, maar haalbaar en betaalbaar.

Bouwend Nederland heeft vraagtekens bij de houdbaarheid en werking van de streefwaarde. Uit de toelichting blijkt dat moeten worden afgewogen of ten algemene wordt gestreefd naar het bereik van de kritische depositiewaarde op 50% van het areaal van de voor stikstof gevoelige habitats, ongeacht welke habitats of gebieden, of dat daarbij ook specifiek wordt gekeken naar prioritering van bepaalde gebieden of bepaalde habitattypen of leefgebieden van soorten. Aangegeven wordt dat bij het programma er sowieso voor kan worden gekozen het ambitieniveau hoger te leggen dan strikt noodzakelijk is voor de voldoening aan de streefwaarde. Dat is een politieke keuze. Hoewel op zich een gebiedsaanpak is toe te juichen, is de wijze waarop hierboven een generieke nationale wettelijke vereisten kan worden vermengd met politieke wensen een gegeven. Ook hier is onduidelijk hoe dit proces qua aanpak en tijd zal verlopen. Voor de bouwsector biedt dit geen zekerheid.

Programma

Gegeven de eisen voor een programma uit de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State over het programma aanpak stikstof 2015-2021 van 29 mei 2019 en het schaalniveau is een programmatische aanpak niet binnen afzienbare termijn vorm te geven. Er zijn bijzonder veel uitgangssituatie en depositie analyses per gebied noodzakelijk, in samenhang met een analyse van de sociaal-economische gevolgen per gebied. De termijn waarop en uniformiteit van deze analyses moet worden geborgd om een lappendeken aan aannames, en uitwerkingen te voorkomen.

Centrale regie is onontbeerlijk. Er is veel daarvoor bestuurlijke afstemming noodzakelijk. Centraal leiderschap door de Minister van LNV is positief, maar provincies zijn en blijven verantwoordelijk en andere departementen, gemeenten en waterschappen moeten worden betrokken en waar nodig zijn nadere bestuursafspraken noodzakelijk. De termijn en het verloop van dit proces is niet duidelijk.

De benodigde analyses en bestuurlijke afstemming vragen tijd. Voor de bouwsector wordt de periode van onzekerheid, die er nu al is, verder verlengd.

Monitoring

Ten aanzien van de monitoring wordt aangegeven dat om tijdig bij te kunnen sturen op ambitie, uitwerking- en uitvoeringsniveau, een systematiek nodig is waarbij zowel over de stikstofdepositie als de instandhoudingsdoelstellingen van in ieder geval stikstofgevoelige habitats gemonitord en gerapporteerd wordt. Dit is tevens van belang voor de juridische houdbaarheid van de vergunningverlening, aangezien zowel het effect van autonome ontwikkelingen, bronmaatregelen en natuurherstelmaatregelen met zekerheid vast moet staan en tot uitvoering moet zijn gekomen alvorens het betrokken mag worden bij de passende beoordeling van projecten, activiteiten of programma's. Hoe verhoudt deze juridische houdbaarheid van de vergunningverlening zich tot de notie dat de streefwaarde geen rol speelt in de toetsing van projecteffecten?

Conclusie

Onze conclusie is dat, gezien de korte responstijd, het niet kunnen meenemen van het advies van de Commissie Remkes, onduidelijkheid over (de looptijd van) het parlementaire en bestuurlijke vervolgtraject, en borging en effecten van de streefwaarden en het programma, door de bouwsector geen zekerheden aan het wetsvoorstel kunnen worden ontleend. Wij lichten dat graag nader toe en verzoeken om de belanghebbenden een extra mogelijkheid te geven om met een reactie te formuleren.