

Vergaderjaar 2021–2022

35 334

Problematiek rondom stikstof en PFAS

33 576

Natuurbeleid

Nr. 175

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR NATUUR EN STIKSTOF

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 23 maart 2022

Met deze brief geef ik op verzoek van uw vaste commissie voor Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit een reactie op zowel het memo «Juridische houdbaarheid aanpak stikstof & ontwikkelingsruimte» als het rapport «Herstelbaarheid van door stikstofdepositie aangetaste Natura 2000-habitattypen: een overzicht». De betreffende verzoeken zijn verzonden op 2 december 2021 en op 23 februari 2022

Inleiding

Voorjaar 2021 heeft Prakken d’Oliveira Human Rights Lawyers een sommatie namens Greenpeace aan de Staat gestuurd. Hierin werd gesteld dat de Staat niet zou voldoen aan de verplichtingen uit de Habitatrictlijn, omdat de doelstellingen uit de Wet stikstofreductie en natuurverbetering niet voldoende (snel) tot de volgens Greenpeace benodigde stikstofreductie op daarvoor gevoelige Natura 2000-gebieden zouden leiden. Deze sommatie ging vergezeld van een ecologische onderbouwing in de vorm van een rapport van de heer Bobbink¹.

In september heeft Greenpeace een brief aan uw Kamer gestuurd waarin zij aangeeft dat zij van mening blijft dat er tot op heden nog onvoldoende maatregelen getroffen worden voor een juridisch houdbare aanpak en dat zij een civiele zaak tegen de Staat zal starten. Op verzoek van uw Kamer is daar een reactie op gegeven (Kamerstuk 35 925 XIV, nr. 17).

Op 12 november 2021 heeft Prakken d’Oliveira Human Rights Lawyers in opdracht van Greenpeace een memo opgesteld met de titel «Juridische houdbaarheid aanpak stikstof & ontwikkelingsruimte». In het memo worden globale randvoorwaarden beschreven die toegepast zouden moeten worden voor een juridisch houdbare aanpak van de stikstofproblematiek en het uitgeven van ontwikkelruimte.

¹ R. Bobbink (2021): Effecten van stikstofdepositie nu en in 2030: een analyse. Rapportnummer RP-20.135.21.35. Onderzoekcentrum B-WARE, Nijmegen.

Op 14 februari 2022 werd vervolgens het rapport «Herstelbaarheid van door stikstofdepositie aangetaste Natura 2000-habitattypen: een overzicht» gepubliceerd, opgesteld door onderzoekscentrum B-WARE onder leiding van de heer Bobbink, in opdracht van Greenpeace. Tegelijk met het uitbrengen van dit rapport publiceerde Greenpeace ook een position paper waarin zij bepaalde beleidsmatige eisen aan de conclusies uit dit rapport verbond.

In de afgelopen periode hebben er diverse gesprekken tussen mijn ministerie en Greenpeace plaatsgevonden. Er blijkt een gemeenschappelijke overtuiging te zijn dat een serieuze en geloofwaardige aanpak van groot belang is. Een aanpak waarin het tegengaan van verslechtering en het op termijn in een gunstige staat van instandhouding brengen van beschermde natuur een randvoorwaarde is, ook voor het ruimte bieden aan economische ontwikkelingen.

Het kabinet is zich ten volle bewust van de noodzaak om snel tot een forse depositiereductie te komen, natuur te herstellen en daarbij urgent de condities voor de meest kwetsbare natuur op orde te brengen. Om die reden is in het coalitieakkoord een integrale, gebiedsgerichte aanpak aangekondigd waarin de ambities voor stikstofreductie van 2035 zijn vervroegd naar 2030 en ook breder wordt gekeken naar het versneld halen van zowel de doelen uit de Vogel- en Habitatrichtlijnen als ook de Kaderrichtlijn Water en de klimaatopgave voor wat betreft de emissies uit de landbouw en het landgebruik. Deze aanpak sluit daarmee voor veel aspecten aan bij de randvoorwaarden die Greenpeace noemt voor de stikstofaanpak.

In het vervolg van deze brief geef ik eerst een reactie op het rapport «Herstelbaarheid van door stikstofdepositie aangetaste Natura 2000-habitattypen: een overzicht». Daarna ga ik in op de in het memo van 12 november 2021 beschreven voorwaarden, aan de hand van enkele dragende elementen van zowel het reeds ingezette beleid als de aangekondigde vervolgaanpak.

Het rapport over herstelbaarheid: samenvatting en reactie

Korte samenvatting van het rapport

Het rapport is een vervolg op het rapport «Effecten van stikstofdepositie nu en in 2030: een analyse» (Bobbink, 2021).

Het rapport bevat de volgende hoofdboodschappen:

- De langdurige overbelasting met stikstof heeft geleid tot een ernstige aantasting van de kwaliteit van natuurwaarden die van Europees belang zijn.
- Doorslaggevend voor de afname van de biodiversiteit is de lange duur van de overbelasting.
- Herstelmaatregelen in gedegradeerde ecosystemen zijn van groot belang voor het behoud van de biodiversiteit, ook bij voortdurende overbelasting, maar de effectiviteit is nogal verschillend en in het algemeen groter wanneer de overbelasting is gestopt of in ieder geval sterk verminderd.
- Tegelijk moet de overbelasting snel verminderen om de voortdurende verslechtering te stoppen.

Sinds 2014 wordt voor natuurherstelmaatregelen als standaard het rapport «Herstelstrategieën stikstofgevoelige habitats» gebruikt (op internet gepubliceerd en actueel gehouden op <https://www.natura2000.nl/meer-informatie/herstelstrategieen>). De in dat rapport beschreven

herstelmaatregelen gelden als de wetenschappelijke «state of the art». Het rapport van B-WARE sluit hierop aan, maar maakt ook gebruik van nieuwe kennis om voor een selectie van 27 habitattypen² een inschatting van de herstelbaarheid te maken. Daarmee loopt het rapport vooruit op de algehele revisie van het rapport Herstelstrategieën, waar dit jaar een aanvang mee is gemaakt in opdracht van het Ministerie van LNV.

Het rapport mondt uit in een samenvattende tabel met de urgentie van de gewenste snelheid van de stikstofreductie: onderschrijding van de kritische depositiewaarde (KDW) in 2025 of 2030. Die urgentie is bepaald in de volgende stappen:

- wanneer minimaal 20% van het oppervlak van een habitat actueel *overbelast* is, wordt dat habitat ingedeeld in «2025» of «2030» (dit is in het rapport niet voor alle habitats beoordeeld; de lijst is dus niet volledig);
- voor deze habitats is bepaald wat de *gemiddelde mate van overbelasting* was in 2018 (hoog, medium, gering);
- van deze habitats is vervolgens de *herstelbaarheid* bepaald (slecht, matig, tamelijk goed, goed³ en onbekend).
- ten slotte zijn deze habitats ingedeeld bij «2025» of «2030»: een slechte tot matige herstelbaarheid leidt tot «2025», een tamelijk goede herstelbaarheid leidt tot «2030» en een onbekende herstelbaarheid leidt tot «2025» als de gemiddelde mate van overbelasting medium of hoog is en tot «2030» als de gemiddelde mate van overbelasting gering is.

In totaal zijn van de 27 (sub)habittypen 15 ingedeeld bij «2025» en 12 bij «2030».

Inhoudelijke reactie op het rapport

Ik neem de conclusies uit dit rapport zeer serieus. Het is belangrijk dat deze inzichten worden betrokken bij de wetenschappelijke advisering ten aanzien van bron- en herstelmaatregelen.

Daarom is direct na verschijnen de Taakgroep Ecologische Onderbouwing ingeschakeld (bestaande uit dertien experts op het gebied van stikstof en natuur) om het rapport te beoordelen en aan te vullen ten behoeve van de quick scan die wordt uitgevoerd voor het samenstellen van een aandachtslijst van gebieden in het Programma stikstofreductie en natuurverbetering.

Bij de beoordeling is het volgende gebleken:

1. De eerste stap is nog niet voor alle relevante habitats uitgevoerd.
2. De gemiddelde mate van overbelasting is gebaseerd op inmiddels verouderde gegevens en de conclusies zijn uitgedrukt in een klasse-indeling die afwijkt van die in AERIUS wordt gebruikt⁴.
3. De mate van herstelbaarheid is bepaald in relatie tot de optimale kwaliteit van een habitat, overeenkomend met wat de Habitatrichtlijn de gunstige staat van instandhouding noemt; daarmee geeft het rapport nog geen antwoord op de vraag in hoeverre op dit moment verslechtering van de huidige kwaliteit kan worden tegengegaan (zowel ecologisch als juridisch is dit verschil belangrijk).

² Het rapport noemt het getal 26, maar neemt twee subtypen samen. In deze brief wordt aangesloten bij de eenheden die in het stikstofbeleid en in AERIUS worden gebruikt.

³ Voor geen enkel beoordeeld habitat is de herstelbaarheid als «goed» beoordeeld.

⁴ AERIUS hanteert de volgende klassen van overbelasting: geen, naderende, lichte, matige en sterke overbelasting.

4. Gezien het vorige punt is het de vraag of de conclusies ten aanzien van het onderschrijden van de KDW in 2025, 2030 of later gebaseerd zouden moeten worden op het bereiken van een gunstige staat van instandhouding; ten minste zouden ook de mogelijkheden van het tegengaan van verslechtering door middel van «overlevingsmaatregelen» (te onderscheiden van herstelmaatregelen die zijn gericht op duurzaam systeemherstel) betrokken moeten worden.

Politieke reactie op het rapport

Het rapport onderstreept dat de urgentie voor het oplossen van het stikstofprobleem groot is. Was tijdens de PAS-periode nog de overtuiging dat met de combinatie van stikstofreductie en natuurherstelmaatregelen in ieder geval de verslechtering kon worden tegengehouden, inmiddels zijn er steeds meer signalen dat de resultaten tegenvallen. Het is daarom belangrijk dat er een zodanige combinatie van bronmaatregelen en effectieve herstelmaatregelen wordt uitgevoerd dat alsnog in alle Natura 2000-gebieden de verslechtering daadwerkelijk wordt tegengegaan en op termijn de landelijke gunstige staat van instandhouding wordt bereikt.

Het memo over juridische houdbaarheid: reactie op de genoemde voorwaarden

Hieronder geef ik aan op welke wijze in het staand beleid en bij de uitwerking van de vervolgaanpak invulling wordt gegeven aan de voorwaarden die worden genoemd in het memo van 12 november 2021.

Natuurdoelanalyses, gebiedsplannen

Om de aanpak aan te laten sluiten bij de ecologische opgave in de gebieden worden natuurdoelanalyses gemaakt die tevens onderdeel worden van de gebiedsplannen die op grond van de Wet stikstofreductie en natuurverbetering moeten worden vastgesteld (uiterlijk 1 juli 2023).

Een quick scan van deze natuurdoelanalyses zal worden opgenomen in het Programma stikstofreductie en natuurverbetering. Bij de quick scan (en de natuurdoelanalyses als geheel) worden de inzichten uit het bovengenoemde rapport betrokken, inclusief de beoordeling door de Taakgroep Ecologische Onderbouwing en de daaruit voortvloeiende aanpassingen en uitwerkingen. Indien uit deze quick scan blijkt dat voor bepaalde habitats in Natura 2000-gebieden het realiseren van doelen mogelijk uit beeld dreigt te raken, dan komen die gebieden in het Programma stikstofreductie en natuurverbetering op een aandachtslijst waarvoor versneld volledige natuurdoelanalyses worden opgesteld.

Als uit de natuurdoelanalyses blijkt dat met het structurele pakket verslechtering (in specifieke gebieden) niet met zekerheid kan worden voorkomen, zijn urgent aanvullende maatregelen nodig. Het pakket zal daarop dan worden aangepast.

Op die wijze wordt aan de *eerste* voorwaarde uit het memo van 12 november – prioriteit voor de meest kwetsbare habitattypen – invulling gegeven. In de hoofdlijnenbrief ter uitwerking van de verdere integrale aanpak zal ik uw Kamer hierover verder berichten, voorafgaand aan het commissiedebat op 6 april aanstaande.

Onontkoombaar realiseren van de doelen

Conform het coalitieakkoord (Kamerstuk 35 788, nr. 77) is een uitgangspunt van de aanpak het waarborgen dat het behalen van de

doelen op diverse manieren verzekerd is. Al de resultaatsverplichtende omgevingswaarden in de Wet stikstofreductie en natuurverbetering zijn reeds van kracht. Daarvan wordt nu verkend hoe de doelen, voor in elk geval stikstof, geregionaliseerd kunnen worden en hoe er kaderstellende doelen kunnen worden meegegeven voor de gebiedsplannen. In de operationalisering van deze ruimtelijke vertaling van de landelijke omgevingswaarden wordt daarbij ook prioriteit gegeven aan habitats die het meest onder druk staan. Ook op die wijze wordt invulling gegeven aan de ecologische vereisten om urgent op te treden ten behoeve van de meest kwetsbare natuur. In het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG) worden daarbij ook verdere kaders voor de gebiedsplannen vastgelegd, waarbij het onder meer gaat om regionale doorvertaling van de landelijke resultaatsverplichtende doelen. Ook op die manier wordt gewaarborgd dat de doelen onontkoombaar worden gehaald.

Met deze uitgangspunten en de opgehoogde ambitie van het kabinet voor stikstofreductie wordt invulling gegeven aan de *tweede* voorwaarde van het memo van 12 november 2021, waarin het belang van een geloofwaardig pad naar het behalen van de natuurdoelen wordt onderstreept. In de position paper van 14 februari jl. wordt daarbij aangegeven dat de verhoogde doelstelling van het kabinet voor 2030 ook wettelijk zou moeten worden verankerd. In de hoofdlijnenbrief zal ik uw Kamer hierover verder inlichten.

De natuurdoelanalyses geven per gebied inzicht in de opgave ten aanzien van het realiseren van instandhoudingsdoelstellingen en hoe de verschillende drukfactoren zich ten opzichte van elkaar verhouden. Door aan te sluiten bij de gebiedsgerichte aanpak zal per gebied zo gericht mogelijk besloten kunnen worden welke maatregelen het meest passend zijn. Deze maatregelen worden vastgelegd in het gebiedsplan, waar de betrokken overheden zich aan binden.

In de gebiedsprocessen die ook zullen leiden tot vaststelling van gebiedsplannen medio 2023 worden de maatregelen vanuit het Rijk geoptimaliseerd en wordt geïnventariseerd of – en zo ja welke – aanvullende maatregelen ingezet moeten worden. De gebiedsplannen als geheel moeten tot het realiseren van de landelijke doelen leiden.

Via de systematiek van monitoring en bijsturing wordt vervolgens grip gehouden op de effectiviteit van maatregelen. De informatie hieruit wordt ook betrokken bij de natuurdoelanalyses zodat er via een cyclisch proces steeds zicht blijft op de (eventueel aanvullende) maatregelen die nodig zijn om instandhoudingsdoelstellingen te realiseren. Indien nodig zet het kabinet meer verplichtend instrumentarium in als sluitstuk om doelen te realiseren. Op die wijze wordt in belangrijke mate tegemoet gekomen aan de *vierde* voorwaarde die in het memo wordt geschetst, te weten het belang van de inzet van voldoende en bewezen effectieve maatregelen voor stikstofreductie en natuurherstel.

Inzet op natuurherstelmaatregelen

In de structurele aanpak stikstof staat het doel van het realiseren van een gunstige staat van instandhouding voorop. Van het creëren van ruimte voor nieuwe stikstofdepositie door het treffen van natuurherstelmaatregelen is geen sprake. De enige uitzondering hierop is wanneer er op grond van artikel 6, vierde lid, van de Habitatrictlijn sprake is van compensatie; maar in dat geval is geen sprake van de inzet van natuurherstelmaatregelen vanuit de structurele aanpak stikstof, maar van (additionele) compenserende maatregelen.

Daarmee wordt vanuit staand beleid voldaan aan de *derde* voorwaarde die in het memo wordt geschetst, namelijk dat natuurherstelmaatregelen niet mogen worden gebruikt voor het creëren van ruimte voor nieuwe stikstofdepositie zolang het met de natuur niet goed gaat en herstel niet op andere wijze verzekerd is. Ook extra natuurherstelmaatregelen, die in de verdere aanpak stikstof kunnen worden ontwikkeld, zullen worden ingezet voor het bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen.

Ook stelt het memo dat depositiereductie voor het herstel van veel habitattypen een randvoorwaarde is, en dat alleen de inzet van natuurherstelmaatregelen dus niet zal volstaan. Met zowel de structurele aanpak als de verdere aanpak stikstof zet het kabinet om die reden ook nadrukkelijk in op zowel depositiereductie als op natuurherstel, omdat beide nodig zijn om de stikstofgevoelige natuur in een gunstige staat van instandhouding te brengen.

Juridisch houdbare toestemmingsverlening

Uitgangspunt van het kabinet is om voor noodzakelijke toestemmingsverlening op verantwoorde wijze stikstofruimte uit te geven. Om die reden werken we met goed onderbouwde kaders en eisen aan vergunningverlening, waarbij juridische houdbaarheid een belangrijk uitgangspunt is. Een robuuste, effectieve en onontkoombare stikstofaanpak, die aan alle juridische voorwaarden voldoet, is ook voor toestemmingsverlening cruciaal. In de hoofdlijnenbrief zal worden aangegeven op welke wijze het kabinet voornemens is hiermee om te gaan.

Voor zover het memo kritisch is over de maximale rekenafstand van 25 km verwijs ik ten slotte volledigheidshalve naar de antwoorden van 5 januari jl. op de schriftelijke vragen van het lid Tjeerd de Groot (D66) van 29 oktober 2021 (Aanhangsel Handelingen II 2021/22, nr. 1250), alsmede naar de antwoorden die op 15 februari jl. (Kamerstukken 35 334, 33 576 en 35 600, AO) op vragen over (de juridische houdbaarheid van) de maximale rekenafstand aan de Eerste Kamer zijn toegezonden.

Afsluitend

Het wetenschappelijk rapport van B-WARE is inmiddels opgepakt door de Taakgroep Ecologische Onderbouwing (TEO). Omdat het verschil tussen het tegengaan van verslechtering en het bereiken van een gunstige staat van instandhouding zowel ecologisch als juridisch belangrijk is, zullen de resultaten van de aanvulling door de TEO zo snel mogelijk worden meegenomen in de verdere uitwerking van het stikstofbeleid op landelijk en gebiedsniveau.

Ik hecht er aan te benadrukken dat ook de komende jaren geen verloren jaren mogen zijn, en dat er urgent moet worden opgetreden. In de hoofdlijnenbrief (Kamerstuk 35 925 XIV, nr. 98) ter uitwerking van de verdere aanpak stikstof die ik uw Kamer voorafgaand aan het commissiedebat op 6 april aanstaande zal sturen, wordt nader uitgewerkt hoe invulling wordt gegeven aan de verdere integrale aanpak stikstof. Ik vertrouw erop uw Kamer daarmee voor dit moment voldoende te hebben geïnformeerd.

De Minister voor Natuur en Stikstof,
Ch. van der Wal-Zeggelink