

Vergaderjaar 2022–2023

36 296

Initiatiefnota van de leden Van der Plas en Eppink «Snel weg uit de stikstofcrisis»

Nr. 3

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR NATUUR EN STIKSTOF

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 17 mei 2023

Op 2 februari 2023 hebben de leden Van der Plas (BBB) en Eppink (JA21) hun initiatiefnota ingediend «Snel weg uit de stikstofcrisis» (Kamerstuk 36 296, nr. 2). Ik dank de leden Van der Plas en Eppink voor hun inzet om samen verder te komen richting een oplossing om toestemmingverlening te vereenvoudigen en meer ontwikkelperspectief te bieden voor economische en maatschappelijke activiteiten. Ik waardeer de manier waarop constructief wordt nagedacht om samen een weg te vinden in de stikstofproblematiek.

Op 8 februari en 6 april 2023 heeft de vaste commissie voor Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit mij verzocht om een kabinetsreactie op de initiatiefnota van BBB en JA21.

De leden verzoeken in deze initiatiefnota de Kamer om in te stemmen met de volgende voorstellen:

- *«Het verwijderen van de omgevingswaarde als resultaatverplichting uit de Wet Natuurbescherming en deze vervangen door een goede staat van instandhouding van de natuur en/of tussendoelstellingen die leiden tot een goede staat van instandhouding van de natuur. In deze nota zijn al wat aanzetten gegeven hoe dit kan worden aangepakt, deze kunnen als uitgangspunt dienen.»*
- *Het introduceren van een drempelwaarde van 1 mol/ha/jaar mits er in de voorliggende periode van 12 maanden in het stikstofgevoelige N2000-gebied waar de aanvrager depositie op veroorzaakt een negatieve trend in de stikstofdepositie is waargenomen dan wel berekend.*
- *Het woord «stikstof» of een afgeleide daarvan vervangen door «ammoniak en stikstof» waarbij met stikstof wordt bedoeld «stikstof-oxiden (NO_x)».*

Natuurherstel – en stikstofreductie is daar momenteel het belangrijkste element in – is cruciaal uit ecologisch oogpunt, maar ook om toestem-

mingverlening weer op gang te brengen. In deze brief ga ik op elk voorstel in. Daarbij licht ik toe dat – hoezeer ik achterliggende gedachten en wensen op veel onderdelen ondersteun – deze voorstellen op dit moment niet direct oplossing bieden voor de beschreven problematiek bij toestemmingverlening voor projecten die tot stikstofdepositie leiden. Er wordt hiermee namelijk niet voldaan aan de verplichtingen die volgen uit de Vogel- en Habitatrichtlijnen. De problematiek rondom toestemmingverlening neem ik echter zeer serieus. In deze brief verwijs ik naar de verkenning van mogelijke alternatieven voor de rol van de kritische depositiewaarde (KDW) bij de toetsing aan de omgevingswaarden in de Wet stikstofreductie en natuurverbetering (Wsn). In dat traject zal ook het voorstel voor een alternatief uit deze initiatiefnota van BBB en JA21 bekeken worden als mogelijke oplosrichting. Ook verwijs ik naar trajecten waar de punten die betrekking hebben op toestemmingverlening momenteel verder worden opgepakt of in de toekomst kunnen worden opgelost.

Resultaatverplichting in Wet natuurbescherming

Voorop staat dat aan natuurherstel gewerkt moet worden. Om dit te borgen zijn de doelstellingen in de Wsn voor stikstofreductie een noodzakelijke stap die, met uitwerking in de gebiedsgerichte aanpak, genomen moet worden. De overheid heeft hiermee voor zichzelf een doel gesteld. Daarmee ontstaan er op termijn ook steeds meer nieuwe mogelijkheden voor toestemmingverlening. Tegelijkertijd geef ik opvolging aan de adviezen van de heer Remkes. Het kabinet onderzoekt daarom, samen met landbouw- en natuurorganisaties, of en zo ja, hoe en wanneer de wettelijke doelstellingen waaraan getoetst wordt op basis van de KDW zijn te vervangen door een andere juridisch houdbare systematiek. De gesprekken hierover lopen momenteel. Het aanknopingspunt uit de initiatiefnota dat de staat van de natuur centraal staat, wordt in dit traject betrokken. Als er in dit traject een alternatief voor de rol van de KDW in de Wsn wordt gevonden dat aan de kaders voldoet, zal hierover naar verwachting in ieder geval binnen een jaar besluitvorming plaats kunnen vinden en zal (gelet op de eerdere keuzes in de Wsn tot verankering van de doelstelling op wetsniveau in de vorm van een resultaatsverplichtende omgevingswaarde) dan eventueel een wetswijziging volgen.

Terecht constateren de leden dat Nederland moet voldoen aan de verplichtingen uit de Vogel- en Habitatrichtlijnen en dat daaruit volgt dat verslechtering van Natura 2000-gebieden moet worden voorkomen en toegewerkt moet worden naar een landelijk gunstige staat van instandhouding. Deze vereisten zijn daarom ook opgenomen in de Wet natuurbescherming.

Ook deel ik de stelling van de leden dat stikstofreductie geen doel op zichzelf is, maar een noodzakelijk onderdeel is van het bovenstaande. Daarom focust het beleid rond Natura 2000 ook niet alleen op stikstof, maar op het geheel aan condities dat nodig is om een gunstige staat van instandhouding op landelijk niveau te bereiken en verslechtering van de Natura 2000-gebieden te voorkomen. Zo wordt in de Natura 2000-beheerplannen breed gekeken naar de condities en noodzakelijke maatregelen. Ook in de natuurdoelanalyses die door de voortouwnemers zijn opgesteld, wordt stikstof in samenhang beschouwd met andere drukfactoren op de Europees beschermde natuur die met stikstof interacteren. De natuurdoelanalyses vormen een belangrijke bouwsteen voor het vormgeven van gebiedsgerichte maatregelen ten aanzien van de stikstofgevoelige habitats in de Natura 2000-gebieden in de gebiedsprogramma's. Het Programma Stikstofreductie en Natuurverbetering bevat

zowel stikstofbronmaatregelen als natuurherstelmaatregelen om daarmee het geheel aan omgevingscondities te verbeteren. Daarnaast is er samenhang met de doelen van de Kaderrichtlijn Water, die zijn gericht op de kwaliteit van grond- en oppervlaktewater en de hoeveelheid grondwater. Het is ook voor de natuurdoelen nodig dat deze randvoorwaarden gerealiseerd worden. In het Nationaal Programma Landelijk Gebied wordt integraal gekeken hoe milieucondities kunnen worden verbeterd.

Stikstofdepositie is één van de grootste drukfactoren die het voldoen aan de verplichting om verslechtering in de Natura 2000-gebieden te voorkomen en toe te werken naar een landelijk gunstige staat van instandhouding belemmert. De rechter heeft verschillende overheden op diverse momenten duidelijk gemaakt dat een substantiële, zekere daling van stikstofdepositie noodzakelijk is om te voldoen aan de Europese verplichtingen van de Vogel- en Habitatrichtlijnen. Een substantiële en blijvende vermindering van de depositie is een cruciale voorwaarde om natuurdoelen te realiseren. Het is dus nodig om te sturen op minder stikstof, als onderdeel van het tegengaan van verslechtering en het bereiken van een landelijk gunstige staat van instandhouding. De resultaatverplichtende omgevingswaarden voor stikstofreductie in de Wsn zorgen nu voor een duidelijke wettelijk verankerde doelstelling in de tijd voor een substantiële stikstofreductie. Realisatie hiervan, als onderdeel van het beleid dat gericht is op het geheel aan benodigde condities, zal de druk op de kwaliteit van de stikstofgevoelige natuur steeds verder doen afnemen. Daarmee geeft het kabinet invulling aan de verplichtingen van de Vogel- en Habitatrichtlijnen.

In de initiatiefnota wordt gesteld dat in theorie de resultaatverplichting uit de Wsn kan worden gerealiseerd zonder dat het effect heeft op de Natura 2000-gebieden met een negatieve trend. Een belangrijk uitgangspunt van de integrale aanpak is evenwel de onontkoombaarheid. Dat betekent dat onontkoombaar moet worden geborgd dat met de aanpak zowel de nationale doelen worden behaald als dat aan de Europeesrechtelijke verplichtingen wordt voldaan. In het Ontwikkeldocument¹ is beschreven hoe het Rijk onontkoombaarheid van doelbereik vormgeeft.

Toestemmingverlening

De impasse bij de toestemmingverlening ontstond al voordat de omgevingswaarden voor stikstofreductie werden vastgesteld in de Wsn die op 1 juli 2021 in werking is getreden. De omgevingswaarden spelen namelijk geen rol bij toestemmingverlening in de toetsing van projecteffecten. De (internationaal gereviewde) KDW's worden bij toestemmingverlening gebruikt om te bepalen wanneer een risico bestaat dat de kwaliteit van natuurlijke habitattypen of leefgebieden van soorten (habitats) wordt aangetast als gevolg van de verzurende en/of vermestende invloed door de stikstofuitstoot van een plan of project. Daarvoor moet de best beschikbare wetenschappelijke kennis worden gebruikt.

Een alternatief voor de formulering van de resultaatverplichting verandert niets aan de juridische verplichtingen ten aanzien van toestemmingverlening. Door met behulp van de omgevingswaarden te sturen op stikstofreductie, zullen er op termijn echter wel meer mogelijkheden komen voor toestemmingverlening.

¹ Ontwikkeldocument Nationaal Programma Landelijk Gebied, te vinden onder: www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2022/11/25/ontwikkeldocument-nationaal-programma-landelijk-gebied.

De Europese doelstellingen voor natuur liggen vast in de Vogel- en Habitatrichtlijnen. Deze doelstellingen strekken tot herstel en behoud van de relevante habitattypen en leefgebieden in een gunstige staat van instandhouding, onder meer via het Natura 2000-netwerk. Het eerste lid van artikel 6 van de Habitatrichtlijn legt aan de lidstaten de algemene verplichting op om maatregelen te treffen, die nodig zijn voor het behoud of herstel van de relevante habitattypen en leefgebieden van soorten genoemd in de bijlagen I en II bij die richtlijn in een gunstige staat van instandhouding, overeenkomstig de bijdrage die elk gebied daaraan levert op grond van de daarvoor vastgestelde instandhoudingsdoelstellingen. De artikelen 3 en 4 van de Vogelrichtlijn bevatten gelijksoortige verplichtingen voor leefgebieden van vogelsoorten. Op grond van het tweede lid van artikel 6 van de Habitatrichtlijn dienen de lidstaten passende maatregelen te treffen om achteruitgang van Natura 2000-gebieden en storende factoren die een significant effect zouden kunnen hebben, te voorkomen (verslechteringsverbod) ten aanzien van al deze habitattypen en leefgebieden. Er moet dus verplicht worden toegewerkt naar een gunstige staat van instandhouding waarbij ook voortdurend moet worden voorkomen dat verslechtering optreedt van Natura 2000-gebieden. Voor toestemmingverlening zijn met name het derde en vierde lid van artikel 6 van de Habitatrichtlijn relevant. Voor initiatiefnemers en bevoegde gezagen is van belang dat de Habitatrichtlijn ertoe verplicht dat plannen of projecten die afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante negatieve gevolgen kunnen hebben voor een Natura 2000-gebied passend worden beoordeeld. Daarbij mag slechts toestemming voor het plan of project worden gegeven indien de zekerheid is verkregen dat de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied niet worden aangetast. Daarbij geldt volgens vaste jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie een strikte toepassing van het voorzorgsbeginsel. Een passende beoordeling mag geen leemten vertonen en moet volledige, precieze en definitieve constatering en conclusies bevatten die elke redelijke wetenschappelijke twijfel over de gevolgen van het plan of project voor het Natura 2000-gebied kunnen wegnemen. Van een voorafgaande passende beoordeling mag volgens het Hof ook alleen worden afgezien als op grond van objectieve gegevens significante effecten op voorhand kunnen worden uitgesloten. Bij beide toetsen worden de instandhoudingsdoelstellingen van het betrokken Natura 2000-gebied tot uitgangspunt genomen.

Volgens vaste jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State geldt als uitgangspunt dat bij een toename van stikstofdepositie op habitats waarvan de KDW is overschreden significante effecten niet op voorhand kunnen worden uitgesloten. Als significante effecten niet kunnen worden uitgesloten, moet een passende beoordeling worden opgesteld waaruit zekerheid moet worden verkregen dat de natuurlijke kenmerken van het betrokken Natura 2000-gebied niet worden aangetast. In een passende beoordeling is er ruimte om op basis van wetenschappelijke inzichten aan te tonen dat de specifieke omstandigheden van het gebied zodanig zijn dat significante effecten zijn uitgesloten, ondanks de toename van depositie.

Op dit moment worden tegen veel besluiten tot verlening van natuurvergunningen door belanghebbenden beroep ingesteld bij de bestuursrechter. Als de onderbouwing van die vergunningen onvoldoende zekerheid biedt voor het uitblijven van aantasting van de relevante natuurwaarden, dan wordt het besluit vernietigd en kan het project in deze vorm en met deze onderbouwing geen doorgang vinden. Dat is voor de betrokken ondernemer een onwenselijke uitkomst; vaak zal hij ook al investeringen hebben gedaan. Voor robuuste vergunningverlening is essentieel dat de natuur wordt versterkt en de stikstoflast aanzienlijk

wordt teruggebracht. Dat geeft zekerheid voor ondernemers en investeerders. In mijn brief² van 25 november heb ik daarvoor maatregelen aangekondigd.

Drempelwaarde

Voor het eventueel verhogen van de ondergrens bij berekeningen in AERIUS is het relevant om de juridische kaders te betrekken en rekening te houden met de consequenties voor de totale deposities en de natuur. Op dit moment zie ik geen mogelijkheid om de ondergrens te verhogen.

Onder het Programma aanpak stikstof bestond een grenswaarde van 1 mol per hectare per jaar. Voor projecten waarvan de depositie deze waarde niet overschreed, gold ten aanzien van stikstof een vrijstelling van de verplichting tot het hebben van een natuurvergunning. Zoals bekend, is deze vrijstelling in de uitspraak van 29 mei 2019 door de Afdeling bestuursrechtspraak onverbindend verklaard.³ Op voorhand konden namelijk voor deposities tot en met 1 mol op grond van objectieve gegevens significante negatieve effecten niet worden uitgesloten voor elk van de voor stikstofgevoelige habitats in elk van de Natura 2000-gebieden. En evenmin kon op basis van de passende beoordeling zonder redelijke wetenschappelijke twijfel worden geconcludeerd dat geen aantasting zou plaatsvinden van een of meer van die habitats in een of meer van die gebieden, met een beroep op aan deze vrijstelling verbonden maatregelen die zeker zijn en die zekere positieve effecten hebben die zich op het juiste moment voordoen en die additioneel zijn ten opzichte van wat reeds nodig is voor natuurbehoud en -herstel. Zoals bekend heeft dit ertoe geleid dat veel ondernemers die een beroep op deze vrijstelling hebben gedaan, thans een ontoereikende natuurvergunning hebben en in grote onzekerheid verkeren.

Ook uit de recente Porthosuitspraak⁴, die betrekking had op specifiek de bouwvrijstelling, blijkt dat een vrijstelling in voldoende mate moet worden geflankeerd door maatregelen die de natuur in de Natura 2000-gebieden met door stikstof overbelaste habitats verbeteren en waarvan het positief effect vaststaat. Het koppelen van een drempel aan een dalende trend, zonder dat geborgd is dat de trend zich zal voortzetten, biedt onvoldoende zekerheid. In het initiatiefvoorstel ontbreekt een stevig pakket aan additionele maatregelen waarmee de verwachte effecten van een hogere ondergrens worden ondervangen.

Voor de langere termijn is het doel de toestemmingverlening te vereenvoudigen. Mogelijkheden daarvoor kunnen ontstaan als de natuur- en bronmaatregelen zijn uitgevoerd en de staat van de natuur aanzienlijk is verbeterd. Voor het vereenvoudigde systeem van toestemmingverlening worden de uitgangspunten gehanteerd dat het systeem toekomstbestendig en praktisch toepasbaar is, wetenschappelijk onderbouwd is en dat het voldoet aan de eisen uit de Vogel- en Habitatrichtlijnen. Een van de eerste stappen van het kabinet⁵ is de verkenning naar mogelijkheden die er zijn om voor bouwprojecten met een geringe stikstofemissie een ondergrens toe te passen, waaronder een project niet vergunningplichtig is. Zo'n ondergrens moet wel aan de genoemde voorwaarden voldoen. Pas als de druk op de natuur afneemt, ontstaat meer ruimte om meer activiteiten toe te staan en voor een generieke ondergrens.

² Kamerstukken 34 682 en 35 334, nr. 108.

³ ECLI: ECLI:NL:RVS:2019:1603.

⁴ ECLI:NL:RVS:2022:3159.

⁵ Kamerstukken 34 682 en 35 334, nr. 108.

Onderscheid tussen ammoniak en stikstof

In de initiatiefnota wordt voorgesteld om het woord stikstof, of een afgeleide daarvan, te vervangen door «ammoniak en stikstof» waarbij met stikstof wordt bedoeld «stikstofoxiden (NO_x)». Aanpassing van de terminologie naar «ammoniak en stikstof» zou echter ten onrechte impliceren dat er een onderscheid te maken is in de beoordeling van de depositie van beide stoffen. Ook is de term «stikstof» voor alleen stikstofoxiden verwarrend, omdat ook ammoniak (NH_3) een (reactieve) stikstofverbinding is. Het afzonderlijk noemen van ammoniak zou suggereren dat ammoniak geen stikstofverbinding is. Daarom houd ik vast aan de huidige bewoording.

Hoewel er geen onderscheid te maken is in de beoordeling van de depositie, zijn er wel verschillen tussen stikstofoxiden en ammoniak, zowel in de typen (voornaamste) bronnen, de verspreiding van deze stoffen als de exacte effecten op natuur als gevolg van depositie. Bij het modelleren van de emissieverspreiding wordt daarom onderscheid gemaakt tussen deze stoffen.

Er wordt al beleidsmatig gestuurd op een reductie van de emissie van zowel ammoniak als van stikstofoxiden om daarmee de totale stikstofdepositie terug te dringen. Het kabinet heeft zowel indicatieve stikstofreductiedoelen voor ammoniak voor de landbouwsector als indicatieve reductiedoelen voor stikstofoxiden voor de sector mobiliteit en de sector industrie en energie opgesteld. De Tweede Kamer is hier onlangs over geïnformeerd (Kamerstuk 34 682 en 35 334, nr. 114). In het wetenschappelijk essay dat onlangs op mijn verzoek is opgesteld over de vraag «Is er een alternatief voor de KDW in de wet?» wordt eveneens geadviseerd om te sturen op reductie van de emissie per sector.⁶ De drie wetenschappers adviseren daarbij onderscheid te maken tussen emissies uit het buitenland, NH_3 en NO_x . Naast de sturing op emissiereductie zal in de aangekondigde evaluatie van het instrument extern salderen gekeken worden naar salderen met ammoniak en stikstofoxiden, zoals verzocht in de motie van het lid Grinwis c.s. (Kamerstuk 30 252, nr. 58).

In de initiatiefnota wordt gesteld dat door het beleid te richten op stikstof, en niet op ammoniak en stikstofoxiden afzonderlijk, bijvoorbeeld de doelen van het Schone Lucht Akkoord in gevaar kunnen komen. Zoals aangegeven wordt er echter gestuurd op een reductie van zowel de emissies van ammoniak als van stikstofoxiden en bevat de aanpak dus ook maatregelen die gericht zijn op de emissies van beide stoffen. In de sociaaleconomische analyse naar de effecten van de maatregelen uit het Programma Stikstofreductie en Natuurverbetering wordt dan ook geconcludeerd dat positieve effecten op de volksgezondheid te verwachten zijn als gevolg van een verbetering van de luchtkwaliteit (Kamerstukken 35 334 en 34 682, nr. 213).

Bij zowel de beoordeling van de bijdrage van individuele projecten als bij het bepalen van de totale jaarlijkse depositie op de natuur wordt altijd gekeken naar het totaal aan stikstofdepositie. Er is op dit moment onvoldoende wetenschappelijke basis om het effect van stikstofoxiden en ammoniak op de natuur afzonderlijk te beoordelen. Ook zijn er geen afzonderlijke kritische depositiewaarden voor stikstofoxiden en ammoniak. Deze zullen ook niet binnen afzienbare termijn beschikbaar komen. Omdat er ook veel activiteiten zijn waarbij zowel stikstofoxiden als ammoniak wordt uitgestoten, zou een onderscheid de toestemmingverlening ook veel complexer maken.

⁶ Kamerstukken 35 334 en 30 252 en 33 576, nr. 247.

Ik dank de leden Van der Plas en Eppink nogmaals voor hun uitgebreide initiatiefnota en kijk uit naar de verdere bespreking tijdens het nog in te plannen notaoverleg.

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