

Geachte Tweede Kamerleden,

De gezamenlijke natuur- en milieuoorganisaties - Greenpeace, LandschappenNL, Milieudefensie, de Natuur en Milieufederaties, Natuur en Milieu, SoortenNL, Vogelbescherming Nederland, het Wereld Natuur Fonds en Natuurmonumenten - gaan graag in op uw verzoek om een reflectie te geven op het voorstel van een wet tot het stellen van regels voor de aanpak van de stikstofproblematiek in relatie tot natuur (Spoedwet aanpak stikstof), Memorie van Toelichting en het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State.

De natuur- en milieuoorganisaties begrijpen de urgentie die gevoeld wordt om snel tot een oplossing te komen voor een aantal belangrijke maatschappelijke ontwikkelingen. Tegelijkertijd zijn we kritisch op het voorliggende voorstel. Er wordt onvoldoende rekening gehouden met de PAS-uitspraak. Hierin wordt vastgesteld dat stikstofruimte niet gebruikt mag worden op basis van 'toekomstig herstel'. De Raad van State is op dit punt wederom zeer kritisch over het huidige wetsvoorstel. Het advies van de Commissie onder leiding van de heer Remkes is ook helder en vraagt in deze om een koerswijziging en scherpe keuzes. Uit de reactie van het kabinet blijkt echter dat nog steeds sprake is van 'toekomstig herstel' en ontbreekt een koerswijziging. Wij maken ons daarom grote zorgen over de (juridische) houdbaarheid van de voorgestelde spoedwet.

Het voorstel beoogt een aantal maatregelen om een gecoördineerde en versnelde korte termijn aanpak van de stikstofproblematiek mogelijk te maken. Het gaat daarbij om enkele maatregelen die erop zijn gericht te komen tot een vermindering van stikstofdeposities in de beschermde natuurgebieden. Daarnaast gebruikt het kabinet deze gelegenheid voor het afschaffen van de vergunningplicht voor activiteiten die tot verslechtering van de natuurwaarden van Natura 2000-gebieden kunnen leiden.¹

We delen de bevinding van de Raad van State dat inzicht in de werking en de verwachte effecten van de in het voorstel opgenomen maatregelen mist. Het ontbreken van maatregelen die nodig zijn voor het bereiken van de instandhoudingsdoelen is allereerst problematisch vanuit natuurbeschermingsperspectief. Bovendien is het een groot juridisch risico, omdat daarmee deze wet in strijd lijkt met artikel 6, lid 3, van de Habitatrichtlijn. Wij gaan hierbij graag specifiek op een aantal onderdelen in.

¹ Activiteiten met negatieve, maar niet significant negatieve, effecten op de natuurwaarden. Zie Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel vanaf p. 11.

Korte termijn in samenhang met lange termijn

De Raad van State geeft aan: "Uit de toelichting blijkt evenmin welke bijdrage het voorstel, en de afzonderlijke onderdelen daarvan, leveren aan de aanpak van deze problematiek. Zo is in de toelichting in het geheel geen indicatie gegeven van de (omvang van de) veronderstelde positieve effecten van de hiervoor onder 1o tot en met 3o genoemde maatregelen voor de instandhoudingsdoelstellingen van Natura 2000-gebieden."

Vanuit het kabinet wordt aangegeven dat er wordt gekozen voor een omvattende aanpak van de stikstofproblematiek en verdergaande maatregelen om natuurherstel te realiseren. Die aanpak is in voorbereiding. Wij willen wijzen op de noodzaak van een juridisch houdbare aanpak. De juridische houdbaarheid hangt, zoals ook de Raad van State aangeeft, nauw samen met een aantoonbare realisatie van een goede staat van instandhouding van natuur. Opnieuw benadrukken wij daarom onze oproep om significant te investeren in natuurherstel en de realisatie van een robuust natuurnetwerk.

De Raad van State oordeelt: "nu er in veel gebieden sprake is van overbelasting, inzichtelijk dient te worden gemaakt welke maatregelen ... worden genomen die nodig zijn voor het bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen voor het gebied en welke maatregelen ...daadwerkelijk als aanvullend zullen kunnen worden beschouwd. Daarnaast moet concreet worden gemaakt dat de te treffen maatregelen verder gaan dan voor het behalen en behouden van de instandhoudingsdoelstellingen nodig is en dat juist die verdergaande maatregelen ruimte vrij maken voor nieuwe ontwikkelingen die significante gevolgen voor Natura 2000-gebieden kunnen hebben."

In het wetsvoorstel is geen sprake van een pakket aan maatregelen waarmee de instandhoudingsdoelen worden behaald en behouden. Zelfs de regering spreekt in het nadere rapport alleen over behouden en laat 'behalen' ten onrechte weg. In de Memorie van Toelichting staat ' behouden en waar nodig herstellen conform planning', maar ook dat is geen juiste vertaling van ' behalen'. Voor een lange termijn aanpak verwijst de regering naar de Adviescommissie Remkes en stelt dat de aanpak in voorbereiding is. Daarmee is er nu dus geen sprake van een pakket maatregelen zoals vereist in de Habitatrichtlijn en geen mogelijkheid om onderscheid te maken tussen een maatregel die genomen moet worden om de instandhoudingsdoelen te halen en maatregelen die genomen worden om ontwikkelingsruimte te scheppen.

De natuurherstelmaatregelen die onder het PAS ingezet zijn, zijn niet bewezen effectief gebleken en vormen daarom geen adequate compensatie voor (nieuwe) stikstofuitstotende activiteiten. Stikstofreductie is voorwaardelijk voor natuurherstel. Een onderbouwing van de aanname dat 30% voorgenomen reductie voldoende is voor herstel ontbreekt, evenals een onderbouwing van de aanname dat de voorgenomen reductie werkelijk gerealiseerd gaat worden. Monitoring en wetenschappelijke validatie van de maatregelen zijn randvoorwaardelijk. Het kabinet toont hierin geen voornemens.

Verkeerde interpretatie Europees Hof

De regering geeft in het nadere rapport aan dat het Europees Hof van Justitie heeft aangegeven dat een programmatische aanpak toelaatbaar is. Maar vermeldt er niet bij welke voorwaarden het Hof daaraan verbindt. Zo overweegt het Hof in rechtsoverweging 104 dat: "... het niet in de weg staat aan een nationale regeling ... in het kader van een programmatische aanpak een vergunning ... verlenen op basis van een passende beoordeling ... volgens welke een bepaalde totale hoeveelheid stikstofdepositie verenigbaar is met de instandhoudingsdoelstellingen.... Dat is echter slechts het geval wanneer ... kan worden gegarandeerd dat ... geen van de plannen of projecten schadelijke gevolgen heeft...." Dit betekent dat een programmatische aanpak slechts stand kan houden als er

sprake is van een programma waarvan de totale hoeveelheid stikstofdepositie verenigbaar is met de instandhoudingsdoelen. Daarvan is met voorliggend wetsvoorstel geen sprake. Een vermindering is niet voldoende, de vermindering moet aantoonbaar voldoende zijn om de instandhoudingsdoelen te behalen en te behouden. Dit geldt natuurlijk ook voor een 'kleine' programmatische aanpak.

Drempelwaarde juridisch onhoudbaar en in strijd met eerdere uitspraken van Raad van State

Overeenkomstig het advies van de Raad van State zijn wij kritisch over het huidige voornemen tot instellen van een drempelwaarde. Het kabinet geeft hierover aan: *“De opvatting van de Afdeling wordt gedeeld dat een drempelwaarde gemakkelijker te verdedigen zal zijn in het licht van een geloofwaardig en effectief pakket van maatregelen dat is gericht op het daadwerkelijk realiseren van de instandhoudingsdoelstellingen van de onderscheiden Natura 2000-gebieden. In de meeste gebieden vergt dat robuuste maatregelen voor verdere vermindering van de stikstofbelasting en intensivering van het natuurherstel. Over dat pakket maatregelen besluit het kabinet op basis van het daarover nog uit te brengen advies van het Adviescollege stikstofproblematiek. Voor dit moment houdt het kabinet de keuze voor verschillende rechtvaardigingsmogelijkheden open; met het verstrijken van de tijd kan de haalbaarheid of aantrekkelijkheid van de verschillende mogelijkheden anders komen te liggen.”*

In de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel geeft de Minister van LNV aan: *“Duidelijk is dat een nieuwe drempelwaarde alleen kan bestaan als deze voldoet aan de kaders van artikel 6 van de Habitatrictlijn en als de vermindering van de stikstofbelasting en het natuurherstel daadwerkelijk sneller gaan dan tot nu toe het geval was.”* Dat is onderdeel van de lange termijn aanpak op basis van het advies van het Adviescollege stikstofproblematiek, aldus de Memorie van Toelichting. Eerst een drempelwaarde instellen waarbij stikstofemissie mogelijk wordt gemaakt en in de toekomst maatregelen treffen ten behoeve van de natuur lijkt sterk op het PAS. Over de in het PAS vervatte drempelwaarde is in de PAS-uitspraak geoordeeld dat die in strijd is met art. 6, lid 3, Habitatrictlijn.

Wij betwijfelen de juridische houdbaarheid van de keuze van het kabinet hierin. Daarnaast vinden wij, gelet op de voorbehouden die de Raad van State hierin maakt, het onwaarschijnlijk dat dit een oplossing biedt voor compensatie van de stikstofuitstoot door woningbouw en infrastructuur op de korte termijn. Specifiek willen we aangeven dat:

- In de Memorie van Toelichting staat dat het wetsvoorstel de mogelijkheid biedt van een drempelwaarde of een stikstofregistratiesysteem. In het wetsvoorstel worden ze echter beide naast elkaar mogelijk gemaakt.
- Het parlement buitenspel wordt gezet door de keuze voor vaststelling van drempelwaarden via een ministeriële regeling.
- Met de wijziging van art. 2.9, lid 2, Wet natuurbescherming de minister de bevoegdheid krijgt regels te stellen (bijv. een drempelwaarde) bij ministeriële regeling die kunnen leiden tot vrijstelling van de vergunningplicht “indien dat in het algemeen belang geboden is”. Dat is een te ruim criterium. Alles wat geen particulier belang is, is immers algemeen belang.
- De vrijstelling van de vergunningplicht indien aan de drempelwaarde wordt voldaan geldt voor door de minister (of provincies) aan te wijzen categorieën van projecten en is dus niet slechts beperkt tot bouwprojecten.
- In de Memorie van Toelichting op pagina 8 en 18 aangegeven wordt dat het instellen van een drempelwaarde ook andere rechtvaardigingen kent en op andere factoren dan stikstof. Dit strekt verder dan het doel waar deze wet toe zou moeten dienen.
- Met het nieuw voorgestelde artikel 2.9, lid 2, Wet natuurbescherming niet alleen de minister de bevoegdheid krijgt een drempelwaarde in te stellen, maar ook de provincies. Dit is aanvullende bevoegdheid.

- Het wetsvoorstel niet duidelijk regelt dat er wel een vergunningplicht is, als door andere effecten dan stikstof er een mogelijk significant effect is. De bepaling in de Wnb die dit regelde (art. 2.9, lid 5, onder b) vervalt. In de Memorie van Toelichting wordt hier aandacht aan besteed, maar dit zou in de wettekst moeten staan.

Schrappen van 'andere handelingen' verslechtering beschermde status van natuur

In de Kamerbrief van 13 november 2019 staat: "Daarnaast wordt in dit wetsvoorstel geregeld dat voor activiteiten die geen significante gevolgen kunnen hebben voor Natura-2000 gebieden, geen Natura-2000-vergunning meer aangevraagd hoeft te worden". Dit wordt nu met de spoedwet geregeld door het voornemen om het aspect 'andere handelingen' te schrappen. We achten het opvallend dat hier in het advies van de Raad van State niet op in wordt gegaan. Voor natuur- en milieuorganisaties is dit voorstel een groot punt van zorg:

- *Art 2.7, lid 2, Wnb luidt als volgt: Het is verboden zonder vergunning van gedeputeerde staten projecten te realiseren of andere handelingen te verrichten die gelet op de instandhoudingsdoelstellingen voor een Natura 2000-gebied de kwaliteit van de natuurlijke habitats of de habitats van soorten in dat gebied kunnen verslechteren of een significant verstorend effect kunnen hebben op de soorten waarvoor dat gebied is aangewezen.* Hieruit volgt dat een vergunning verplicht is als een activiteit negatieve effecten heeft op beschermde natuurwaarden. Als die effecten zeker niet significant zijn, moeten ze in een verslechteringstoets worden beoordeeld. Zijn ze mogelijk wel significant dan moeten ze in een passende beoordeling worden beoordeeld.
- Dit voornemen leidt tot een verslechtering van de beschermde status van natuur in Nederland. Met het begrip 'andere handelingen' in art. 2.7, lid 2, Wnb wordt immers ook gedoeld op activiteiten zonder significante effecten maar die wel leiden tot verslechtering van de natuurwaarden.
- Het is ongewenst om activiteiten niet vooraf maar achteraf te toetsen. Dit leidt naast mogelijke schade aan natuur ook tot onzekerheid bij initiatiefnemers: hun conclusie dat de effecten van de activiteit niet significant zijn, wordt niet langer getoetst door het bevoegd gezag. Als een handhavingsverzoek wordt gedaan kan vervolgens blijken dat hun conclusie onjuist was, met alle gevolgen van dien. De vergunningplicht voor deze activiteiten was destijds op nadrukkelijk verzoek van bedrijfsleven, provincies en natuurorganisaties in de wet opgenomen. Dit blijkt ook uit de Memorie van Toelichting bij het huidige artikel 2.7, lid 2, van de Wet natuurbescherming.
"Het kabinet kiest ervoor deze activiteiten door middel van een vergunningplicht te reguleren (...) en slaat daarbij acht op een maatschappelijk breed gedragen voorkeur voor het vergunninginstrument. Zo heeft het bedrijfsleven in zijn commentaar gewezen op het belang van rechtszekerheid voor ondernemers, terwijl de natuurorganisaties een duidelijke voorkeur hebben voor het vergunninginstrument vanwege zijn sterk preventieve karakter. Provincies achten een vergunningenregime bovendien onontbeerlijk om overzicht te houden van alle activiteiten met een mogelijk nadelige invloed op Natura 2000-gebieden."
Als de provincies dit overzicht verliezen, is twijfelachtig of zij kunnen voldoen aan de verplichting van art. 6, lid 2, Habitatrichtlijn, tot het tijdig voorkomen van verslechtering van Natura 2000-gebieden. Dit kan bovendien leiden tot het buiten bereik raken van instandhoudingsdoelstellingen waardoor activiteiten niet vergund kunnen worden.
- Dit voornemen loopt vooruit op de voorgenomen implementatie van de Aanvullingswet Natuur en overstijgt daarmee de doelstelling, werkingsduur en reikwijdte van de spoedwet. De spoedwet is hier niet voor bedoeld.

- Het gaat ook in tegen het feit dat het Rijk er tot nu toe grote waarde aan hechtte om de Wet Natuurbescherming, in afwachting van een eerste evaluatie, beleidsneutraal over te laten gaan in het omgevingswettelsel.

Snelheidsverlaging niet in de wet

Het voornemen om de maximumsnelheid te verlagen kan op steun rekenen van de gezamenlijke natuur- en milieuorganisaties. Het is echter geen onderdeel van deze spoedwet. Deze maatregel zal dus per besluit van de minister gedaan kunnen worden, of ongedaan kunnen worden gemaakt. De mogelijkheid tot parlementaire controle wordt hierdoor verzwakt. Daarmee is ook onduidelijk hoe de regering borgt dat de maximumsnelheid daadwerkelijk zal worden gerespecteerd of adequate handhaving zal plaatsvinden.

Overige onduidelijkheden

In het nader rapport schrijft de regering weliswaar dat maatregelen die depositieruimte creëren niet zowel voor de drempelwaarde als voor depositieruimte kunnen worden ingezet, maar het is onduidelijk welke maatregelen nu voor de drempelwaarde of voor het depositieregistratiesysteem zullen worden gebruikt.

Afsluitend, de gezamenlijke natuur- en milieuorganisaties zien de belangen en urgentie om tot een oplossing van de stikstofproblematiek te komen.

Tegelijkertijd willen we benadrukken dat de uitwerking van de oplossing moet worden gezien in een breder kader dan daling van stikstofemissies voor biodiversiteit alleen. De aanpak voor korte en lange termijn kan ook fors bijdragen aan andere thema's zoals voldoende schoon oppervlakte- en drinkwater, schone lucht, volksgezondheid, duurzame sociale en economische ontwikkeling van het landelijk gebied, aanpak van de klimaatcrises, duurzame ontwikkeling van het wegverkeer, de luchtvaart, de industrie en landbouwsector, en een prettige leefomgeving met voldoende woonruimte.

Daarom betreuren wij dat het kabinet er niet voor gekozen heeft om deze wet integraal vorm te geven en juridisch houdbaar te borgen.