

Vergaderjaar 2020–2021

35 444

Voorstel van wet van de leden Klaver en Bromet tot wijziging van de Wet natuurbescherming en enige andere wetten in verband met het treffen van maatregelen betreffende stikstofemissie en het opnemen van een grondslag voor subsidieverlening voor veestapelreductie en natuurversterking (Wet duurzame aanpak stikstof)

Nr. 4

ADVIES VAN DE AFDELING ADVISERING VAN DE RAAD VAN STATE EN REACTIE VAN DE INITIATIEFNEMERS

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 8 juli 2020, no. W11.20.0121/IV en de reactie van de initiatiefnemers d.d. 5 oktober 2020, aangeboden aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij brief van de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 22 april 2020 heeft de Tweede Kamer, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet van de leden Klaver en Bromet tot wijziging van de Wet natuurbescherming in verband met het treffen van maatregelen betreffende stikstofemissie en het opnemen van een grondslag voor subsidieverlening voor veestapelreductie en natuurversterking (Wet duurzame aanpak stikstof), met memorie van toelichting.

Het initiatiefwetsvoorstel beoogt een goede staat van instandhouding van Natura 2000-gebieden te creëren waardoor ruimte ontstaat voor de bouw van woningen, economische activiteiten, windmolens en dijkversterkingen.¹ Voorgesteld wordt de doelstellingen voor de vermindering van stikstofemissie en de minimale oppervlakte van het Natuurnetwerk Nederland (NNN) in de Wet natuurbescherming vast te leggen. Voorts voorziet het initiatiefwetsvoorstel in een beperking van de in de Wet natuurbescherming opgenomen mogelijkheid om categorieën van projecten aan te wijzen waarvoor een vrijstelling van de vergunningplicht geldt. Daarnaast bevat het initiatiefwetsvoorstel onder andere een subsidieregeling voor activiteiten omtrent het opheffen van en overschakelen naar duurzame landbouw door landbouwbedrijven en versterking van de natuur.

De Afdeling advisering van de Raad van State concludeert dat het initiatiefvoorstel het karakter van een kaderwet heeft en daartoe ook

¹ Memorie van toelichting, paragraaf 1 en 4.

heldere doelstellingen bevat voor de reductie van stikstofemissie. Het is echter de vraag is of het voorstel daadwerkelijk bijdraagt aan het bereiken van die doelstellingen.

De Afdeling maakt in dat verband opmerkingen over de effectiviteit van het opnemen van doelstellingen in de Wet natuurbescherming voor de vermindering van stikstofemissie zonder gebiedsgerichte uitwerking en over de minimale oppervlakte van het NNN. Ook maakt zij opmerkingen over het nut van het beperken van de in de Wet natuurbescherming opgenomen mogelijkheid om categorieën projecten aan te wijzen waarvoor geen vergunningplicht geldt. Verder maakt zij opmerkingen over de beperkte invulling van de voorgestelde subsidieregeling waardoor niet inzichtelijk is of subsidieverlening effectief zal zijn. In verband met deze opmerkingen dient het initiatiefwetsvoorstel nader te worden overwogen.

1. Inleiding

Ingevolge de Habitatrichtlijn zijn speciale beschermingszones (Natura 2000-gebieden) aangewezen waar de natuurlijke habitats en de habitats van verschillende soorten dienen te worden beschermd.² Veel van deze gebieden in Nederland kampen met overbelasting door stikstofdepositie. De voor elk gebied afzonderlijk bepaalde zogenoemde kritische depositiewaarde (KDW) wordt in veel gebieden overschreden.³ De staat van instandhouding van de natuurlijke habitats is in veel gebieden ongunstig. Het gevolg is dat vergunningverlening voor plannen en projecten die niet het beheer van een gebied betreffen, moeilijk is.⁴

De Afdeling onderscheidt in het initiatiefwetsvoorstel twee doelstellingen om deze stikstofproblematiek op te lossen. Ten eerste wil het initiatiefwetsvoorstel een goede staat van instandhouding van Natura 2000-gebieden realiseren door enerzijds maatregelen te nemen gericht op vermindering van stikstofbelasting en anderzijds maatregelen gericht op versterking van de natuur.⁵ Ten tweede wil het initiatiefwetsvoorstel ruimte bieden voor economische activiteiten, de bouw van huizen, windmolens en dijkversterkingen.⁶ Het voorstel heeft het karakter van een kaderwet.

De initiatiefnemers van dit wetsvoorstel danken de Afdeling advisering voor het uitgebrachte advies. Het verheugt de initiatiefnemers dat de Afdeling concludeert dat het voorstel het karakter heeft van een kaderwet en daarnaast heldere doelstellingen bevat voor de reductie van stikstofemissie. Het is de ambitie van de initiatiefnemers om een wettelijk kader neer te zetten waarmee er meer zekerheid gecreëerd wordt dat de stikstofdepositie op een duurzame manier omlaag gaat en een goede staat van instandhouding van de natuur kan worden bereikt. Tegelijkertijd benadrukt de Afdeling dat het voorstel meer concretisering en uitwerking vereist om de stikstofproblematiek op te lossen. De adviesopmerkingen van de Afdeling over de concretisering en uitwerking van het voorstel hebben geleid tot grote verbeteringen van het wetsvoorstel. In het navolgende zetten de initiatiefnemers per onderdeel uiteen hoe zij de gemaakte adviezen hebben verwerkt.

² Artikel 6, eerste en tweede lid, van de Habitatrichtlijn.

³ De kritische depositiewaarde drukt uit bij welk depositieniveau voor het desbetreffende gebied niet meer kan worden uitgesloten dat gevolgen voor de vegetatie kunnen gaan optreden.

⁴ Artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn.

⁵ Memorie van toelichting, paragraaf 1.

⁶ Memorie van toelichting, paragraaf 4.

2. Algemeen oordeel

a. Hoe wordt de grens van de KDW bereikt?

Duidelijk is dat in veel Natura 2000-gebieden sprake is van overbelasting door stikstofdepositie. De voor de verschillende gebieden vastgestelde kritische depositiewaarden zijn in veel gevallen (soms fors) overschreden. Er zullen versneld herstel- en verbeteringsmaatregelen moeten worden uitgevoerd, gericht op geloofwaardig en aantoonbaar herstel van Natura 2000-gebieden.⁷

Om de natuurdoelstellingen in (stikstofgevoelige) natuurgebieden te kunnen realiseren, moet de stikstofdepositie ten minste teruggebracht worden tot onder de grens van de KDW voor stikstofgevoelige natuur.

Het voorstel bevat een duidelijke prestatiedoelstelling voor de reductie van de stikstofemissie. Daarmee wordt op een heldere manier de voor het beoogde herstel van Natura 2000-gebieden benodigde emissiereductie in een wettelijk voorschrift vastgelegd. De Afdeling onderschrijft het belang van een wettelijke waarborg voor de doelstellingen die gericht zijn op het herstel van Natura 2000-gebieden. Het initiatiefwetsvoorstel en de toelichting maken echter niet inzichtelijk wat op de korte, maar ook op de langere termijn nodig is om die emissiereductie daadwerkelijk te behalen. Voor een effectieve aanpak van de stikstofproblematiek zou het initiatiefwetsvoorstel dat inzicht wel moeten bieden.

b. Wat is daarvoor nodig?

Voor de aanpak van de stikstofproblematiek zullen veel verschillende en ingrijpende maatregelen genomen moeten worden. Bezien zal moeten worden welke maatregelen het meest effectief zijn. Daarbij zal niet kunnen worden volstaan met generieke maatregelen, maar zal vooral gebiedsgericht moeten worden gewerkt. Er zullen keuzes moeten worden gemaakt.⁸

Het initiatiefwetsvoorstel bevat die noodzakelijke keuzes niet, noch de criteria daarvoor. De vraag is daarom of het voorstel daadwerkelijk bijdraagt aan het bereiken van de doelstellingen ervan.

In de toelichting staat dat, om de doelen voor de lange termijn die met dit initiatiefwetsvoorstel worden gesteld te behalen, nieuwe wetgeving zal moeten worden geïntroduceerd, normen moeten worden aangescherpt en akkoorden moeten worden gesloten.⁹ Het initiatiefwetsvoorstel zelf bevat echter geen concrete maatregelen om de beoogde doelstellingen te bereiken. Weliswaar is in de toelichting globaal een aantal mogelijke maatregelen besproken die kunnen bijdragen aan het behalen van de beoogde doelen, maar de effectiviteit van die maatregelen, noch de uitvoerbaarheid daarvan zijn inzichtelijk gemaakt.¹⁰ Ook wordt daarbij geen aandacht geschonken aan de mogelijke neveneffecten en lasten voor burgers en bedrijven die daaruit voortvloeien.

⁷ Zie het eerste advies van het Adviescollege Stikstofproblematiek «Niet alles kan», aanbevelingen voor korte termijn, 25 september 2019 en «Niet alles kan overal», Eindadvies over structurele aanpak Adviescollege Stikstofproblematiek, 8 juni 2020.

⁸ Zie in dit verband ook: «Niet alles kan overal», Eindadvies over structurele aanpak Adviescollege Stikstofproblematiek, 8 juni 2020.

⁹ Memorie van toelichting, paragraaf 1.

¹⁰ Memorie van toelichting, paragraaf 4.1, 4.3, 4.4 en 4.5.

De Afdeling adviseert in het licht van het voorgaande in het voorstel zelf te voorzien in een concrete grondslag voor (zo nodig verplicht) te nemen maatregelen. De toelichting zal inzichtelijk moeten maken welke maatregelen ten minste moeten worden genomen om de met het initiatiefwetsvoorstel beoogde doeleinden te behalen dan wel de criteria om te bepalen hoe keuzes gemaakt zouden moeten worden.

Een kaderwet als hier voorgesteld zal in het licht van de bijzondere aard van de stikstofproblematiek waarom het gaat, niet effectief zijn als de hier bedoelde keuzes niet worden gemaakt of geen duidelijke criteria voor de te maken keuzes worden geformuleerd. Daarbij is het van belang in te gaan op de effectiviteit van de te treffen maatregelen en de uitvoerbaarheid daarvan. De Afdeling adviseert in dit licht het voorstel opnieuw te bezien.

De initiatiefnemers zijn verheugd dat de Afdeling advisering het belang erkent van een wettelijke waarborg voor de doelstellingen die gericht zijn op het herstel van Natura 2000-gebieden. In dat kader concludeert de Afdeling dat het voorliggende wetsvoorstel een duidelijke prestatiedoelstelling voor de reductie van stikstofemissie bevat. Tegelijkertijd nemen de initiatiefnemers het algemeen oordeel van de Afdeling serieus dat er inzicht moet worden geboden in de keuzes die gemaakt moeten worden en de criteria die daarvoor nodig zijn. Daarom hebben de initiatiefnemers grote stappen genomen om het voorstel te voorzien van een concrete grondslag voor de te nemen maatregelen. Het wetsvoorstel is op hoofdlijnen als volgt gewijzigd:

- De initiatiefnemers hebben de natuurdoelstellingen aangescherpt. In de wijziging van het wetsvoorstel wordt geregeld dat het natuurnetwerk Nederland in 2027 ten minste 736.000 hectare omvat en 798.000 hectare in het jaar 2035.
- De doelstellingen voor stikstofemissies zijn opgesplitst in doelstellingen voor NO_x-emissies (o.a. verkeer en industrie) en doelstellingen voor NH₃-emissies. Hiermee wordt een generieke aanpak voor NO_x-emissies en een gebiedsspecifieke aanpak voor NH₃-emissies gerealiseerd.
- Het wetsvoorstel regelt dat de Minister een programma stikstofemisiereductie en natuurversterking vaststelt met als doel om de doelstellingen rondom stikstofreductie te behalen. Hierin worden maatregelen genomen om de NO_x-emissie te verminderen en wordt vermeld welk concreet percentage NH₃-emissie per provincie moet worden verminderd.
- Bij algemene maatregel van bestuur wordt onder meer de betrokkenheid van andere bestuursorganen die het programma mede aangaat geregeld zodat een gebiedsgerichte uitwerking mogelijk is. Bovendien geldt dat bevoegde bestuursorganen verantwoordelijk zijn voor een tijdige uitvoering van de maatregelen in het programma, voor zover zij met het opnemen van die maatregelen hebben ingestemd.
- Voorts wordt in een algemene maatregel van bestuur vastgelegd hoe en wanneer de resultaten van de maatregelen tussentijds worden beoordeeld. Indien uit deze beoordeling blijkt dat de doelstelling van het programma niet wordt behaald, geldt bovendien dat er aanvullende maatregelen in het programma moeten worden opgenomen om de doelstellingen te behalen.
- Het wetsvoorstel regelt dat de stikstofdepositie in de aangewezen Natura 2000-gebieden vóór 2040 onder de kritische depositiewaarde moet worden gebracht. Hiermee dienen de natuurgebieden zich voor 2050 te hebben hersteld.

Bij het wijzigen van het wetsvoorstel is het later verschenen eindadvies van het Adviescollege Stikstofproblematiek¹¹ over een structurele aanpak van stikstof op lange termijn een belangrijke inspiratiebron geweest. In het navolgende zetten de initiatiefnemers uiteen op welke wijze zij per adviesopmerking het wetsvoorstel en de memorie van toelichting hebben aangepast.

3. Emissievermindering

Het initiatiefwetsvoorstel voorziet in een vermindering van de stikstofemissie met 25% in 2025 en 50% in 2030, ten opzichte van de stikstofemissie zoals vastgesteld door het RIVM in 2018.¹²

Hiermee wordt in de Wet natuurbescherming een prestatiedoelstelling vastgelegd voor de reductie van de Nederlandse stikstofemissie.¹³ Daarmee is het te behalen doel waar het betreft de reductie van stikstofemissie in zoverre duidelijk.

Een landelijke reductie van stikstofemissie zoals voorzien in het voorstel heeft echter niet voor alle Natura 2000-gebieden hetzelfde en benodigde effect. De Afdeling maakt in dit verband de volgende opmerkingen.

- a. *De rol die stikstofdepositie speelt bij de (slechte) staat van instandhouding van Natura 2000-gebieden, is per gebied verschillend. Met een generieke emissievermindering als voorgesteld wordt onvoldoende rekening gehouden met de verschillen tussen de staat van instandhouding van de afzonderlijke Natura 2000-gebieden en de ter plaatse bestaande gevolgen van stikstofdepositie. Om de stikstofdepositie onder de KDW te brengen zal in de omgeving van sommige gebieden een emissiereductie van meer dan 50% moeten worden gerealiseerd, terwijl elders kan worden volstaan met een kleinere reductie.*
- b. *Het oplossen van de stikstofproblematiek zal grote inspanningen vragen en ingrijpende maatregelen vergen.¹⁴ Het is daarom nodig de benodigde stikstofreductie daar te realiseren, waar die het meest effectief is.¹⁵ Met betrekking tot reductie van stikstofemissie ten gevolge van de landbouw is een gebiedspecifieke maatwerkaanpak het meest aangewezen. Daarbij dient de opgelegde doelstelling te worden vertaald naar doelstellingen voor het gebied, gezien de actuele stikstofbelasting in het desbetreffende gebied en de opgave om de depositie van stikstof op de natuur voor dat gebied onder de kritische grens te brengen. Met betrekking tot reductie van stikstofemissie vanwege industrie en vervoer ligt dit anders en is een generieke aanpak aangewezen.¹⁶*

Het initiatiefwetsvoorstel voorziet in de mogelijkheid om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere regels te stellen om de doelstellingen voor stikstofvermindering te behalen.¹⁷ Het initiatiefwetsvoorstel voorziet echter niet in een gedifferentieerde aanpak als hiervoor

¹¹ Niet alles kan overal, Eindadvies over structurele aanpak Adviescollege Stikstofproblematiek, 8 juni 2020.

¹² Artikel I, onderdeel B, voorgesteld artikel 2.1a van de Wet natuurbescherming.

¹³ Zie de artikelsgewijze toelichting, artikel I, onderdeel B.

¹⁴ Zie ook het advies van de Afdeling van 20 november 2019 over het voorstel van wet tot het stellen van regels voor de aanpak van de stikstofproblematiek in relatie tot natuur (Spoedwet aanpak stikstof), W11.19.0355/IV, Kamerstukken II 2019/20, 35 347, nr. 4.

¹⁵ Zie ook de voorlichting van de Afdeling van 20 november 2019 met betrekking tot de instelling van een drempelwaarde voor geringe stikstofdeposities, W11.19.0346/IV, www.raad-vanstate.nl.

¹⁶ Niet alles kan overal, Eindadvies over structurele aanpak Adviescollege Stikstofproblematiek, 8 juni 2020, blz. 105.

¹⁷ Artikel I, onderdeel B, voorgestelde artikel 2.1a, tweede lid.

geschetst. Die is wel nodig om ervoor te zorgen dat de maatregelen daar worden getroffen waar de effecten het grootst zijn en de nadelige economische gevolgen zoveel mogelijk worden beperkt. De Afdeling adviseert het initiatiefwetsvoorstel zodanig aan te passen dat wordt voorzien in een gedifferentieerde aanpak voor de verlaging van de stikstofemissie.

De initiatiefnemers erkennen de adviesopmerking van de Afdeling advisering dat er gebiedsgericht gewerkt dient te worden, omdat de slechte staat van instandhouding per Natura 2000-gebied als gevolg van de stikstofdepositie verschillend is. In dat kader hebben de initiatiefnemers in de memorie van toelichting benadrukt dat hoewel het landelijk beperken van de stikstofuitstoot in zijn algemeenheid helpt om de goede instandhouding van Natura 2000-gebieden te verbeteren, het ook verstandig is om die reducties zoveel mogelijk rondom Natura 2000-gebieden te laten plaatsvinden. Desalniettemin hebben de initiatiefnemers ervoor gekozen om naar aanleiding van de adviesopmerkingen van de Afdeling de doelstellingen op te splitsen om een duidelijk onderscheid te maken tussen een generieke aanpak voor de uitstoot van stikstofdioxiden (NO_x) en een gebiedsgerichte aanpak voor de uitstoot van ammoniak (NH_3):

- Het wetsvoorstel regelt een generieke aanpak voor NO_x -emissies. Deze aanpak is van toepassing op de sectoren mobiliteit, industrie, energiebedrijven en de bouw. De totale binnenlandse uitstoot van NO_x -emissies van al deze sectoren dient in 2025 met minimaal 25% te worden teruggedrongen en in 2030 met minimaal 50%.
- Het wetsvoorstel regelt een gebiedsspecifieke maatwerkaanpak voor NH_3 -emissies. Deze aanpak zal effect sorteren voor de landbouwsector. De totale binnenlandse uitstoot van NH_3 -emissies dient eveneens te worden teruggedrongen met minimaal 25% in 2025 en minimaal 50% in 2030. Het verschil met de generieke aanpak is dat het Rijk de respectievelijke doelstellingen van 25% en 50% vertaalt naar een opgave per provincie. Het is vervolgens aan de provincies om de opgelegde doelstelling te vertalen naar doelstellingen voor specifieke gebieden via gebiedsspecifiek maatwerk.
- Deze positieve trend dient zich na 2030 voort te zetten, daarom regelt dit wetsvoorstel dat de stikstofdepositie in de aangewezen Natura 2000-gebieden vóór 2040 onder de kritische depositiewaarde dient te worden gebracht. Hiermee dienen de natuurgebieden zich voor 2050 te hebben hersteld.

In het gewijzigde wetsvoorstel is opgenomen dat de Minister een «Programma Stikstofemissiereductie en Natuurverbetering» vaststelt met als doel om bovengenoemde doelstellingen te behalen. Met betrekking tot het verminderen van NH_3 -emissies wordt in het programma vermeldt welk concreet percentage er gedurende de looptijd van het programma in die provincie moet worden verminderd. Bij algemene maatregel van bestuur wordt onder meer de betrokkenheid van andere bestuursorganen die het programma mede aangaat geregeld zodat een gebiedsgerichte uitwerking mogelijk is. Bovendien geldt dat bevoegde bestuursorganen verantwoordelijk zijn voor een tijdige uitvoering van de maatregelen in het programma, voor zover zij met het opnemen van die maatregelen hebben ingestemd. Voorts wordt in een algemene maatregel van bestuur vastgelegd hoe en wanneer de resultaten van de maatregelen tussentijds worden beoordeeld. Indien uit deze beoordeling blijkt dat de doelstelling van het programma niet wordt behaald, geldt bovendien dat er aanvullende maatregelen in het programma moeten worden opgenomen om de doelstellingen te behalen.

4. Natuurnetwerk Nederland

Het initiatiefwetsvoorstel voorziet in het vastleggen in de Wet natuurbescherming van een minimale oppervlakte van het NNN van 668.000 hectare in het jaar 2027 en van 730.000 hectare in het jaar 2035.¹⁸

De Wet natuurbescherming bepaalt dat gedeputeerde staten de gebieden aanwijzen die behoren tot het NNN.¹⁹ Het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening bepaalt dat de gebieden die het NNN vormen bij provinciale verordening worden aangewezen.²⁰

De totale oppervlakte van het door de provincies begrensde NNN is thans 758.000 hectare.²¹ Van het nu begrensde NNN zal niet alles natuurgebied worden. Een deel van het areaal is nog zoekgebied voor nieuwe natuur en een klein deel zal worden gerealiseerd met agrarisch natuurbeheer.²² De verwachte omvang van de gerealiseerde natuur in het NNN is per 2027 735.910 hectare.²³ Dit is meer dan de in het initiatiefwetsvoorstel genoemde oppervlakten voor het NNN in respectievelijk 2027 en 2035. Het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening staat aan verkleining van de oppervlakte van het NNN in de weg.²⁴

Uit het voorgaande volgt dat de minimale oppervlakte van het NNN wettelijk al voldoende is geregeld en gewaarborgd. Het initiatiefwetsvoorstel voor een kaderwet heeft daarom in zoverre geen meerwaarde. Gelet hierop adviseert de Afdeling de voorgestelde bepaling waarin de minimale oppervlakte van het NNN wordt vastgesteld te schrappen.

De initiatiefnemers danken de Afdeling advisering voor de gemaakte adviesopmerkingen. De initiatiefnemers delen echter niet de opvatting van de Afdeling dat de minimale oppervlakte van het NNN wettelijk al voldoende geregeld en gewaarborgd is. Daarom zetten de initiatiefnemers in het navolgende uiteen waarom zij de doelstellingen in de wijziging van het wetsvoorstel hebben aangescherpt en vervolgens waarom zij van mening zijn dat het borgen van die doelstellingen van meerwaarde is.

Zoals toegelicht door de Afdeling voorziet het wetsvoorstel in het vastleggen in de Wet natuurbescherming van een minimale oppervlakte van het Natuurnetwerk Nederland van 668.000 hectare in het jaar 2027 en van 730.000 hectare in het jaar 2035 (de oorspronkelijke ambitie voor de Ecologische Hoofdstructuur). De Afdeling stelt dat de verwachte omvang van de gerealiseerde natuur in het NNN per 2027 735.910 hectare zal zijn en de doelstellingen hiermee al zouden worden behaald. Om die reden concludeert de Afdeling dat het niet wettelijk hoeft worden vastgelegd.

De initiatiefnemers willen echter benadrukken dat cijfers over aantallen hectaren recentelijk zijn veranderd door de manier van tellen. Uit de Vierde Voortgangsrapportage Natuur²⁵ bleek dat het Rijk de uitgangspo-

¹⁸ Artikel I, onderdeel A, voorgestelde wijziging artikel 1.12, tweede lid, van de Wet natuurbescherming.

¹⁹ Artikel 1.12, tweede lid, van de Wet natuurbescherming.

²⁰ Artikel 2.10.2 van het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening.

²¹ <https://www.clo.nl/indicatoren/nl1425-begrenzing-van-het-natuurnetwerk-en-natura-2000-gebieden>.

²² Zie noot 20.

²³ Vijfde voortgangsrapportage Natuur, Natuur in Nederland, Stand van zaken eind 2019 en ontwikkelingen in 2019, Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, Inter provinciaal Overleg en BIJ12.

²⁴ Artikel 2.10.5 van het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening.

²⁵ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2018/12/03/4e-voortgangsrapportage-natuur>

sitie van 2011 heeft geactualiseerd door de categorie «beheer zonder subsidie» mee te tellen, waardoor er op papier ruim 70.000 hectare extra «natuur» is bijgekomen. Hiermee werden «natuurgebieden bedoeld waarvoor geen SNL-subsidie is verstrekt (bijvoorbeeld particuliere natuur, natuur van andere overheden) maar wel binnen het NNN liggen en bijdragen aan natuurdoelstellingen». De meer recente Vijfde Voortgangsrapportage Natuur²⁶ bevestigt dit beeld en stelt dit getal omhoog bij naar 68.000 hectare. Zo staat er: «Dit getal [getal van NNN] is in deze VRN geactualiseerd en opgehoogd met 67.910 hectare («b» in tabel 1). Het gaat om bijvoorbeeld natuurterreinen van Defensie of waterleidingmaatschappijen, die wel behoren tot het NNN maar tot voor kort geen onderdeel waren van de rapportage. Deze hectares zijn (deels met terugwerkende kracht) sinds 2018 in het totale areaal opgenomen.»

De cijfers waar de Afdeling naar verwijst – waaruit zou blijken dat de minimale oppervlakte van het NNN wettelijk al voldoende gewaarborgd zou zijn – nemen dus hectares mee zonder natuurbestemming. Dat is echter uitdrukkelijk niet de bedoeling van de voormalige EHS (zoals beoogd te realiseren in dit wetsvoorstel), maar komt neer op een herijkte NNN met extra hectares die sinds 2018 meegerekend worden. De initiatiefnemers zijn van mening dat een wettelijke borging daarom nog steeds noodzakelijk is.

De Afdeling wijst er bovendien op dat de minimale oppervlakte van de NNN al voldoende is gewaarborgd voor 2027 én 2035. Desalniettemin blijkt uit de zeer recente PBL-evaluatie van het Natuurpact²⁷ dat de ontwikkeling van het Natuurnetwerk te langzaam gaat en dat de provincies meer moeten gaan doen om het natuurnetwerk in 2027 af te krijgen. Deze achterstand wordt signaleerd door het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) en de Wageningen University & Research (WUR). Dat provincies niet snel genoeg gaan om het natuurnetwerk tijdig te realiseren, is voor de initiatiefnemers een aanvullende rechtvaardiging dat het noodzakelijk is om de doelstellingen wettelijk te verankeren.

De adviesopmerkingen van de Afdeling hebben de initiatiefnemers gemotiveerd om de doelstellingen in het wetsvoorstel aan te passen. Aangezien het de ambitie is van de initiatiefnemers om de oorspronkelijke EHS te realiseren, hebben de initiatiefnemers besloten om de doelstelling te verhogen. Door de extra 68.000 hectare die de regering in hun actualisatie is gaan meerekenen ook in de aantallen op te nemen, beogen de initiatiefnemers in de wijziging van het initiatiefwetsvoorstel dat het natuurnetwerk Nederland 736.000 hectare omvat in 2027 en 798.000 hectare omvat in 2035, aangezien de regering een bredere definitie van natuur is gaan opnemen. Dat zou een realisatie zijn van de oorspronkelijke NNN (668.000) en de oorspronkelijke EHS (730.000 hectare) plus de extra hectares (68.000) die de regering is gaan meetellen in 2018. Deze hectares kunnen ook worden gevonden in bermbeheer, zachte overgangen tussen landbouw en ander grondgebruik of biodiversiteit in de stad.

5. Positieve lijst

De Wet natuurbescherming voorziet in het aanwijzen door provinciale staten of, indien dat in het algemeen belang geboden is, bij ministeriële regeling van categorieën van projecten die zijn vrijgesteld van het verbod om zonder vergunning van gedeputeerde staten een project te realiseren

²⁶ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2019/10/03/vijfde-voortgangsrapportage-natuur>

²⁷ <https://www.pbl.nl/publicaties/lerende-evaluatie-van-het-natuurpact-2020>

dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van een Natura 2000-gebied.²⁸

Het initiatiefwetsvoorstel wil de mogelijkheid tot aanwijzing van categorieën van projecten waarvoor die vrijstelling geldt, beperken tot een in een bijlage bij de Wet natuurbescherming op te nemen lijst.²⁹

De Afdeling wijst erop dat de Wet natuurbescherming aan de aanwijzing van categorieën van projecten waarvoor die vrijstelling gaat gelden strenge eisen stelt. Zo moet het gaan om projecten waarvan op voorhand op grond van objectieve gegevens kan worden uitgesloten dat zij afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante negatieve gevolgen voor de natuurlijke kenmerken van een Natura 2000-gebied hebben, of moet een passende beoordeling zijn gemaakt, waaruit de zekerheid is verkregen dat de projecten de natuurlijke kenmerken van een Natura 2000-gebied niet zullen aantasten.

Vrijstelling kan ook worden gerechtvaardigd op grond van dwingende redenen van groot openbaar belang, het ontbreken van alternatieve oplossingen en het treffen van compenserende maatregelen die waarborgen dat de algehele samenhang van de Natura 2000-gebieden gewaarborgd blijft. In het geval van prioritaire habitats geldt als verzwaarde eis voorts dat het moet gaan om argumenten die verband houden met de menselijke gezondheid, de openbare veiligheid of met voor het milieu wezenlijk gunstige effecten of andere dwingende redenen van openbaar belang, na advies van de Europese Commissie.

Van de mogelijkheid om categorieën van projecten aan te wijzen die zijn vrijgesteld van de vergunningplicht zal, gelet op de voormelde vereisten, niet lichtvaardig gebruik gemaakt kunnen worden. De Afdeling mist in dat licht in de toelichting een motivering waarom het gebruik van de vrijstellingsmogelijkheid dient te worden beperkt tot de in het initiatiefwetsvoorstel genoemde projecten. De Afdeling adviseert dit dragend te motiveren. Indien die motivering niet gegeven kan worden adviseert zij de voorgestelde onderdelen te schrappen.

De Afdeling benadrukt dat er strenge eisen gelden voor de aanwijzing van categorieën van projecten waarvoor een vrijstelling zal gelden. De initiatiefnemers zijn zich hiervan bewust en willen daarom graag nadrukkelijker motiveren waarom zij ervoor hebben gekozen om een positieflijst samen te stellen en waarom zij zich hebben beperkt tot de categorieën van projecten in het wetsvoorstel. In het navolgende zullen de initiatiefnemers eerst ingaan op de noodzaak van een positieflijst en vervolgens per projectcategorie motiveren waarom zij deze van belang achten. In de aangepaste memorie van toelichting van het wetsvoorstel zijn deze punten eveneens opgenomen. Hieronder volgen voor de volledigheid de categorieën op de positieflijst:

- Natuurherstelmaatregelen, zoals hydrologische maatregelen of de aanleg van natuur, die bijdragen aan een betere staat van instandhouding van Natura 2000-gebieden en/of de uitbreiding van natuur;
- De bouw van woningwijken en de ontsluiting daarvan. De bouw van woningen heeft prioriteit en deze moeten ook voldoende bereikbaar zijn, met name middels een goed openbaar vervoernetwerk;
- Dijkversterkingen en andere maatregelen omtrent de waterveiligheid;
- Projecten die direct bijdragen aan een beter openbaar vervoer, zoals gedefinieerd in de Wet personenvervoer 2000. Hierbij hoort in ieder geval niet de aanleg van snelwegen.

²⁸ Artikel 2.9, tweede en derde lid, van de Wet natuurbescherming.

²⁹ Artikel I, onderdelen C en D.

- Projecten rondom de energietransitie (projecten die via de MEP, SDE, SDE+, SDE++ en de DEI gestimuleerd worden, met uitzondering van de bij- en meestook van biomassa en mestvergisters).

De initiatiefnemers hebben ervoor gekozen om een zogenaamde «positieflijst» toe te voegen, omdat zij zeker willen stellen dat de stikstofruimte die vrijkomt wordt gebruikt voor projecten van algemeen belang. Bovendien ziet ook het Adviescollege Stikstofreductie mogelijkheden om «een drempelwaarde in te voeren voor tijdelijke emissies toegespitst op specifieke activiteiten».³⁰ In de positieflijst hebben de initiatiefnemers die specifieke activiteiten geformuleerd.

Zoals benadrukt door de Afdeling, biedt de Wet natuurbescherming na invoering van de Spoedwet de ruimte om vrijstellingen te rechtvaardigen (mits deze onder de drempelwaarde vallen) op grond van dwingende redenen van groot openbaar belang. De initiatiefnemers zijn van mening dat de gekozen projectcategorieën van groot openbaar belang zijn en zullen dat per categorie motiveren. Bovendien is de positieflijst een verzameling van projectcategorieën waarbij het gaat om kleine en/of tijdelijke emissies. Dat is immers een voorwaarde voor de drempelwaarde.

Natuurherstelmaatregelen, zoals hydrologische maatregelen en de aanleg van natuur, zijn noodzakelijk om een betere staat van instandhouding van natuurgebieden en de uitbreiding van natuur te bereiken. Daarom is het onwenselijk als natuurherstelmaatregelen geen doorgang kunnen vinden en worden middels dit wetsvoorstel mogelijk gemaakt mits ze onder de drempelwaarde vallen.

Naast de stikstofcrisis zitten we midden in een woningcrisis. De bouw van voldoende woningwijken en de ontsluiting daarvan is daarom cruciaal in de komende jaren. Tegelijkertijd is de bouw als sector volgens het Adviescollege Stikstofreductie onevenredig hard geraakt. Bij bouwprojecten gaat het juist om vergunningen voor eenmalige projecten – en daarmee tijdelijke emissie – terwijl andere sectoren, zoals de industrie, jaarlijkse stikstofruimte krijgen. Daarom is van des te groter belang dat de bouw van woningwijken doorgang kan vinden mits die projecten onder de drempelwaarde vallen. Bovendien blijkt uit een rapport van SWECO dat de tijdelijke emissies van woningbouwprojecten tijdens de bouwfase en daarna in de gebruiksfase geen significant effect hebben. Zo staat er in het rapport: «De depositie van stikstof van een gemiddelde veehouderij (100 koeien) is op een afstand van 1 km meer dan een factor 10 groter dan die van de aanleg van een woningbouwontwikkeling van 100 woningen [...]. De effecten van de woningbouw zijn daarbij tijdelijk.»³¹ Bij de bouw van woningwijken gaat het om tijdelijke emissies en zijn er steeds betere technieken beschikbaar om de stikstofuitstoot te reduceren. Zo worden er in de bouwsector plannen gemaakt om de stikstofuitstoot significant te verminderen van 60 tot 80% in 2030 door bijvoorbeeld vervroegd schone machines aan te schaffen. Er is veel bereidheid in de bouwsector om te investeren in stikstofreducerende maatregelen indien hiervoor voldoende (financiële) ondersteuning beschikbaar komt, er goede innovatietrajecten worden opgezet en de wet- en regelgeving voor een langere periode helder is.

³⁰ <https://www.aanpakstikstof.nl/actueel/nieuws/2020/06/08/remkes-presenteert-eindrapport-niet-alles-kan-overal>

³¹ <https://dkvwg750av2j6.cloudfront.net/m/95431510525509d/original/Rapport-Sweco-Stikstofdepositie-en-woningbouwontwikkeling-16-oktober-2019.pdf>

Dijkversterkingen en andere maatregelen rondom waterveiligheid zijn om evidente redenen van groot publiek belang. Bij het versterken van dijken en andere waterveiligheidsprojecten wordt gebruik gemaakt van voertuigen en schepen die stikstof uitstoten in de lucht, maar daarna is er geen stikstofuitstoot meer. Bij steeds meer projecten wordt eerst onderzocht wat de mogelijkheden zijn om de stikstofuitstoot van het project zoveel mogelijk terug te dringen, voordat een vergunningsaanvraag wordt gedaan. Gezien het grote belang van waterveiligheidsprojecten, zijn de initiatiefnemers van mening dat de stikstofruimte die vrijkomt gebruikt dient te worden voor dergelijke projecten.

Projecten die direct bijdragen aan een beter openbaar vervoer zijn van groot algemeen belang: niet alleen vanwege de verbeterde mobiliteit, maar ook omdat het op termijn zal leiden tot minder stikstofuitstoot wanneer meer mensen het openbaar vervoer kiezen boven de auto of het vliegtuig. In het kader van het Klimaatakkoord is afgesproken dat per 2030 alle bussen in Nederland volledig elektrisch rijden. Naar verwachting is dat in 2025 al voor de helft gerealiseerd. Alle trams en de trein rijden al elektrisch, op groene stroom en dragen daarmee niet bij aan de emissies van NO_x. Uitbreiding van de infrastructuur, zoals nieuwe spoorlijnen en busbanen, zullen ter plekke tijdelijk voor emissies zorgen. Deze NO_x «investering» wordt daarna ruimschoot gecompenseerd doordat daarmee een emissievrij alternatief voor de auto beschikbaar komt waardoor de netto emissies fors afnemen.

Projecten rondom de energietransitie (projecten die via de MEP, SDE, SDE+, SDE++ en de DEI gestimuleerd worden, met uitzondering van de bij- en meestook van biomassa en mestvergisters). Bij duurzame energieproductie komt geen/minder stikstof vrij dan bij de verbranding van fossiele energie. Om die reden draagt de bouw van duurzame energieprojecten bij aan een verlaging van de stikstofuitstoot, weliswaar op de langere termijn. De stikstofuitstoot die gemoeid is bij de bouw van duurzame energieprojecten achten de initiatiefnemers acceptabel, gezien de voordelen op de langere termijn. Naast een verlaging van de stikstofuitstoot is het voor het behalen van de doelen die behaald moeten worden in het kader van de Klimaatwet, van cruciaal belang om duurzame energieprojecten doorgang te laten vinden.

6. Subsidies

Het initiatiefwetsvoorstel regelt dat de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit subsidies verstrekt voor het opheffen van landbouwbedrijven, het ondersteunen van de transitie naar duurzame landbouw en de versterking van de natuur.³² De Afdeling merkt hierover het volgende op.

De voorgestelde regeling verplicht de Minister voor de genoemde activiteiten subsidies te verlenen. Zo zou bijvoorbeeld ook subsidie verleend kunnen worden in het geval een agrariër stopt omdat hij geen opvolger voor zijn bedrijf kan vinden. Gelet op de in de toelichting beschreven doelstellingen van het initiatiefwetsvoorstel is dat niet de bedoeling.

De activiteiten waarvoor de regeling voorziet in subsidieverstrekking zijn onvolledig beschreven en onvoldoende begrensd (zie het hiervoor genoemde voorbeeld). Zij zien alleen op de landbouw en de versterking van de natuur. Het initiatiefwetsvoorstel voorziet ook niet in een duidelijke regeling waarin de bevoegdheid wordt verleend om bij algemene

³² Artikel II.

maatregel van bestuur of ministeriële regeling de activiteiten waarvoor subsidie kan worden verstrekt, nader te bepalen.

De Afdeling mist voorts inzicht in de vorm waarin subsidie wordt verleend. Wordt bijvoorbeeld omschakeling naar duurzame landbouw gesubsidieerd met giften, garanties, renteloze leningen of andere vormen van subsidies?

De Afdeling acht het voorts noodzakelijk dat het voorstel de activiteiten waarvoor de bepaling in subsidieverlening voorziet, nauwkeuriger omschrijft en duidelijk begrenst. Zowel de nauwkeurige bepaling van de vorm van de subsidie als de omschrijving en begrenzing van de activiteiten waarvoor de subsidie wordt verleend zijn ook van belang teneinde te waarborgen dat subsidieverstreking in overeenstemming met de Europese staatssteunregels zal plaatsvinden.³³

De Afdeling adviseert het initiatiefwetsvoorstel op deze punten aan te passen.

De initiatiefnemers nemen de adviesopmerkingen van de Afdeling over de subsidieregeling serieus, maar vinden het wel van groot belang dat er een expliciete basis is om subsidie te verstrekken bij het opheffen van een landbouwbedrijf, het ondersteunen van de transitie naar duurzame landbouw of de versterking van natuur, voor zover dergelijke activiteiten noodzakelijk zijn voor het behalen van de wettelijk verankerde emissiereductie. Daarom hebben de initiatiefnemers ervoor gekozen om een expliciete basis op te nemen in de Kaderwet EZK- en LNV-subsidies. Op die manier regelen de initiatiefnemers dat agrariërs gecompenseerd kunnen worden wanneer zij een bijdrage leveren aan het reduceren van de veestapel en het oplossen van de stikstofcrisis. Door gebruik te maken van het stelsel van de Kaderwet EZK- en LNV-subsidies kan er onder meer voor worden gewaakt dat subsidieverstreking onder meer in overeenstemming is met de Europese staatssteunregels.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal bezwaren bij het initiatiefwetsvoorstel en adviseert het voorstel niet in behandeling te nemen, tenzij het is aangepast.

Naar aanleiding van de adviesopmerkingen van de Afdeling advisering van de Raad van State hebben de initiatiefnemers het wetsvoorstel op een aantal essentiële punten gewijzigd. Ook hebben zij in de memorie van toelichting nut en noodzaak van de voorgestelde wijzigingen uitvoeriger gemotiveerd. De initiatiefnemers zijn van mening dat daarmee tegemoet is gekomen aan de door de Afdeling advisering van de Raad van State geuite bezwaren.

*De vicePresident van de Raad van State,
Th.C. de Graaf*

De initiatiefnemers,
Klaver
Bromet

³³ Bij subsidieverlening zoals met het initiatiefvoorstel voorgesteld, zal snel sprake zijn van steunmaatregelen, als bedoeld in artikel 107 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU). Dergelijke steunmaatregelen zijn verboden, tenzij deze zijn vrijgesteld (van de aanmeldingsplicht ingevolge Verordening (EU) 1408/2013 en Verordening (EU) 702/2014)) dan wel kunnen worden gerechtvaardigd, in welk geval duidelijk moet zijn waarvoor de steun precies is bedoeld en in het licht daarvan geschikt en proportioneel is.