

Vergaderjaar 2022–2023

36 277

Tijdelijke regels over de instelling van een begrotingsfonds voor het landelijk gebied en de natuur (Tijdelijke wet Transitiefonds landelijk gebied en natuur)

Nr. 29

NADER GEWIJZIGD AMENDEMENT VAN DE LEDEN BISSCHOP EN VAN DER PLAS TER VERVANGING VAN DAT GEDRUKT ONDER NR. 10

Ontvangen 19 april 2023

De ondergetekenden stellen het volgende amendement voor:

I

In het opschrift wordt na «de natuur» ingevoegd «, alsmede tot wijziging van de Wet natuurbescherming en de Omgevingswet om de rol van stikstofdepositie minder dominant te maken».

II

In de considerans wordt na «de Comptabiliteitswet 2016» ingevoegd: «, alsmede dat het wenselijk is om de rol van stikstofdepositie minder dominant te maken en om daartoe de Wet natuurbescherming en de Omgevingswet te wijzigen».

III

In artikel 1 wordt in de alfabetische volgorde ingevoegd:
habitatrichtlijn: Richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (PbEG 1992, L 206);.

IV

Aan artikel 5 wordt een lid toegevoegd, luidende:

4. Bij de beoordeling van de doeltreffendheid en doelmatigheid van maatregelen met het oog op de doelen, genoemd in artikel 2, tweede lid, onder a, c of d, houdt Onze Minister rekening met de prioriteiten, bedoeld in artikel 4, vierde lid, van de habitatrichtlijn, en met de mate waarin stikstofdepositie ten opzichte van andere drukfactoren en gezien de effecten van instandhoudingsmaatregelen en de ontwikkeling van de staat van instandhouding van de voor stikstof gevoelige habitats het realiseren

van de instandhoudingsdoelstellingen in de onderscheiden Natura 2000-gebieden belemmert.

V

Na artikel 10 worden drie artikelen ingevoegd, luidende:

Artikel 10a Wijziging van de Wet natuurbescherming

De Wet natuurbescherming wordt als volgt gewijzigd:

A

In artikel 1.1, eerste lid, wordt in de begripsomschrijving van *instandhoudingsdoelstellingen* «vierde lid» vervangen door «vijfde lid».

B

In artikel 1.3, vijfde lid, wordt «2.8, derde, zesde, zevende of negende lid» vervangen door «2.8, vijfde, achtste, negende of tiende lid».

C

In artikel 1.10, derde lid, vervalt «, met uitzondering van het negende lid».

D

Artikel 2.1 wordt als volgt gewijzigd:

1. Onder vernummering van het vierde tot en met zevende lid tot vijfde tot en met achtste lid wordt een lid ingevoegd, luidende:

4. Een besluit als bedoeld in het eerste lid tot aanwijzing van een speciale beschermingszone ter uitvoering van de artikelen 3, tweede lid, en 4, vierde lid, van de Habitatrichtlijn bevat een beschrijving van de prioriteiten, bedoeld in artikel 4, vierde lid, van die richtlijn, gezien het belang van het gebied voor het in een gunstige staat van instandhouding behouden of herstellen van natuurlijke habitats en habitats van soorten in hun natuurlijke verspreidingsgebied.

2. Onder vernummering van het zesde tot en met achtste lid (nieuw) tot zevende tot en met negende lid wordt een lid ingevoegd, luidende:

6. Onze Minister houdt bij het bepalen van een instandhoudingsdoelstelling als bedoeld in het vijfde lid, onderdeel b, rekening met prioriteiten als bedoeld in het vierde lid.

3. In het achtste lid (nieuw) wordt «mede in het licht van de toepassing van artikel 1.8, eerste lid» vervangen door «mede in het licht van de toepassing van het vierde en zesde lid en van artikel 1.8, eerste lid».

E

Aan artikel 2.3 wordt een lid toegevoegd, luidende:

7. Gedeputeerde staten nemen in het beheerplan een beoordeling op van de mate waarin stikstofdepositie ten opzichte van andere drukfactoren het realiseren van de instandhoudingsdoelstellingen belemmert, rekening houdend met de maatregelen, bedoeld in het tweede lid, onderdeel a, andere mogelijke instandhoudingsmaatregelen en met de in artikel 1.12f, eerste lid, bedoelde gegevens over de ontwikkeling van de staat van instandhouding van de voor stikstof gevoelige habitats.

F

Artikel 2.8 wordt als volgt gewijzigd:

1. Onder vernummering van het tweede tot en met achtste lid tot vierde tot en met tiende lid worden twee leden ingevoegd, luidende:

2. Bij de passende beoordeling wordt rekening gehouden met de prioriteiten, bedoeld in artikel 2.1, vierde lid, en met de mate waarin stikstofdepositie ten opzichte van andere drukfactoren het realiseren van de instandhoudingsdoelstellingen belemmert, rekening houdend met de maatregelen, bedoeld in artikel 2.3, tweede lid, onderdeel a, en met de gegevens over de ontwikkeling van de staat van instandhouding van de voor stikstof gevoelige habitats, bedoeld in artikel 1.12f, eerste lid.

3. Bij de passende beoordeling wordt bij de beoordeling van de mogelijke gevolgen van stikstofdepositie in ieder geval de berekende stikstofdepositie afkomstig van het plan of project op het niveau van de natuurlijke habitats en habitats van soorten in het Natura 2000-gebied betrokken.

2. In het zesde lid (nieuw) wordt «derde lid» vervangen door «vijfde lid».

3. In het zevende lid (nieuw) wordt «vierde lid» vervangen door «zesde lid».

4. In het achtste lid (nieuw) wordt «vijfde lid» vervangen door «zevende lid».

5. In het negende lid (nieuw) wordt «vierde lid» vervangen door «zesde lid».

G

In artikel 2.9, derde lid, onderdeel c, wordt «artikel 2.8, vijfde lid» vervangen door «artikel 2.8, zevende lid».

H

Artikel 2.11 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid, onderdeel c, wordt «vierde lid» vervangen door «zesde lid».

2. In het tweede lid wordt «tweede, derde, vierde, vijfde, zesde en zevende lid» vervangen door «tweede tot en met negende lid».

I

In artikel 5.1, derde lid, wordt «vierde lid» vervangen door «zesde lid».

J

In artikel 5.6, eerste lid, wordt «artikel 2.8, derde lid, dan wel het vierde, vijfde, zesde en zevende lid» vervangen door «artikel 2.8, vijfde lid, dan wel het zesde, zevende, achtste en negende lid».

Artikel 10b Wijziging van de Omgevingswet

De Omgevingswet wordt als volgt gewijzigd:

A

In artikel 2.25, eerste lid, onder b, wordt «artikel 2.44, eerste tot en met vierde lid» vervangen door: «artikel 2.44, eerste en derde tot en met vijfde lid».

B

Na artikel 2.31a, eerste lid, onderdeel b, wordt, onder verlettering van de onderdelen c tot en met f tot d tot en met g, een onderdeel ingevoegd, luidende:

c. het in het beheerplan van een Natura 2000-gebied opnemen van een beoordeling van de mate waarin stikstofdepositie ten opzichte van andere drukfactoren het realiseren van de instandhoudingsdoelstellingen belemmert, rekening houdend met maatregelen voor de instandhouding van de voor stikstof gevoelige habitats en met de gegevens over de ontwikkeling van de staat van instandhouding van deze habitats.

C

Artikel 2.44 wordt als volgt gewijzigd:

1. Onder vernummering van het tweede tot en met vijfde lid tot derde tot en met zesde lid wordt een lid ingevoegd, luidende:

2. Een besluit tot aanwijzing van een Natura 2000-gebied ter uitvoering van de habitatrichtlijn bevat een beschrijving van de prioriteiten, bedoeld in artikel 4, vierde lid, van de habitatrichtlijn, gezien het belang van het gebied voor het in een gunstige staat van instandhouding behouden of herstellen van natuurlijke habitats en habitats van soorten in hun natuurlijke verspreidingsgebied. Bij het vaststellen van de instandhoudingsdoelstellingen wordt met deze prioriteiten rekening gehouden.

2. In het zesde lid (nieuw) wordt «vierde lid» vervangen door «vijfde lid».

D

Onder vernummering van het tweede lid tot vierde lid worden in artikel 16.53c twee leden ingevoegd, luidende:

2. Bij de passende beoordeling wordt rekening gehouden met de prioriteiten, bedoeld in artikel 2.44, tweede lid, en met de mate waarin stikstofdepositie ten opzichte van andere drukfactoren en gezien de effecten van maatregelen voor Natura 2000-gebieden en de ontwikkeling van de staat van instandhouding van de voor stikstof gevoelige habitats het realiseren van de instandhoudingsdoelstellingen in de onderscheiden Natura 2000-gebieden belemmert.

3. Bij de passende beoordeling wordt bij de beoordeling van de mogelijke gevolgen van stikstofdepositie in ieder geval de berekende stikstofdepositie afkomstig van het plan of project op het niveau van de natuurlijke habitats en habitats van soorten in het Natura 2000-gebied betrokken.

E

In de bijlage bij artikel 1.1, onderdeel A, wordt in de begripsomschrijving van *bijzonder nationaal natuurgebied* «artikel 2.44, tweede lid» vervangen door «artikel 2.44, derde lid».

Artikel 10c Wijziging van de Wet windenergie op zee

In artikel 4, eerste lid, onder c, van de Wet windenergie op zee wordt «2.8, zevende lid» vervangen door «2.8, negende lid».

VI

In artikel 13, eerste lid, wordt na «treedt in werking» ingevoegd «op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, dat voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld».

Toelichting

Via het Transitiefonds komen veel middelen beschikbaar om invulling te geven aan onder meer de stikstof- en natuuropgaven. Om dit op een verantwoorde manier te doen achten de indieners het van belang dat enkele ijkpunten voor doelmatige besteding van middelen opgenomen worden: de prioriteiten op grond van de Habitatrictlijn en de mate waarin stikstofdepositie daadwerkelijk het realiseren van de instandhoudingsdoelstellingen in Natura 2000-gebieden belemmert. De indieners constateren dat de kritische depositiewaarden nu een belangrijke rol spelen in het beleid, terwijl er meer is dan stikstof. Hij is eveneens van mening dat betere prioriteitsstelling nodig is. Hij acht het van belang dat deze aspecten nadrukkelijk meegenomen worden bij de besluitvorming in het kader van het Transitiefonds. Dat geldt ook voor andere onderdelen van het beleid, zoals de passende beoordeling bij vergunningaanvragen. Hieronder volgt een toelichting op de verschillende aspecten en de daarop gebaseerde voorstellen.

Rol kritische depositiewaarden

Het stikstof- en Natura 2000-beleid wordt sterk bepaald door de kritische depositiewaarden van de aanwezige habitattypen en leefgebieden van soorten. Zodra op enige hexagoon (een hectare) de berekende depositie de kritische depositiewaarde overschrijdt, wordt dat in beginsel gezien als overbelasting en geldt dat bij toetsing van plannen en projecten in beginsel geen enkele toename van de berekende depositie geaccepteerd wordt.

Onder meer het Planbureau voor de Leefomgeving heeft er echter op gewezen dat de kritische depositiewaarde een indicator is voor de stikstofgevoeligheid van een habitatype, maar dat het van de lokale situatie afhangt hoeveel invloed de depositie heeft op de staat van instandhouding. Ook andere factoren als de waterhuishouding spelen een belangrijke rol. In natuurdoelanalyses wordt tot nu toe onvoldoende ingegaan op de mate waarin stikstofdepositie ten opzichte van andere drukfactoren het realiseren van instandhoudingsdoelstellingen belemmert. Verder gaat de kritische depositiewaarde wetenschappelijk gezien gepaard met een grote onzekerheidsmarge. Een absoluut getal suggereert een precisie die ver bezijden de werkelijkheid is. Het Planbureau acht het verder van belang dat meer gekeken wordt naar de ontwikkeling van habitattypen op basis van monitoring in de praktijk. Of een habitat vooruit gaat ondanks overschrijding van de kritische depositiewaarde, of niet, lijkt nu nauwelijks een rol te spelen in toetsing en beleid. Dat moet en kan anders.

Het gaat om het in een gunstige staat van instandhouding brengen van habitattypen en soorten in hun natuurlijke verspreidingsgebied. Dat betekent dat niet elke habitat op elke plek in een gunstige staat van instandhouding gebracht hoeft te worden. En dus al helemaal niet dat op

elke hexagoon de stikstofdepositie onder de kritische depositiewaarde gebracht hoeft te worden. Matige overbelasting hoeft geen probleem te zijn. Dit moet in het beleid, waaronder de besluitvorming over de besteding van middelen uit het Transitiefonds, en bij toetsing beter meegenomen worden.

Formulering instandhoudingsdoelstellingen

De instandhoudingsdoelstellingen voor Natura 2000-habitattypen en soorten in de verschillende Natura 2000-gebieden spelen een belangrijke rol bij de toetsing van projecten en plannen op grond van artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn en de daaruit voortvloeiende bepalingen in de Wet natuurbescherming. In het licht van de stikstofproblematiek achten de indieners het van belang dat de instandhoudingsdoelstellingen zodanig geformuleerd worden dat ze hier ook recht aan doen.

De Europese Commissie heeft in lijn met artikel 4, vierde lid, van de Habitatrichtlijn aangegeven dat de instandhoudingsdoelstellingen een weerspiegeling moeten zijn van de prioriteiten in het licht van het belang van een gebied voor het in een gunstige staat van instandhouding behouden of herstellen van een Natura 2000-habitatype of soort in zijn natuurlijke verspreidingsgebied en gelet op de voor dat gebied bestaande dreiging van achteruitgang en vernietiging.¹ De Commissie tekende ook aan dat deze prioriteiten «de belangrijkste soorten en habitats waarvoor maatregelen nodig zijn» betreffen.² Als de indieners de formulering van de instandhoudingsdoelstellingen in de Nederlandse aanwijzingsbesluiten hiernaast leggen, zijn zij van mening dat onvoldoende sprake is van de noodzakelijke en gewenste prioritering. De enige variatie is behoud of uitbreiding van oppervlakte en behoud of verbetering van de kwaliteit. Zo komt in de instandhoudingsdoelstellingen in de aanwijzingsbesluiten nauwelijks iets naar voren over het belang van een gebied voor het in een gunstige staat van instandhouding behouden of herstellen van een bepaald(e) Natura 2000-habitatype of -soort in zijn of haar natuurlijke (Europese) verspreidingsgebied. Deze notie achten de indieners juist van belang voor een goede prioritering en een goede weging in het kader van artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn en de stikstofproblematiek. Zo is een strikte toetsing van de stikstofproblematiek veel minder noodzakelijk voor een habitatsnipper in een Natura 2000-gebied dat vanwege de aanwezigheid van andere habitattypen en soorten is aangewezen en nauwelijks bijdraagt aan het totale areaal van het betreffende habitatype in zijn verspreidingsgebied, dan voor een habitat waarvoor het gebied juist als Natura 2000-gebied is geselecteerd.

De indieners stellen daarom voor om aanwijzingsbesluiten en instandhoudingsdoelstellingen zodanig aan te passen dat de genoemde prioriteitsstelling beter tot haar recht komt. De indieners stellen voor om dit binnen twee jaar te realiseren. Mede met het oog daarop bevat dit amendement een wijziging van het door de regering voorgestelde artikel 13, die het mogelijk maakt om voor (onderdelen van) de wijziging van de Wet natuurbescherming en de Omgevingswet andere data van inwerkingtreding te kiezen dan voor de bepalingen over het Transitiefonds. Daarbij kan gebruik gemaakt worden van de beoordeling van de relatieve oppervlakte/populatie, representativiteit, isolatie en behouds-

¹ Beheer van Natura 2000-gebieden. De bepalingen van artikel 6 van de habitatrichtlijn (92/43/EEG) (PbEU 2019, C 33).

² Nota van de commissie over de vaststelling van instandhoudingsdoelstellingen voor Natura 2000-gebieden, versie 23 november 2012 (via https://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/faq_nl.htm#2-0).

status van habitattypen en soorten, zoals opgenomen in de standaardgegevensformulieren van Natura 2000-gebieden.

Commissie-Hordijk

De commissie-Hordijk heeft verschillende adviezen gegeven om het model voor het berekenen van stikstofdeposities meer doelgeschikt te maken, specifiek ook voor vergunningverlening. Een daarvan was om «de mate van detail in de evaluatie van depositie op natuurgebieden te verlagen om daarmee de robuustheid van depositieberekeningen te vergroten. Dit kan worden gerealiseerd door bij het berekenen van de depositie ruimtelijk te aggregeren door binnen een Natura 2000-gebied het gemiddelde te nemen van alle hexagonen per habitatype, in plaats van een gedetailleerde evaluatie te doen per hexagoon op de hectareschaal. De bovenstaande getrapte detaillering zal dan van toepassing zijn op deze nieuwe schaal. Daarbij moet in de toepassing van de aggregatie een afstandscriterium worden gehanteerd voor de grotere Natura 2000-gebieden, omdat daar de stikstofdepositie grotere ruimtelijke variatie kent.» De indieners stellen voor om hier als eerste stap gevolg aan te geven door bij de passende beoordeling de depositieberekeningen voor alle relevante hexagonen te middelen of te wegen op habitatniveau. Deze geaggregeerde depositie moet betrokken worden bij de beoordeling, naast de berekeningen op hexagoonniveau, rekening houdend met de ruimtelijke variatie. Hierbij moet meegewogen worden dat deposities van individuele projecten en plannen veelal geen significante effecten veroorzaken, maar pas in combinatie met andere projecten en plannen. Als deze projecten en plannen integraal bekeken worden, is al sprake van ruimtelijke middeling. Ook in dit opzicht is het verantwoord om de depositie op een hoger aggregatieniveau te beoordelen. Weging van de stikstofdepositie op habitatniveau maakt het wat eenvoudiger om te salderen, bijvoorbeeld als het gaat om opkoop van stikstofruimte ten behoeve van PAS-knelgevallen, en de gebiedspuzzel te leggen.

Voorstellen

Om in het beleid, waaronder het transitiefonds, verstandige keuzes te maken en middelen en maatregelen op de goede plaats in te zetten en om bij toetsing niet verder te gaan dan nodig is, achten de indieners het nodig om bovenstaande aandachtspunten beter te verankeren in de regelgeving. Hij stelt daarom enkele aanpassingen in het voorliggende wetsvoorstel voor:

- Het opnemen van een nadere duiding van de instandhoudingsdoelstellingen in artikel 2.1 van de Wet natuurbescherming (het voorgestelde vierde lid in combinatie met het zesde lid) en in artikel 2.44 van de Omgevingswet, en de verplichting van de Minister voor Natuur en Stikstof om aanwijzingsbesluiten hierop aan te passen (de voorgestelde wijziging van het achtste lid (nieuw)).

- Aan de toekenningscriteria voor het Transitiefonds toevoegen dat rekening gehouden moet worden met de eerder genoemde prioriteitsstelling en met de mate waarin stikstofdepositie ten opzichte van andere drukfactoren het realiseren van de instandhoudingsdoelstellingen in de betreffende Natura 2000-gebieden belemmert, (artikel 5, vierde lid, van de Tijdelijke wet Transitiefonds landelijk gebied en natuur). Niet elke lokale overbelasting is ecologisch gezien even schadelijk. Verder moet daarbij gekeken worden naar de effecten van natuurbeheer (instandhoudingsmaatregelen) en de ontwikkeling van de lokale staat van instandhouding van stikstofgevoelige habitats en soorten.

- In het beheerplan voor ieder Natura 2000-gebied opnemen van een beoordeling van de mate waarin stikstofdepositie ten opzichte van andere drukfactoren het realiseren van de instandhoudingsdoelstellingen

belemmert, rekening houdend met vastgestelde en mogelijk te nemen instandhoudingsmaatregelen en met de gegevens over de ontwikkeling van de staat van instandhouding van de voor stikstof gevoelige habitats (artikel 2.3 van de Wet natuurbescherming). Hiervoor kunnen de gebieds- en natuurdoelanalyses gebruikt worden. De indieners stellen voor om de genoemde beoordeling zo snel mogelijk in de beheerplannen op te nemen, maar uiterlijk binnen een jaar na inwerkingtreding van de bepalingen over het Transitiefonds (de artikelen 1 tot en met 12). De wijziging van het beheerplan om de genoemde beoordeling op te nemen, kan gezien worden als een wijziging van ondergeschikte aard, omdat deze beoordeling op zichzelf geen gevolgen voor het milieu of voor de omgeving met zich meebrengt. Toepassing van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht is dan niet nodig. De indieners stellen verder voor om de voorgestelde wijziging in artikel 2.3 van de Wet natuurbescherming over te nemen in (het gelijklopende) artikel 4.26 van het Besluit kwaliteit leefomgeving en via het voorgestelde artikel 2.31a van de Omgevingswet te regelen dat dit een verplicht onderdeel van het genoemde Besluit wordt.

- Ervoor zorgen dat in de passende beoordeling (artikel 2.8 van de Wet natuurbescherming en artikel 16.53c van de Omgevingswet), dus bij toetsing van plannen en projecten, rekening gehouden wordt met de mate waarin de stikstofdepositie het realiseren van de instandhoudingsdoelstellingen in een gebied belemmert.

- Het bij de passende beoordeling (artikel 2.8 van de Wet natuurbescherming en artikel 16.53c van de Omgevingswet) betrekken van de door de commissie-Hordijk voorgestelde aggregatie van depositieberekeningen op habitatniveau.

- Onderdeel VI van dit amendement wijzigt het door de regering voorgestelde artikel 13 in verband met de in dit amendement voorgestelde wijziging van de Wet natuurbescherming en de Omgevingswet. Het kan namelijk wenselijk zijn om voor een of meer onderdelen van de wijziging van de Wet natuurbescherming en de Omgevingswet andere data van inwerkingtreding te kiezen dan voor de bepalingen over het Transitiefonds. De wijziging van artikel 13 maakt dat mogelijk. Het vervallen van de Tijdelijke wet Transitiefonds heeft geen gevolgen voor de wijzigingen van de Wet natuurbescherming en de Omgevingswet die voordien in werking zijn getreden. Deze bepalingen blijven ook na het vervallen van deze Tijdelijke wet van kracht.

Bisschop
Van der Plas