

Vergaderjaar 2023–2024

33 576

Natuurbeleid

35 334

Problematiek rondom stikstof en PFAS

Nr. 367

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR NATUUR EN STIKSTOF

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 1 maart 2024

Naar aanleiding van het advies van de heer Remkes van oktober 2022 heb ik een verkenning naar alternatieven voor de huidige omgevingswaarden in de wet laten uitvoeren. Een werkgroep heeft onderzocht of het mogelijk is een bredere omgevingswaarde op te nemen in de wet, die niet alleen op stikstof stuurde en de daaraan gekoppelde kritische depositiewaarde (KDW), maar op de staat van de natuur. Een integrale omgevingswaarde die zich breed op de kwaliteit van de natuur richt, heeft in principe inhoudelijk de voorkeur omdat meerdere drukfactoren bepalend zijn voor de staat van de natuur.

Vanaf het begin was duidelijk dat het vanwege uiteenlopende belangen uitdagend zou zijn om tot een eindproduct te komen. Ik waardeer het zeer dat dit ondanks de verschillende standpunten van de werkgroepleden toch is gelukt. Middels deze brief bied ik het eindverslag van de werkgroep aan uw Kamer aan.

Huidige omgevingswaarde (KDW)

De mens is onlosmakelijk verbonden met de natuur, biodiversiteit, waterkwaliteit, gezonde lucht en een robuuste ecologische gezonde bodem. Zij vormen de ruggengraat voor zowel onze eigen gezondheid als voor de welvaart van onze samenleving. Daarom wil ik verzekeren dat verslechtering van de Nederlandse natuur wordt voorkomen en dat (op termijn) een gunstige staat van instandhouding wordt bereikt voor zowel habitattypen als leefgebieden van soorten. Ook de Europese Vogel- en de Habitatrichtlijn verplichten Nederland hiertoe.

Om hieraan bij te dragen zijn op dit moment in de wet drie omgevingswaarden vastgesteld met als doel de reductie van stikstofdepositie: in 2025, 2030 en 2035 moet ten minste respectievelijk 40, 50 en 74 procent van het stikstofgevoelig Natura 2000-areaal onder de Kritische Depositiewaarden (KDW) zijn gebracht. Dit zijn resultaatsverplichtingen voor de Rijksoverheid, om zo voor het deelaspect stikstof langjarig en gestructu-

reerd te kunnen bijdragen aan het behalen van de eisen uit de Vogel- en de Habitatrichtlijn (VHR) voor natuurherstel en het tegengaan van verslechtering. Stikstof is immers één van de belangrijkste drukfactoren op de natuur. Stikstof legt grote afstanden af waardoor, naast een gebiedsgerichte aanpak, ook een gebiedsoverstijgende sturing benodigd is. Om deze redenen is voor een landelijke omgevingswaarde in de wet gekozen. De omgevingswaarden zijn nadrukkelijk onderdeel van breder integraal natuurbeleid om de doelen uit de VHR te halen (zoals Natura 2000-beheerplannen, het Nationaal Programma Landelijk Gebied en het Programma Stikstofreductie en Natuurverbetering).

KDW in relatie tot toestemmingverlening

Naast de functie van de KDW als indicator bij de huidige omgevingswaarden in de wet, speelt de KDW ook een rol in het proces van toestemmingverlening omdat het een belangrijke ecologische en internationaal gebruikte wetenschappelijke bepaalde indicator is. Het overschrijden van deze waarde in een bepaald habitatype of leefgebied dat gevoelig is voor stikstof, brengt een risico van verslechtering met zich mee. Bij toestemmingverlening moet juist worden aangetoond dat het beoogde project geen significante effecten op de natuur kan veroorzaken. Het overschrijden van de KDW in de natuur nabij het project betekent niet automatisch dat een project niet kan doorgaan, maar het is wel een signaal om nader onderzoek te verrichten naar mogelijke significante effecten van het project op de natuur in relatie tot stikstof.

Het niet behalen van de omgevingswaarde in de wet heeft geen directe gevolgen voor toestemmingverlening, aangezien de omgevingswaarde geen rol speelt bij de toetsing van projecteffecten. De reductie van stikstofdepositie en de verbetering van de natuur zal op termijn wel een positieve impact hebben op de toestemmingverlening. Hierdoor kan namelijk gemakkelijker worden aangetoond – overeenkomstig de eisen van artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn – dat de te vergunnen activiteit geen aantasting van het Natura 2000-gebied(en) veroorzaakt. Tegelijkertijd is het ook zo dat als de omgevingswaarden worden behaald, de vergunningverleningsproblematiek niet per definitie volledig is opgelost. Er kunnen dan nog steeds gebieden voorkomen waar negatieve projecteffecten kunnen optreden door stikstof of andere drukfactoren en er zal nog steeds sprake zijn van gebieden met een overschrijding van de KDW.

Verkenning alternatieve omgevingswaarden

Naar aanleiding van de aanbeveling van de heer Remkes om «de staat van de natuur centraal te stellen en de KDW op termijn uit de wet te halen», heb ik samen met verschillende sectorpartijen – natuurorganisaties, agrarische partijen, het Rijk en provincies – onderzocht of er een alternatief is voor de huidige omgevingswaarden in de wet. Vooral agrarische partijen hebben aangegeven dat zij moeite hebben met de huidige omgevingswaarden en de KDW als indicator hierbij. Volgens hen is deze maatstaf te eenzijdig gericht op stikstof, terwijl de natuur door meerdere drukfactoren wordt beïnvloed. Bovendien ervaren zij dat het sturen op depositie weinig ruimte biedt voor doelsturing op individuele bedrijven.

Tijdens deze verkenning stond, op mijn verzoek, het doel en de ambitie van de structurele aanpak van stikstof niet ter discussie. Dit betekent dat het alternatief een vergelijkbare ambitie moet hebben als de huidige omgevingswaarden voor wat betreft stikstofreductie. Op die manier kan er blijvend worden bijgedragen aan het bereiken van een landelijk gunstige

staat van instandhouding en het voorkomen van verslechtering van stikstofgevoelige habitattypen en leefgebieden van soorten.

De verkenning is gestart met een wetenschappelijk essay van de professoren Erisman, Backes en De Vries. Vervolgens heeft de werkgroep dit essay en verschillende bouwstenen voor mogelijke alternatieven in de eerste fase van de verkenning bekeken¹. In de tweede fase is een alternatief (dat aansluit bij meerdere bouwstenen) conform de aanbevelingen en bevindingen uit fase één, verder onderzocht op haalbaarheid. De basis van het onderzochte alternatief is om in plaats van de wettelijke omgevingswaarde voor stikstof, een omgevingswaarde in de wet op te nemen waarbij in «x» procent van het Natura 2000-areaal de instandhoudingsdoelstellingen, zoals vastgelegd in de aanwijzingsbesluiten, in het jaar «y» behaald dienen te worden (dit geldt voor zowel habitattypen als soorten). Dit nader te bepalen percentage betreft dan ook niet-stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden. In het uitgevoerde haalbaarheidsonderzoek is getoetst of een dergelijke omgevingswaarde juridisch houdbaar, ecologisch effectief en uitvoerbaar is. De resultaten van de verkenning staan in het eindverslag van de werkgroep, die als bijlage aan deze brief is toegevoegd.

Haalbaarheid alternatieve omgevingswaarde

Een bredere omgevingswaarde waarin naar meerdere aspecten van de natuur wordt gekeken, is door de werkgroep conceptueel gezien omarmd; maar over de invulling hiervan en termijn waarop een dergelijke omgevingswaarde in de praktijk kan worden gebracht, wordt verschillend gedacht. In theorie wordt de onderzochte alternatieve omgevingswaarde als haalbaar gezien (dat wil zeggen juridisch houdbaar, ecologisch effectief en uitvoerbaar), indien een aantal randvoorwaarden op orde zijn gebracht. Die voorwaarden luiden als volgt:

- De Natura 2000-beheerplannen bevatten concrete (meetbare) formuleringen van alle instandhoudingsdoelstellingen zoals vastgesteld in de aanwijzingsbesluiten voor elk van de 162 Natura 2000-gebieden. Deze concretisering zal via formele procedures zoals door middel van actualisatie van beheerplannen moeten worden vastgesteld. Dit zal een aantal jaren in beslag nemen.
- Er bestaat per Natura 2000-gebied helderheid over de situatie (staat van de natuur) op het moment van aanwijzing (nulsituatie of T0). Wanneer hier geen duidelijkheid over bestaat, is het van belang bestuurlijk overeen te komen hoe hiermee wordt omgegaan.
- De beschikbare monitoringgegevens over Natura 2000-gebieden zijn uitgebreid, verbeterd en toegankelijk, waardoor objectieve beoordeling van het behalen van instandhoudingsdoelen, eventuele verslechtering en de trend mogelijk is.
- De sturing op het aanpakken van diverse drukfactoren wordt voldoende gewaarborgd. Dit omvat het borgen van het landelijk einddoel, het aanpakken van relevante drukfactoren en het implementeren van benodigde maatregelen, waarbij de regie voor een aantal drukfactoren ook op landelijk niveau is ingeregeld.
- De benodigde informatie voor het vaststellen van doelbereik en het monitoren van het alternatief is op een georganiseerde manier samengesteld. Bovendien is er voldoende kennis en ambtelijke en ecologische capaciteit beschikbaar.
- Er bestaat politieke betrokkenheid en maatschappelijk draagvlak voor de concretisering van Natura 2000-beheerplannen, evenals de afdwingbaarheid bij te nemen maatregelen.

¹ Kamerstuk 33 576, nr. 360

- Aan de alternatieve omgevingswaarde is een specifiek programma gekoppeld om ervoor te zorgen dat deze doelstelling wordt bereikt.

Daarnaast zal hiervoor een wetswijzigingstraject nodig zijn.

Beknopte terugmelding overleg sectorpartijen 15 februari 2024

Op 15 februari heb ik samen met een brede groep aan partijen (natuurorganisaties, agrarische partijen, provincies en het Rijk) gereflecteerd op het eindverslag van de werkgroep. Er bestaat consensus over het feit dat meerdere drukfactoren een rol spelen bij de staat van de natuur dan alleen stikstof. Hoewel natuurorganisaties het onderzochte alternatief op basis van de bredere staat van de natuur conceptueel interessant vinden, roept met name de uitvoerbaarheid en lange doorlooptijd weerstand op. Een aantal van de aanwezige agrarische partijen ziet het onderzochte alternatief beter aansluiten bij de VHR dan de huidige omgevingswaarden in de wet. Daarnaast worden er door meerdere partijen mogelijkheden gezien voor een alternatief op basis van emissiesturing, hetgeen nu geen onderdeel van de opdracht van de werkgroep was.

Reflectie kabinet

Aangezien het kabinet demissionair is, ligt het in de handen van een nieuw kabinet om een standpunt in te nemen over de onderzochte alternatieve omgevingswaarde. Wel geef ik namens het kabinet graag mijn reflectie op de uitgevoerde verkenning en het eindverslag van de werkgroep. Hiermee geef ik tevens invulling aan mijn toezegging aan de Kamer om te reflecteren op het essay van de wetenschappers, weliswaar beknopt gezien mijn demissionaire status².

Ik ben het eens met de werkgroep dat een omgevingswaarde die breed kijkt naar de staat van de natuur, inhoudelijk gezien de voorkeur heeft. Daarnaast deel ik het advies van de werkgroep dat het vervangen van de huidige omgevingswaarden afhangt van de genoemde voorwaarden en dat deze eerst vervuld moeten worden voordat het alternatief als juridisch en ecologisch haalbaar kan worden beschouwd. Dit vergt een omvangrijk en kostbaar traject. Het lijkt mij daarom verstandig dat het nieuwe kabinet in eerste instantie een plan van aanpak laat uitwerken in samenspraak met medeoverheden, wetenschappelijke instellingen en andere betrokken partijen voor implementatie en financiering van de randvoorwaarden en daarna toetst of hiermee aan de randvoorwaarden voldaan kan worden. Met name toetsing van de uitvoerbaarheid is van belang. Het gaat dan onder meer om het toetsen of de benodigde ecologische capaciteit geleverd kan worden, of het nemen van benodigde maatregelen onontkoombaar kan worden geborgd, in hoeverre het Rijk voldoende kan sturen op doelbereik, hoe snel monitoringsgegevens afdoende kunnen worden gegenereerd en verbeterd en hoe de instandhoudingsdoelstellingen door provincies kunnen worden geconcretiseerd. Het lijkt mij wijs dat een nieuw kabinet pas na een dergelijke toets een beslissing neemt over het al dan niet overgaan op de onderzochte alternatieve omgevingswaarde. Overigens wacht ik niet met het op orde brengen van de randvoorwaarden, want dit is hoe dan ook van belang met het oog op het behalen van de doelstellingen uit de VHR en mogelijk ook om te voldoen aan de eisen die de natuurherstelverordening stelt.

Ik vind het belangrijk om andere alternatieven voor de omgevingswaarden te onderzoeken, zoals emissiereductiedoelstellingen, een

² Toezegging bij Tijdelijke wet Transitiefonds landelijk gebied en natuur (Kamerstuk 36 277) (Antwoord 1^o termijn + rest)

alternatief dat door meerdere partijen ook tijdens de bijeenkomst van 15 februari naar voren is gebracht. Emissiereductie heeft de afgelopen periode al een centralere plek in het beleid gekregen: zo zijn er vorig jaar februari indicatieve emissiereductiedoelen voor de sectoren industrie, mobiliteit en landbouw gepubliceerd. Ook het NPLG kent al emissiereductiedoelen voor ammoniak voor de provincies³. Daarom vind ik het belangrijk om te overwegen, eventueel als onderdeel van een verdere uitwerking van het onderzochte alternatief uit de verkenning, om de mogelijkheden te onderzoeken van stevig geborgde, landelijke emissiereductiedoelstellingen zoals ook in het essay van de wetenschappers is uitgewerkt. Dit zou kunnen inhouden dat in plaats van dat «x»% van de stikstofgevoelige natuur in Natura 2000-gebieden onder de KDW moet worden gebracht, een «x»% reductie van emissies op landelijk niveau en/of voor individuele sectoren gerealiseerd moet zijn in het jaar «y». Daarbij is van belang dat het ambitieniveau vergelijkbaar is met de huidige omgevingswaarden voor stikstof. De reductie van stikstof is en blijft een *no regret* stap in de aanpak van natuurherstel en -verbetering. Vanuit effectief natuurbeleid is het essentieel op te merken dat de belasting van stikstof op natuur – in de vorm van locatiespecifieke depositie – uiteindelijk hetgeen is wat de impact van de drukfactor stikstof bepaalt. Een koppeling tussen emissie en depositie blijft vanuit dit oogpunt noodzakelijk.

Geen omgevingswaarden in de wet

Hoewel de VHR niet verplicht om omgevingswaarden voor stikstof vast te leggen in de wet, bestaat er zonder wettelijke verplichting voor een omgevingswaarde én daaraan gekoppeld een wettelijk geborgde stikstofaanpak met concrete maatregelen een aanzienlijk risico dat Nederland zijn verplichtingen uit de VHR niet nakomt. De Afdeling Advisering van de Raad van State heeft het belang van omgevingswaarden in de wet eerder onderschreven omdat daarmee langjarig, over kabinetstermijnen heen, maatregelen afdwingbaar in de tijd kunnen worden geplaatst. Tegelijkertijd is een wettelijke verplichting tot stikstofreductie geen absolute voorwaarde om een programma in te stellen of om daadkrachtig beleid te voeren. Met andere woorden: uiteindelijk gaat het erom dat er effectief en geborgd maatregelen worden genomen die de belasting van stikstof in forse mate reduceert.

Ik adviseer daarom het volgend kabinet bovenstaande overwegingen kritisch mee te nemen in de besluitvorming over het eventueel aanpassen van de omgevingswaarde in de wet. Belangrijk is dat dit proces niet afleidt van de opgave waar we hoe dan ook voor staan en mee aan de slag zijn: het voortvarend uitvoeren van de benodigde maatregelen om de natuur te herstellen en de monitoringsgegevens op orde te brengen.

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

³ Kamerstukken II 2022–2023, 34 682, nr. 114