
MEMO

Van : Rho Adviseurs B.V.
Project : PAS Innovatieproject 2020 nr. 20200072
Datum : 2 juni 2020
Aan : Aan het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat
en het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
Betreft : Reactie internetconsultatie Wet stikstofreductie en natuurverbetering



Naar aanleiding van de opengestelde internetconsultatie betreffende de ‘Wijziging van de Wet natuurbescherming, de Omgevingswet en enkele algemene maatregelen van bestuur (stikstofreductie en natuurverbetering)’, kortweg de Wet stikstofreductie en natuurverbetering, (Wsn) willen wij graag een aantal aandachtspunten naar voren brengen. Dit doen we slechts op hoofdlijnen, daar de reactietermijn voor deze internetconsultatie wel bijzonder kort is te noemen.

Doel en noodzaak van de Wsn

Blijkens de memorie van toelichting van het wetsvoorstel is het doel van de Wsn om een verplichting in de Wet natuurbescherming en later in de Omgevingswet op te nemen dat bij algemene maatregel van bestuur (amvb) een streefwaarde wordt vastgesteld voor de vermindering van de stikstofdepositie op voor stikstof gevoelige habitattypen en leefgebieden van soorten in Natura 2000-gebieden. Hieraan wordt dan gekoppeld de verplichting om een programma vast te stellen en te monitoren. Er wordt uitdrukkelijk niet voorzien in het programma-tisch creëren van depositieruimte.

Het ligt in de bedoeling deze streefwaarde in de tijd gezien steeds aan te passen om het achterliggende einddoel van een gunstige staat van instandhouding voor de betrokken habitattypen en leefgebieden te kunnen realiseren. Dit einddoel kan niet in één keer worden bereikt. Met de streefwaarde en het steeds aanpassen ervan wordt de continuïteit van de inzet op het verminderen van de stikstofdepositie gewaarborgd. In het bijzonder wordt een gecoördineerde provincie-overstijgende aanpak nagestreefd.

Als landelijk werkend adviesbureau op het gebied van de leefomgeving ondersteunen wij een dergelijke aanpak van harte. In onze adviespraktijk merken wij dagelijks dat provincies – hoewel van goede wil – door allerlei omstandigheden niet in staat blijken te zijn om op regionaal en lokaal niveau tot een goede oplossing te komen voor de stikstofproblematiek. Te vaak is ook de provincie een onderdeel van het probleem.

Niettemin vragen wij ons wel af of een wettelijke verankering van het kunnen stellen van een steeds aan te scherpen landelijke streefwaarde helpt bij een opstellen van een landelijke aanpak. Eigenlijk is het einddoel allang duidelijk, willen we in Nederland voldoen aan de Habitatrichtlijn en dat is dat de overschrijding van de kritische depositiewaarden voor de stikstofgevoelige habitats tot 0 wordt gereduceerd, behoudens een onzekerheidsmarge van 35 of 70 mol/ha/jaar. Dit was ook het einddoel van het PAS. Eigenlijk is dát de streefwaarde op de lange termijn. We vragen ons ook af of het bij wet tijdelijk vaststellen van voorlopige hogere grenswaarden niet in strijd is met de Habitatrichtlijn, en of dit niet een inbreukprocedure van de Europese Commissie zou kunnen uitlokken.

In feite erken je als EU-lidstaat met het bij wet vaststellen van deze tijdelijke streefwaarde expliciet dat niet wordt voldaan aan Europese richtlijnen. Dat dit nu feitelijk ook het geval is maakt dit niet anders. Het bij wet vastleggen van gedoogsituaties is in internationaal kader niet goed mogelijk, zoals ook al is gebleken in andere beleidssectoren in Nederland.

Het vaststellen van tijdelijke streefwaarden zou echter juist wel weer goed passen bij het aanvragen bij de Europese Commissie (of de Raad van Ministers) van een tijdelijke derogatie van de Habitatrichtlijn op het gebied van stikstofdepositie op Natura 2000 gebieden. Iets dergelijks is ook gebeurd bij de Nitraatrichtlijn. Mogelijk is dat ook de inzet bij het vastleggen van deze streefwaarden, maar hiervan blijkt nu niets in de memorie van toelichting. Tijdelijke derogatie zou overigens wel een goed ding zijn en zou een landelijke aanpak enorm kunnen helpen om de problemen echt aan te pakken, zonder dat we ons bij allerlei plannen en vergunningen ons druk moeten maken over zeer kleine deposities, die juridisch gezien inderdaad een overschrijding veroorzaken. Dit kost veel energie en tijd, die beter kan worden besteed aan het daadwerkelijk aanpakken van het stikstofprobleem.

Relatie met het PAS

Dit brengt ons ook op de relatie van dit wetsvoorstel met het Programma Aanpak Stikstof (PAS). Het PAS is er voor zover ons bekend nog steeds, het is niet ingetrokken. Het is alleen nergens van toepassing omdat bijlage 2 waarin de Natura 2000 gebieden zijn aangegeven waarop het van toepassing is, onverbindend is verklaard in de uitspraak van de Raad van State van 29 mei 2019 (ECLI:NL:RVS:2019:1603, r.o. 31.1).

Door de Europese rechter en ook de nationale rechter is niet gezegd dat het PAS een ontoelaatbaar systeem is. Expliciet is aangegeven dat het PAS een systeem is dat in overeenstemming is met artikel 6 lid 3 Habitatrichtlijn (antwoord op prejudiciële vraag 4 van het arrest van het Europese Hof van Justitie van 7 november 2018, C-293/17 en C 294/17). Alleen de passende beoordeling klopte niet, omdat maatregelen in aanmerking waren genomen waarvan het positieve effect niet vaststond en er toch depositieruimte was vrijgegeven.

De nu voorliggende regeling om tot via een landelijk programma te komen tot stikstofreductie, zonder dat nu al ontwikkelingsruimte wordt weggegeven, is in feite de maatregelkant van het PAS, met extra maatregelen. In feite wordt het voorgestane nieuwe programma een half PAS.

Na de PAS-uitspraken van 29 mei 2019 hebben we veel adviezen en nieuwe wetgeving gezien, maar nergens wordt ervoor gekozen om het nog steeds bestaande PAS simpelweg aan te passen aan de uitspraken, hetgeen primair meer voor hand zou liggen. Als het PAS niet meer het element depositieruimte in zich heeft is het nog steeds (en zelfs meer) wat de naam aangeeft, het Programma Aanpak Stikstof. De nu voorgestane landelijke aanpak kan hier prima worden ingePAST.

Kiest men er toch voor om nieuwe wetgeving op dit punt te introduceren, dan is het wenselijk dat het PAS wordt ingetrokken, zoals gezegd is het er nog steeds, maar hangt het in de lucht. Met de nu voorgestelde wetswijziging wordt titel 2.1. van het Besluit natuurbescherming (Bnb), de besluitbasis voor het PAS vervangen, maar de wettelijke basis, artikel 1.13 Wet natuurbescherming (Wnb) blijft in stand. Op basis van dit artikel kan overigens net zo goed de nu voorgestane landelijke aanpak worden gebaseerd als op de met het nieuwe wetsvoorstel geïntroduceerde artikelen 1.12a t/m f. Dat op grond van 1.13 Wnb bij amvb ook depositieruimte kan worden toegekend doet hier aan af. Van deze mogelijkheid hoeft geen gebruik te worden gemaakt, als men dit niet wil (althans niet met een programma).

Staatsrecht

Met dit wetsvoorstel wordt niet alleen de Wnb en de Omgevingswet gewijzigd, maar ook de daarop gebaseerde amvb's. De bij amvb vast te stellen streefwaarde wordt gelijk ook bij wet vastgesteld. Dit is staatsrechtelijk ongebruikelijk.

Dit wordt gemotiveerd door de wens om het parlement de gelegenheid te geven om zich uit te spreken over de streefwaarde en door het belang van een spoedige totstandkoming van dit nieuwe wettelijke kader. Los van het punt dat wij twijfelen aan de noodzaak van het vaststellen van deze streefwaarde (tenzij bij derogatie) en ook aan de noodzaak van een nieuwe programmaregeling in de Wnb denken wij dat de voorhangprocedure ook voldoende waarborgen kan bieden. Als de streefwaarde al door de wetgever moet worden vastgelegd dan kan dit in de wet zelf. Dat kan dan net zo snel. Net als bij de Crisis- en herstelwet zou dan wel expliciet bij wet de mogelijkheid kunnen worden opgenomen om deze regeling te wijzigen bij amvb. Dan is daar ook een uitdrukkelijk mandaat van de wetgever voor.

Relatie met depositieruimte (artikel 5.5a Wnb)

Hoewel de bedoeling van het met dit wetsvoorstel beoogde programma uitdrukkelijk niet is het creëren van depositieruimte voor vergunningverlening, wordt tegelijkertijd aangegeven dat hiermee wel een fundament wordt gelegd dat het eenvoudiger maakt om aan te tonen dat nieuwe ontwikkelingen niet tot natuuraantasting zullen leiden.

Dit roept de vraag op of de met dit programma behaalde of te behalen vermindering van de stikstofdepositie ook kan worden ingezet als stikstofdepositieruimte in het stikstofregistratiesysteem op basis van artikel 5.5a van de Wnb, zoals deze luidt na de op 1 januari 2020 in werking getreden Spoedwet Aanpak Stikstof. In hoeverre kunnen de in het programma opgenomen maatregelen worden aangemerkt als aanvullende maatregelen ten opzichte van het beheerplan, als bedoeld in het tweede lid van artikel 5.5.a Wnb.

De ministeriële regeling op basis van artikel 5.5a beperkt zich nu tot de stikstofdepositieruimte als gevolg van de snelheidsverlaging voor rijkswegen. Een volgende ministeriële regeling kan stikstofdepositieruimte putten uit andere maatregelen, waaronder mogelijk de maatregelen uit het nu voorgestelde nieuwe programma. De memorie van toelichting zegt hier nu niets over. Mogelijk kan dit in de volgende versie nog wat nader worden toegelicht.

Definitie depositieruimte in het Bnb komt in de lucht te hangen

Momenteel is in artikel 1.1 van het Bnb overigens nog steeds een definitie opgenomen van (stikstof)depositieruimte. Deze staat in relatie tot het huidige artikel 2.1 Bnb, waarin de basis wordt gelegd voor het huidige PAS. Dit laatste artikel gaat nu met dit wetsvoorstel vervallen. Daarmee komt de definitie van depositieruimte in de lucht te hangen, terwijl er nog wel behoefte is aan een dergelijke definitie, mede gelet op het stikstofregistratiesysteem. Het is wellicht raadzaam om een nieuwe omschrijving van dit begrip te maken. Dit zou ook in de wet zelf kunnen, nu artikel 5.5a Wnb dit begrip ook gebruikt en er geen definitie is in de wet zelf.

Noodzaak definitie stikstofdepositie

In dit verband moet ook worden opgemerkt dat het woord 'stikstofdepositie' veelvuldig wordt gebruikt, zowel in de huidige Wnb als in dit nieuwe wetsvoorstel. Een definitie hiervan ontbreekt echter. Gelet op het veelvuldig gebruik van dit begrip lijkt het ons wenselijk dat hiervan een definitie wordt opgenomen, dit zou met het onderhavige wetsvoorstel vorm kunnen worden gegeven. Hiermee kan onder meer duidelijk worden gemaakt dat het niet gaat om de depositie van gewone lucht (die voor 80% uit stikstof bestaat) maar om de depositie van (potentiële) stikstofverbindingen.

Omgevingswet en Bkl

Met het onderhavige wetsvoorstel wordt ook de Omgevingswet en het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) aangepast. Zonder heel uitgebreid hierop in te gaan moet wel worden geconstateerd dat de Spoedwet Aanpak Stikstof de Omgevingswet ook aanpast op andere punten.

Hierbij komt de eerder geconstateerde relatie met de depositieruimte met het stikstofregistratiesysteem ook aan de orde, evenals de hiervoor genoemde definitiekwesties. Ten aanzien van het Bkl valt op dat in de laatst beschikbare geconsolideerde versie nog een paragraaf 4.5 is opgenomen over het (een) nationaal PAS en dat dit kennelijk niet meer het geval is in de versie waar in dit wetsvoorstel van wordt uitgegaan. Hier wordt nu over een paragraaf 4.5.1 gesproken.

Formulering streefwaarde/omgevingswaarde

Tot slot nog iets over de formulering van de streefwaarde c.q. omgevingswaarde zelf. De overige streefwaarden/omgevingswaarden die nu al voorkomen geven meestal een waarde aan in de vorm van een concentratie van stoffen in het water, de lucht of de bodem. Uiteindelijk is dat ook voor stikstofdepositie het geval. Bepalend is uiteindelijk de kritische depositiewaarde per stikstofgevoelig habitat, uitgedrukt in mol/ha/jaar. De formulering van de streefwaarde geeft in feite aan dat op ten minste 50% van het areaal van stikstofgevoelige habitats – in Natura 2000 gebieden - de kritische depositiewaarde in 2030 niet meer mag worden overschreden. Dit is een doelstelling die wordt uitgedrukt in oppervlaktes en niet in de hoogte van de stikstofdepositie. Zo wordt er eigenlijk niets gezegd over de overige 50%. Ook is niet duidelijk of deze 50% per Natura 2000 gebied geldt of voor alle Natura 2000 gebieden gezamenlijk. Houdt een aanpak van meer dan 50% voor de Veluwe in dat de aanpak voor de Peel wel minder dan 50% kan zijn? Of kunnen eerst lichtere overschrijdingen worden aangepakt (laaghangend fruit) en de echt hoge overschrijdingen nog even buiten beschouwing worden gelaten?

Wellicht is het een idee om te bepalen dat in principe overall een reductie moet plaatsvinden van 50% van de overschrijding van een kritische depositiewaarde? Maar dit moet natuurlijk wel haalbaar zijn.

Conclusie

Onze conclusie is dat met dit wetsvoorstel geen oplossing wordt geboden voor het stikstofprobleem en dit ook onnodig nog meer op scherp zet. Een landelijke programmatische aanpak is ook goed mogelijk op basis van de huidige wetgeving met een PAS 2, dat alleen stikstofreducerende maatregelen bevat.

Voor een gerichte oplossing van de stikstofproblematiek is een andere benadering nodig die meer aansluit bij de huidige praktijk van (natuur)vergunningverlening en (bestemmings)planvorming. Daar zouden wij graag nog eens over van gedachten willen wisselen.

= = =