

Vergaderjaar 2022–2023

36 296

Initiatiefnota van de leden Van der Plas en Eppink «Snel weg uit de stikstofcrisis»

Nr. 2

INITIATIEFNOTA

1. Woord vooraf

De stikstofproblematiek heeft Nederland volledig in zijn greep. Door een verregaande detaillering van de wetgeving heeft het kabinet Nederland op slot gezet. Het belemmert de bouw van huizen en fabrieken, de aanleg van infrastructuur, maar ook de energietransitie en verduurzaming van bijvoorbeeld industrie en landbouw. Zelfs paasvuren of de lokale motorcrosswedstrijd hebben te maken met deze stikstofproblematiek. De initiatiefnemers zien graag dat Nederland zo snel mogelijk van het stikstofslot gaat. Maar wel met oog voor de natuur en het herstel daarvan; indien en waar dat nodig is. De initiatiefnemers denken dat dat kan en beschrijven in deze nota hoe dat zou moeten.

2. Inleiding

Op 29 mei 2019 zette de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State een streep door het Programma Aanpak Stikstof (PAS). De Raad gaf daarbij aan dat er geen voorschot genomen mag worden op maatregelen waarvan de uitwerking in de toekomst gaat plaatsvinden. Deze uitspraak zorgde voor een acuut probleem: de geldende wetgeving rondom stikstof verviel en de situatie van voor de PAS werd weer van toepassing. Dit betekende dat sommige aanpassingen in bedrijfsvoeringen die gedaan werden onder de PAS geen geldige basis meer hadden. Door het ontbreken van een geldig vergunningstelsel kwam de vergunningverlening stil te liggen. Een situatie die nu, begin 2023, nog voortduurt.

Inmiddels heeft de zogenaamde «Stikstofwet» zijn intrede gedaan: de Wet stikstofreductie en natuurverbetering (Wsn). Via een aantal wijzigingen in de Natuurbeschermingswet zijn er harde doelen gesteld: de invloed van stikstof op de natuur is daarbij teruggebracht naar Kritische Depositie Waarden (KDW). Stikstof is daarbij als leidende waarde genomen om de toestand van de natuur te duiden.

De wijze waarop er omgegaan wordt met stikstof en deze KDW zet de Nederlandse samenleving op slot. Elke activiteit die leidt tot stikstofuitstoot is vergunningplichtig. Omdat de KDW op veel plekken niet wordt gehaald, is het bijna onmogelijk om nog vergunningen te verstrekken. Hierdoor kunnen bouwprojecten niet starten, ligt de aanleg van infrastructuur stil en kunnen bedrijven geen veranderingen in hun bedrijfsvoering aanvragen. Nederland staat dus op slot! De zogenaamde bouwvrijstelling die de Minister in de Wsn had geplaatst is op 2 november 2022 door de Raad van State van tafel geveegd in de zogenaamde Porthos-uitspraak.¹

In deze initiatiefnota wordt beschreven hoe de KDW op een andere manier in de wet kan worden opgenomen, waarbij natuurherstel en een goede staat van instandhouding van de natuur de kernwaarden zijn en de KDW een hulpmiddel. Daarnaast voorziet de nota in een juridisch houdbare drempelwaarde met een wetenschappelijke onderbouwing, ten slotte voorziet de nota in een onderscheid tussen «stikstof» en «ammoniak» die aansluit bij de doelen in het Schone Lucht akkoord. Hiermee wordt tevens invulling gegeven aan de aangenomen motie-Grinwis² die beoogt de onderlinge uitruil van stikstof en ammoniak te voorkomen.

Op 5 oktober 2022 verscheen, op verzoek van het kabinet, het rapport «Wat wel kan, Uit de impasse en een aanzet voor perspectief» van Johan Remkes.³ Verschillende aanbevelingen uit dit rapport worden meegenomen in deze initiatiefnota.

3. Achtergronden

3.1 Habitatrichtlijn

De Europese Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn vormen de basis voor het Nederlandse natuurbeleid. De Habitatrichtlijn richt zich op een gunstige staat van instandhouding van de natuur in de beschermingszones. De Habitatrichtlijn omschrijft:

Staat van instandhouding van een natuurlijke habitat: de som van de invloeden die op de betrokken natuurlijke habitat en de daar voorkomende typische soorten inwerken en op lange termijn een verandering kunnen bewerkstelligen in de natuurlijke verspreiding, de structuur en de functies van die habitat of die van invloed kunnen zijn op het voortbestaan op lange termijn van de betrokken typische soorten op het in artikel 2 bedoelde grondgebied.

De «staat van instandhouding» van een natuurlijk gebied wordt als «gunstig» beschouwd wanneer:

- Het natuurlijke verspreidingsgebied van de habitat en de oppervlakte van die habitat binnen dat gebied stabiel zijn of toenemen, en*
- De, voor behoud op lange termijn nodige, specifieke structuur en functies bestaan en in de afzienbare toekomst vermoedelijk zullen blijven bestaan, en*
- De staat van instandhouding van de voor die habitat typische soorten gunstig is als bedoeld in letter (i). (art. 1 lid e)*

¹ ABRvS 2 november 2022, ECLI:NL:RVS:2022:3159.

² Kamerstukken II 2022/23, 30 252, nr. 58.

³ Bijlage bij Kamerstukken II 2022/23, 30 252, nr. 34.

Staat van instandhouding van een soort: het effect van de som van invloeden die op de betrokken soort inwerken en op lange termijn een verandering kunnen bewerkstelligen in de verspreiding en de grootte van de populaties van die soort op het in artikel 2 bedoelde grondgebied.

De «staat van instandhouding» wordt als «gunstig» beschouwd wanneer:

- Uit populatiedynamische gegevens blijkt dat de betrokken soort nog steeds een levensvatbare component is van de natuurlijke habitat waarin hij voorkomt, en dat vermoedelijk op lange termijn zal blijven, en*
- Het natuurlijke verspreidingsgebied van die soort niet kleiner wordt of binnen afzienbare tijd lijkt te zullen worden, en*
- Er een voldoende grote habitat bestaat en waarschijnlijk zal blijven bestaan om de populaties van die soort op lange termijn in stand te houden. (artikel 1, lid i)*

Er valt een aantal conclusies te trekken naar aanleiding van de Habitatrichtlijn. Bijvoorbeeld: De staat van de natuur mag niet verslechteren en de staat van de natuur wordt bepaald door «een som van invloeden». Het is aan de lidstaten om hier op de juiste wijze invulling aan te geven. De richtlijn geeft daarbij zelf aan dat er sprake is van een «som van invloeden»; er zijn dus meerdere factoren van invloed. Opvallend is ook dat in de Habitatrichtlijn niet één keer wordt gesproken over stikstof.

In de Wet Natuurbescherming zijn de artikelen 1, lid e en lid i van de Habitatrichtlijn overgenomen. In de Wet Natuurbescherming is ook opgenomen: «*de borging van een evenwichtige, duurzame economische ontwikkeling en de integratie van het beleid gericht op het behoud van de biologische diversiteit met het algemene economisch beleid, de handelspolitiek, het landbouw- en visserijbeleid en het innovatiebeleid.*» (art. 1.5 lid b)

Ook artikel 16 van de Habitatrichtlijn verwijst naar een bredere samenhang van beleid:

1. *Wanneer er geen andere bevredigende oplossing bestaat en op voorwaarde dat de afwijking geen afbreuk doet aan het streven de populaties van de betrokken soort in hun natuurlijke verspreidingsgebied in een gunstige staat van instandhouding te laten voortbestaan, mogen de lidstaten afwijken van het bepaalde in de artikelen 12, 13, 14 en 15, letters a) en b):*
 - a) *in het belang van de bescherming van de wilde flora en fauna en van de instandhouding van de natuurlijke habitats;*
 - b) *ter voorkoming van ernstige schade aan met name de gewassen, veehouderijen, bossen, visgronden en wateren en andere vormen van eigendom;*
 - c) *in het belang van de volksgezondheid en de openbare veiligheid of om andere dwingende redenen van groot openbaar belang, met inbegrip van redenen van sociale of economische aard, en voor het milieu wezenlijke gunstige effecten.*

Daar waar de Habitatrichtlijn het heeft over het **doel** instandhouding van de natuur (artikel 2 lid 1), is in de Wet Natuurbescherming de kritische depositiewaarde opgenomen als **resultaatsverplichting** (artikel 1.12).

Artikel 6 lid 2 van de Habitatrichtlijn stelt:

«De Lid-Staten treffen passende maatregelen om ervoor te zorgen dat de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten in de speciale beschermingszones niet verslechtert en er geen storende factoren optreden voor de soorten waarvoor de zones zijn aangewezen

voor zover die factoren, gelet op de doelstellingen van deze richtlijn een significant effect zouden kunnen hebben.»

Dit artikel kan geïnterpreteerd worden als een verslechteringsverbod.

Artikel 2 van de Habitatrichtlijn noemt herstel van de natuur: dit is een doel, een streven en derhalve geen resultaatverplichting die gekoppeld is aan een bepaalde termijn. Het artikel geeft verder aan dat de richtlijn niet zo eenzijdig geïnterpreteerd dient te worden als Nederland doet: er wordt namelijk rekening gehouden met vereisten op economisch, sociaal en cultureel gebied.

Artikel 2

- 1. Deze richtlijn heeft tot doel bij te dragen tot het waarborgen van de biologische diversiteit door het instandhouden van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna op het Europese grondgebied van de Lid-Staten waarop het Verdrag van toepassing is.*
- 2. De op grond van deze richtlijn genomen maatregelen beogen de natuurlijke habitats en de wilde dier- en plantesoorten van communautair belang in een gunstige staat van instandhouding te behouden of te herstellen.*
- 3. In de op grond van deze richtlijn genomen maatregelen wordt rekening gehouden met de vereisten op economisch, sociaal en cultureel gebied, en met de regionale en lokale bijzonderheden.*

Nederland kiest dus voor een zeer strenge interpretatie en verengt het natuurbeleid tot stikstofbeleid. Stikstof lijkt een tovermiddel: los de stikstofdepositie op en de natuur floreert. Dit is nadrukkelijk niet het geval: stikstof is weliswaar van invloed op de staat van de natuur, maar er zijn veel meer aspecten van invloed op de staat van de natuur. Door volledig te focussen op stikstof doen we enerzijds geen recht aan natuurbeleid en zetten we anderzijds het land volledig op slot. Dit is niet in lijn met de bedoeling van de Habitatrichtlijn en is ook nadrukkelijk niet hetgeen de Europese Unie van zijn lidstaten vraagt.

Door de resultaatverplichting in de wet op te nemen, is een van de middelen om een goede staat van instandhouding te bereiken verheven tot doel. De relatie tussen het doel van de Habitatrichtlijn en de resultaatverplichting in de Wet Natuurbescherming is niet 1 op 1 aanwezig, garanties dat het leidt tot het te behalen doel (instandhouding van de natuur) zijn er niet. Desalniettemin wordt er 25 miljard euro uitgetrokken om aan de resultaatverplichting te voldoen.

3.2 Kritische depositie waarde

Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) is in de Wet Natuurbescherming aangewezen als de instantie om over de voortgang van het natuurbeleid te rapporteren. In het rapport «naar een uitweg uit de stikstofcrisis», van juli 2021, beschrijft het PBL dat het KDW een bruikbare indicator is maar geen directe maat voor verslechtering van natuurkwaliteit. Het PBL stelt:

*«de mate van overschrijding van de kritische depositiewaarde kan daarbij fungeren als eerste **grove** indicator, maar is slechts een **beperkte** maatlat voor de staat van de natuur dan wel de trend die natuurkwaliteit vertoont».*⁴

⁴ PBL (2021), *Naar een uitweg uit de stikstofcrisis. Overwegingen bij een integrale, effectieve en juridisch houdbare aanpak*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving, p. 15.

Het PBL geeft aan dat er voor 41.000 hectare stikstofgevoelige habitat een positieve trend van staat van instandhouding is, 40.000 hectare kent een stabiele trend en 18.000 hectare een negatieve trend. De doelstellingen in de Wet Natuurbescherming zijn niet gerelateerd aan de hectares met een negatieve trend. In theorie kan de doelstelling (de resultaatverplichting) ertoe leiden dat de effecten zich nauwelijks laten zien in de gebieden die een slechte staat van instandhouding hebben. Immers 74% van 99.000 hectare is 73.260. Dit wil zeggen dat 25.740 hectare niet hoeft te voldoen aan artikel 1.12 WNV, het kan dus zo zijn dat de gebieden met een negatieve trend hier niet onder vallen. Ook dit geeft aan dat de directe relatie tussen natuurherstel en het instrument KDW als doel ontbreekt. Het KDW als doel op zich, zegt dus niets over daadwerkelijk natuurherstel maar zegt ook niets over welke hectares onder de resultaatverplichting vallen. Waarbij het logisch is dat provincies zich zullen richten op de hectares met een geringe overschrijding van de KDW. De doelmatige besteding van het geld dat het kabinet hiervoor reserveert, is dus zeer twijfelachtig.

Verder is het zeer twijfelachtig of het behalen van het doel om 74% van de hectares onder de KDW te krijgen, daadwerkelijk leidt tot vergunningverlening. Als in een gebied 26% van het areaal (of eigenlijk: alles tussen de 0 en 26%) niet onder de KDW komt, is bijvoorbeeld een bouwproject dat binnen een grens van 25 kilometer plaats vindt, alsnog vergunningsplichtig. Op de meeste plekken in Nederland is de afstand tot een overbelast Natura 2000-gebied minder dan 25 kilometer. Dit besef lijkt nog niet doorgedrongen.

Het einddoel, dat nu is vastgelegd voor 2035, lost dus niet de problemen met de vergunningverlening op. De belofte dat Nederland met het behalen van dit doel uit de problemen is, kan geen werkelijkheid worden.

Ook Remkes constateert in zijn rapport *«Wat wel kan, uit de impasse en een aanzet voor perspectief»* dat er sprake is van een »hyperfocus» op KDW en: «Dat betekent dat als de KDW is overschreden, dit niet in alle gevallen hoeft te betekenen dat een vergunning ook per se geweigerd moet worden.»⁵ Een vergunningaanvraag zou gepaard moeten gaan met een ecologische onderbouwing waaruit blijkt dat een project of plan met zekerheid niet leidt tot aantasting van de beschermde natuur. Dit vraagt om een feitelijke analyse en kennis van de staat van de natuur.

3.3 AERIUS

Niet alleen doet de kritische depositie waarde geen recht aan het begrip «gunstige instandhouding van de natuur», de wijze waarop er met de KDW wordt omgegaan heeft daarnaast Nederland op slot gezet. Sectoren als woningbouw, landbouw, industrie en verkeer worden allemaal belemmerd vanwege de KDW en het rekenmodel dat berekent of de KDW wordt overschreden: AERIUS. Dit rekenmodel berekent op hexagon-niveau de stikstofdepositie van een bron. Het rekenmodel kent echter een zeer grote foutmarge en wordt niet geschikt bevonden om de depositie voor een individueel bedrijf tot in detailniveau te berekenen. Al in 2020 concludeerde het Adviescollege Meten en Berekenen Stikstof, de zogenaamde Commissie-Hordijk: *«Het adviescollege constateert echter dat AERIUS, voor zover dat gebruikt wordt voor vergunningverlening, in zijn huidige vorm, niet doelgeschikt is.»*⁶

Ook TNO is kritisch op de afwijkingen van het rekenmodel.⁷ Naar aanleiding van de zogenaamde «stikstof en ammoniak top 100-lijsten»,

⁵ Bijlage bij Kamerstukken II 2022/23, 30 252, nr. 34, p. 11.

⁶ Bijlage bij Kamerstukken II 2019/20, 35 334, nr. 88, p. 9.

⁷ Bijlage bij Kamerstukken II 2021/22, 35 334, nr. 192.

heeft het RIVM te kennen gegeven dat AERIUS niet geschikt is om individueel niveau (bedrijfsniveau) conclusies te trekken.

Uit de validatietest van Van Jaarsveld die door het RIVM is uitgevoerd, blijkt dat de afwijking tussen het model en de metingen op lokaal niveau 100 procent is. Ook de zogenaamde Kincaid-test uit 2015 leverde geen reproduceerbare resultaten op.⁸ Deze nota gaat verder niet in op het gebruik van AERIUS, maar de geconstateerde onzekerheden in de berekeningen die AERIUS maakt zijn wel van belang voor de context waarbinnen gebruik wordt gemaakt van een harde grens als de KDW. Een dergelijke harde grens vraagt om een model met minimale afwijkingen. Dit model is niet voorhanden.

Backes en Boerema betogen in hun artikel in Milieu en Recht in november 2021 dat er door de eisen uit de Wet Stikstofreductie en natuurverbetering geen perspectief is voor vergunningverlening zolang de KDW niet wordt gehaald.⁹ De wet suggereert dat de stikstofbelasting tot onder de KDW teruggedrongen moet worden om instandhoudingsdoelstellingen te behalen. De auteurs zeggen hierover: *«dat is echter niet altijd het geval. Steeds moeten worden bekeken welke rol het terugdringen van stikstofdepositie bij het stoppen van de achteruitgang van de natuurkwaliteit en het realiseren van de instandhoudingsdoelstellingen speelt en welk deel van deze reductie door generiek beleid kan worden bereikt en welk deel door gebiedsspecifieke maatregelen.»* en *«de Wsn verheft het niet meer overschrijden van de KDW daarenboven tot een zelfstandig te bereiken doel. Dit doel vloeit niet voort uit de Habitatrictlijn».*¹⁰ Dat de stikstofuitstoot drastisch omlaag moet stellen zij overigens niet ter discussie, het gaat hier enkel om het gebruik van de KDW als resultaatverplichting in de Wsn.

4. Drempelwaarde

Een van de terugkerende discussiepunten in het stikstofbeleid is de zogenaamde drempelwaarde. De ondergrens die nu in Nederland wordt gehanteerd is 0,005 mol/ha/jaar, deze ondergrens is niet onderbouwd met wetenschappelijke argumenten. Dit blijkt bijvoorbeeld uit het TNO rapport van 26 april 2022.¹¹ De keuze voor deze ondergrens blijkt te zijn gemaakt door het RIVM vanwege systeemtechnische redenen. TNO heeft wel gezocht naar een wetenschappelijke onderbouwing en beschrijven deze in dit rapport en komt daarbij uit op een drempelwaarde variërend van 1 tot 10 mol/ha/jaar.

In tabel 1 is een overzicht gemaakt van de drempelwaardes in Nederland en omliggende landen/deelstaten, zowel in mol per hectare per jaar als in gram per hectare per jaar. Een hectare is 10.000 m² (100 x 100 meter), in Nederland is de grens dus vastgesteld op 0,07 gram per 10.000 m² tegenover 300 gram per 10.000 m² in Duitsland.

⁸ <https://open.overheid.nl/Details/ronl-2dd42df84cf1ae494ed76399c27dac644b371c03/1>.

⁹ Ch. W. Backes & L. Boerema, «Een drempelwaarde voor activiteiten die zeer geringe stikstofdeposities veroorzaken als deel van een oplossing van de stikstofcrisis», *M en R* 2021/107, afl. 9.

¹⁰ Backes & Boerema 2021, p. 747.

¹¹ Bijlage bij Kamerstukken II 2021/22, 35 334, nr. 192.

Tabel 1: Drempelwaarden stikstof in andere landen/deelstaten.

Land/deelstaat	Drempelwaarde mol/ha/ja	Drempelwaarde gr/ha/ja
Duitsland	21	300
Vlaanderen (tot recentelijk)	21	300
Vlaanderen (heden)	~5	60
Verenigd Koninkrijk	5	70
Nederland (heden)	0,005	0,07
Nederland (alvorens RvSuit-spraak 2019)	1	14
Nederland (TNO laagste drempelwaarde)	1	14
Nederland (TNO hoogste drempelwaarde)	10	140

Bron: TNO & Schriftelijke antwoorden Minister voor Natuur & Stikstof,12

In de brief over dit TNO-rapport schrijft Minister van der Wal:

Bij het beoordelen van een project geldt momenteel een rekenkundige ondergrens van 0,005 mol/ha/jaar. Deze ondergrens is destijds bepaald op basis van de modelcapaciteit (dat wil zeggen op basis van rekentijd en de stabiliteit van het systeem).

De berekende depositie vertoont fluctuaties (de zogenaamde «ruis») die ertoe leiden dat een berekende lage depositie niet meer te onderscheiden is van nul. Argumenten zijn geïnventariseerd die een, meer vanuit overwegingen uit de fysica, onderbouwde schatting voor de precisie van depositieberekeningen opleveren. Op verschillende gronden is de precisie (ook wel ruis) geschat.

In dit TNO-onderzoek is niet geanalyseerd welke invloed van het hanteren van een hogere rekenkundige ondergrens zal hebben op de vergunningverlening of de totale depositie. De onderzoekers bevelen aan om een dergelijk onderzoek uit te voeren, waarbij vooraf wordt ingeschat dat de resultaten daarvan, samen met het voorzorgprincipe, kunnen leiden tot het continueren van een lage rekenkundige ondergrens.¹²

TNO is daar inderdaad niet op ingegaan, dit vraagt om een meer juridische beschouwing die onder andere is gemaakt door Backes en Boerema.¹³ Zij stellen «een drempelwaarde is alleen mogelijk als zeker is dat het cumulatieve gebruik van de drempelwaarde op geen hexagoon van enig beschermd habitat een significant effect kan hebben». Daarbij is dan vooral het cumulatieve effect van een drempelwaarde van belang. Backes en Boerema zien mogelijkheden in een drempelwaarde die gekoppeld is aan een duidelijk neerwaartse lijn van de depositie in overlaste gebieden. Deze samenhang kan juridisch worden vormgegeven en geborgd. Voor een natuurwetenschappelijke-ecologische onderbouwing van een drempelwaarde moeten de volgende punten mee genomen worden:

- 1 Relatie tussen emissie en depositie
- 2 Relatie tussen depositie en ecologisch gevolg
- 3 Significatie

Ad 1 Relatie tussen emissie en depositie

De auteurs stellen dat er een grens is waaronder de relatie tussen emissie en depositie niet meer meetbaar is. De relatie tussen emissie en depositie wordt in Nederland berekend met AERIUS. Van dit model is inmiddels bekend dat het niet voldoende nauwkeurig is voor vergunningverlening.

¹² Kamerstukken II 2021/22, 35 334, nr. 192.

¹³ Ch. W. Backes & L. Boerema, «Een drempelwaarde voor activiteiten die zeer geringe stikstofdeposities veroorzaken als deel van een oplossing van de stikstofcrisis», *M en R* 2021/107, afl. 9.

Er is een bepaalde ondergrens waaronder geen causaal verband aan te tonen is tussen de in het model ingevoerde emissie en de berekende depositie. Een mogelijk significant effect van een plan of project is dat niet meer toe te rekenen. Een drempelwaarde zou moeten worden vastgesteld op een dergelijke grens.

Ad 2 relatie tussen depositie en ecologisch gevolg

Een toename van depositie heeft niet altijd een ecologisch gevolg. Uit onderzoeken blijkt dat een kleine hoeveelheid depositie een groot gevolg kan hebben als er sprake is van een zeer lage achtergronddepositie. Omgekeerd kan diezelfde depositie geen enkel ecologisch effect hebben in een gebied met een hoge achtergronddepositie. Deze constatering leidt in feite tot de conclusie dat de drempelwaarde geen hard gegeven kan zijn.

Ad 3 Significantie

*«De focus bij artikel 6 lid 3 Habitatrichtlijn ligt bij de toestemmingsverlening voor projecten of plannen die een wezenlijke (significante) bedreiging kunnen vormen voor de habitats in de aangewezen gebieden zonder dat de potentiële gevolgen goed in kaart zijn gebracht en voor zover significante gevolgen niet uit te sluiten zijn. Het vergunningplichtig maken van activiteiten die zo goed als geen gevolg hebben voor de te beschermen habitats zou niet in overeenstemming zijn met het na te streven doel van dit instrument».*¹⁴ Doordat we in Nederland het significantiecriteria in feite buiten werking hebben gesteld, maken we alle activiteiten vergunningplichtig. De auteurs geven aan dat het vergunningvereiste wordt toegepast op een manier die niet overeenkomt met het daarmee beoogde doel.

In de discussie over een drempelwaarde speelt daarnaast nog de beoordeling van cumulatie een rol. De auteurs geven aan dat een cumulatieve beoordeling van iets dat geen toerekenbaar effect heeft in feite achterwege kan blijven, mits via de toepassing van aanvullend instrumentarium wordt geborgd dat een mogelijke optelsom van vele geringe emissies zonder toerekenbaar significant effect bij elkaar genomen niet tot een significant effect leiden.

Volgens de auteurs betekent dit dat een drempelwaarde gekoppeld moet worden aan een daling van de depositie in het betreffende gebied: met andere woorden: er kan alleen gebruik gemaakt worden van de drempelwaarde als er in de voorliggende periode een daling van de stikstofdepositie in dat gebied is gerealiseerd. Dit kan bijvoorbeeld door de drempelwaarde te koppelen aan een programma dat leidt tot vermindering van deposities. Of door de drempelwaarde te koppelen aan een feitelijke neerwaartse depositielijn. Er moet daarbij worden aangetoond dat het verlenen van toestemming voor een nieuwe stikstofuitstotende activiteit niet kan afdoen aan het realiseren van de instandhoudingsdoelstellingen van de Natura 2000 gebieden.

4.1 Duitsland

In Duitsland wordt er gewerkt met een drempelwaarde als percentage van de KDW. Dit is een interessante gedachtegang omdat de hoogte van de KDW overal verschillend is. Het werken met een absolute waarde als drempelwaarde past daar in feite niet bij. De gehanteerde maximale drempelwaarde bedraagt daar 3% van de KDW. Op deze manier wordt voorkomen dat een drempelwaarde die op basis van onderzoek gemiddeld genomen correct is, in gevallen waar de KDW zeer laag is de drempelwaarde toch hoger is dan gewenst.

¹⁴ Backes & Boerema 2021, p. 748.

Als de KDW in een gebied zeer hoog is, heeft stikstofdepositie daar minder snel effect op de staat van instandhouding van de natuur dan in een gebied waar de norm zeer laag ligt. Het gebied is dan immers minder gevoelig voor stikstof.

Op basis van het onderzoek van TNO en de bevindingen van Backes en Boerema is het invoeren van een drempelwaarde een juridisch houdbare optie. Het is daarbij een voorwaarde dat de drempelwaarde gekoppeld is aan een neerwaartse lijn van stikstofdepositie. TNO geeft een vrij ruime marge voor deze drempelwaarde: tussen de 1 en 10 mol per hectare per jaar. Het voorstel van de initiatiefnemers is om de meest conservatieve waarde te nemen (1 mol/ha/jaar) en de komende jaren wetenschappelijk onderzoek te verrichten naar de mogelijkheid om deze waarde verantwoord te kunnen verruimen. Verder zou de neerwaartse lijn van de stikstofdepositie niet te ver in het verleden moeten liggen. Een neerwaartse lijn in de voorliggende 12 maanden doet recht aan het verbeteren van de stikstofomstandigheden op het beschermde N2000 gebied. Deze neerwaartse lijn geldt voor het gebied waar de aanvrager invloed op heeft. Als de toestand van de natuur in het betreffende gebied voldoende is kan de eis van de neerwaartse lijn op dat moment worden losgelaten.

Het invoeren van een dergelijke drempelwaarde heeft een aantal positieve gevolgen. In de meeste gebieden kunnen projecten met weinig stikstofuitstoot weer opgepakt worden. Dit geldt bijvoorbeeld voor bouwprojecten. Daarnaast kan deze drempelwaarde ook helpen bij het oplossen van de problematiek rondom PAS-melders; de ondernemers die ten tijde van de PAS konden volstaan met een melding. Uiteindelijk zal een juridisch onderbouwde drempelwaarde helpen bij het weer op gang brengen van de vergunningverlening. Daarmee komt ook innovatie en reductie van stikstof en andere stoffen op gang. Dit is noodzakelijk om ook andere doelen te halen, zoals binnen het klimaatbeleid.

Door het bieden van duidelijkheid over het stikstofbeleid kunnen ondernemers bovendien weer beslissingen gaan nemen over hun toekomst. Door de onzekere situatie en de vele bijsturingen op dit dossier weten ondernemers niet waar ze aan toe zijn. Dit leidt er ook toe dat de vele ondernemers die willen stoppen met hun bedrijf dat op dit moment veelal niet doen.

Het introduceren van een drempelwaarde van 1 mol/ha/jaar mits er in de voorliggende periode van 12 maanden in het stikstofgevoelige N2000-gebied waar de aanvrager depositie op veroorzaakt een negatieve trend in de stikstofdepositie is waargenomen dan wel berekend lijkt een juridisch houdbare en wetenschappelijk onderbouwde manier om uit de huidige impasse te komen.

5. Aanpassingen in de wet Natuurbescherming

Concluderend geldt dat de KDW als resultaatverplichting in de wet geen garantie biedt op een goede staat van instandhouding van de natuur en dat deze strikte uitleg van de Habitatrichtlijn Nederland in zijn geheel op slot heeft gezet. Een aantal wetsartikelen in de Wet Natuurbescherming zou moeten worden aangepast om uit de ontstane impasse te komen. De staat van instandhouding van de natuur is het daadwerkelijke doel van de wet. Stikstofreductie is dan een van de middelen om dit doel te bereiken, maar zeker niet het enige middel. Naast stikstof gaat het bijvoorbeeld om hydrologie en natuurbeheer. Daarnaast spelen ook klimaatverandering (droogte) en menselijke activiteiten in de natuur een rol en is het succes van veel soorten afhankelijk van de grootte van een leefgebied. De

eenzijdige focus op stikstof doet geen recht aan de vele factoren die van invloed zijn op een ecosysteem. Of, zoals de Habitatrictlijn het omschrijft «de som der invloeden».

Het artikel dat de KDW als resultaatverplichting opneemt in de Wet Natuurbescherming is artikel 1.12a (zie bijlage). In lid 1 wordt bepaald dat de depositie van stikstof bepalend is en in lid 2 wordt benoemd dat de in lid 1 aangehaalde hoeveelheid stikstofdepositie beschreven wordt als «omgevingswaarden» en dat het behalen hiervan beschouwd wordt als een resultaatverplichting.

Artikel 1.12a stuurt eenzijdig op stikstof en neemt daarbij de kritische depositiewaarde als uitgangspunt. Dit artikel zou moeten worden aangepast naar een artikel dat de staat van instandhouding van de natuur als leidraad neemt. Bijvoorbeeld door uit te gaan van:

Het percentage van het areaal in de Natura 2000 gebieden dat zich in een gunstige staat van instandhouding bevindt.

Het tweede lid van dit artikel zou dan moeten vervallen.

Om het percentage areaal dat zich in een gunstige staat van instandhouding bevindt in een Natura 2000-gebied te bepalen, wordt er gewerkt met een ecologische onderbouwing. Deze ecologische onderbouwing omvat in ieder geval: een inventarisatie van de aanwezige soorten, een indicatie van de aantallen van de aanwezige soorten en een beschrijving van de trend vanaf het moment dat deze soorten daadwerkelijk worden geïnventariseerd. Als leidraad hierbij wordt de Nationale Databank Flora en Fauna (NDFF) gebruikt. Tevens dienen bodemanalyses als leidraad gebruikt te worden.

De NDFF is een Nederlands systeem waarmee gegevens over de geografische verspreiding van flora en fauna inzichtelijk gemaakt worden. Met het doel een landelijke databank te creëren, zijn de Gegevensautoriteit Natuur (GaN), het Instituut voor Biodiversiteit en Ecosysteem Dynamica van de Universiteit van Amsterdam (UvA/IBED) en de Stichting Veld Onderzoek Flora en Fauna (VOFF) in 2007 van start gegaan met de NDFF. Deze databank kent ruim 150 miljoen waarnemingen. Deze databank wordt gevuld door waarnemingen van een aantal soortenorganisaties. De soortenorganisaties zijn elk gespecialiseerd in een groep dieren of planten. Zij beheren databanken met verspreidings- en ecologische gegevens die door duizenden vrijwilligers verzameld zijn. De soortenorganisaties hebben in de loop der jaren een grote expertise opgebouwd met betrekking tot veldbiologisch onderzoek, de ecologie van de Nederlandse flora en fauna en het beheren en interpreteren van monitorings- en verspreidingsgegevens.

Het betreft de volgende organisaties: ANEMOON (Flora en fauna van de zee), Bryologische en Lichenologische Werkgroep (BLWG) (Mossen en korstmossen), De Vlinderstichting (Vlinders en libellen), EIS-Nederland (Ongewervelde dieren), FLORON (Planten), Nederlandse Mycologische Vereniging (NMV) (Paddenstoelen), RAVON (Reptielen, amfibieën en vissen), Sovon Vogelonderzoek Nederland (Vogels), TINEA (Micronachtvlinders), Zoogdiervereniging (Zoogdieren).

Verschillende organisaties werken samen met de Nationale Databank Flora en Fauna. Bijvoorbeeld door gegevens beschikbaar te stellen of andere kennis te delen. Zoals: Alterra (landelijke vegetatiedatabank), Instituut voor Biodiversiteit en Ecosystem Dynamica (IBED), Naturalis Biodiversity Center, Natuurhistorisch Genootschap in Limburg,

Natuurbank Limburg, Natuurnetwerk, Netwerk Ecologische Monitoring (NEM), Regelink Ecologie & Landschap, Stichting Natuurinformatie (waarneming.nl), Stichting Staring Advies.

De Databank draagt ook zorg voor validering van de gegevens. Sinds 2013 valt het beheer en de exploitatie van de Databank onder B12.

De Databank is dus breed gedragen, omvat miljoenen waarnemingen en werkt met gevalideerde gegevens. Daarmee is de data van deze bank zeer waardevol om te gebruiken bij het vaststellen van de staat van de natuur in Nederland.

Het volgende artikel dat dient te worden aangepast is artikel 1.12b (zie bijlage): in dit artikel wordt het programma stikstofreductie en natuurverbetering geïntroduceerd. Dit programma zou gericht moeten zijn op natuurverbetering, waarbij naast stikstof ook beheersmaatregelen, maatregelen gericht op een goede waterhuishouding en maatregelen gericht op het reduceren van andere stoffen (naast stikstof) die de natuur beïnvloeden opgenomen worden. Dit programma is sterk regionaal gebonden.

Voorgaande aanpassingen werken door in artikel 1.12fa (zie bijlage) waarin dit programma ook wordt genoemd. Bovendien wordt in dit artikel verwezen naar de landelijke omgevingswaarde. Deze omgevingswaarde staat ook in artikel 1.12g. Hierin wordt beschreven dat het programma zodanig wordt aangepast dat binnen een passende termijn aan de omgevingswaarde wordt voldaan als blijkt dat het dan geldende programma niet aan deze omgevingswaarde kan voldoen. Bij een aanpassing van het programma omdat er niet voldaan wordt aan de instandhoudingseisen voor een gunstige staat van de natuur, zou het programma aangepast moeten worden op basis van een inventarisatie naar de oorzaken waarom de doelstelling niet wordt gehaald.

In deze inventarisatie wordt in ieder geval meegenomen de invloed van:

- Stikstof
- Waterhuishouding
- Natuurbeheer
- Klimaatverandering
- Bodem
- Menselijke activiteiten

En andere mogelijke oorzaken van het niet behalen van de doelstelling. Op basis van deze inventarisatie wordt het beleid bijgesteld. Aansluitend daarop zou ook in artikel 1.12h de verwijzing naar omgevingswaarden moeten vervallen.

Kortom: het verwijderen van de omgevingswaarde als resultaatverplichting uit de Wet Natuurbescherming en deze vervangen door een goede staat van instandhouding van de natuur en/of tussendoelstellingen die leiden tot een goede staat van instandhouding van de natuur is een manier om recht te doen aan de intenties van de Vogel- en Habitatrichtlijn en tegelijkertijd een meer werkbaar natuurbeleid in Nederland te verwezenlijken.

6. Onderscheid tussen ammoniak en stikstof

In het stikstofbeleid wordt geen onderscheid gemaakt tussen ammoniak en stikstof. Door alles op een hoop te gooien ontstaan er ongewenste neveneffecten van het natuurbeleid. Deze effecten ontstaan bijvoorbeeld op de volksgezondheid.

Ammoniak is een verbinding van stikstof en waterstof. Het wordt in grote hoeveelheden geproduceerd en gebruikt voor de productie van kunstmest, schoonmaakmiddelen en als koelmiddel. Daarnaast ontstaat er ammoniak als mest en urine samenkomsten.

Stikstofoxiden ontstaan op een andere wijze: het is een verzamelnaam voor stikstofmonoxide (NO) en stikstofdioxide (NO₂). Stikstofmonoxide ontstaat bij verbrandingsprocessen en wordt in de lucht omgezet naar stikstofdioxide. Deze stoffen samen noemen we NO_x ofwel stikstofoxiden. Ammoniak en stikstofoxiden kennen dus een wezenlijk andere bron van ontstaan. Dit is van belang voor het beleid. Daarnaast is er een verschillend verspreidingspatroon wat wordt veroorzaakt doordat de deeltjes niet even zwaar zijn. Ammoniak kan zich omzetten naar secundair fijnstof, omdat het bindt aan al aanwezige stofdeeltjes in de lucht. Bij het ontstaan van stikstofoxiden, ontstaat ook fijnstof, zoals bijvoorbeeld roetdeeltjes. Het RIVM zegt hierover:

«Stikstofdioxide kan voor mensen schadelijk zijn. Dat komt omdat het door kan dringen tot in de kleinste vertakkingen van de luchtwegen. Daardoor gaan de longen minder goed werken. Mensen kunnen luchtwegklachten en astma-aanvallen krijgen. Het komt ook voor dat mensen gevoeliger worden voor infecties.»¹⁵

In 2020 is in Nederland het Schone luchtakkoord gesloten, dit akkoord werkt toe naar de advieswaarden van de Wereldgezondheidsorganisatie (WHO) voor luchtkwaliteit in 2030 voor fijnstof en stikstofdioxide. Dat zorgt voor minder ziekte, minder sterfte en een betere kwaliteit van leven. Het Schone Lucht Akkoord richt zich op de door de Gezondheidsraad aanbevolen luchtverontreinigende stoffen; fijnstof (PM10 en PM2.5) en stikstofdioxide.

Door ammoniak en stikstofoxiden gelijk te stellen (hetgeen feitelijk gebeurt in de huidige Wet Natuurbescherming) ontstaat een situatie waarbij er meer stikstofoxiden in de lucht komen inclusief de daarbij horende fijnstof. Hiermee komt het behalen van de doelstelling van het Schone Luchtakkoord in gevaar. Het helpt in ieder geval zeker niet mee om dit doel te halen.

Deze situatie ontstaat doordat ammoniakreductie wordt ingezet om meer stikstofoxiden uit te gaan stoten.

Momenteel wordt er bovendien onderzoek gedaan naar de wijze van verspreiding van ammoniak en stikstofoxiden. Het is op dit moment nog niet bekend wat de uitkomst van dit langjarige onderzoek is, maar het is heel goed mogelijk dat wetenschappelijk onderzoek uitwijst dat het noodzakelijk om deze gassen anders te behandelen.

Dit moet ook in de wet worden aangepast. De initiatiefnemers stellen voor om daar waar «stikstof» of een afgeleide van dit woord wordt genoemd, dit te vervangen door «stikstof en ammoniak». Met stikstof wordt bedoeld op stikstofoxiden (NO_x): de optelsom van stikstofmonoxide en stikstofdioxide.

7. Financiële consequenties

De financiële gevolgen van de voorstellen zijn afhankelijk van de wijze waarop de voorstellen worden overgenomen en ingevuld. De kosten zijn daarom nog niet bekend. Het doorvoeren van de beslispunten heeft een positief effect op de Nederlandse economie omdat deze nu grotendeels

¹⁵ «Stikstof – Stikstofoxiden (NO_x)», RIVM.nl, geraadpleegd op 29 november 2022.

«op slot» staat. Door het invoeren van de beslispunten kunnen er weer huizen gebouwd worden én wordt de impasse rondom de PAS-melders doorbroken. Er is op dit moment een bedrag van 250 miljoen euro gereserveerd voor het legaliseren van de PAS-melders. Veruit het grootste gedeelte van dit geld hoeft niet aangesproken te worden als er gekozen wordt voor een drempelwaarde gekoppeld aan een neerwaartse lijn van de stikstofdepositie. De kosten voor het doorvoeren van wijzigingen ten gevolge van het aannemen van de beslispunten van deze nota kunnen vanuit dit budget worden vergoed.

De invoering van een drempelwaarde betekent dat landbouw, industrie, woning- en wegenbouw weer van het stikstofsot afkomen. Een herleving van deze sectoren zal een positieve ontwikkeling hebben op de ontwikkeling van de Nederlandse belastinginkomsten. Alle meer-inkomsten kunnen worden ingezet op lastenvermindering van midden- en lage inkomens in de komende jaren of voor extra innovatie in de landbouwsector.

Mocht onverhoopt de financiële ruimte niet gevonden worden in de 250 miljoen euro die gereserveerd is voor legalisering van de PAS melders (bijvoorbeeld omdat er juridische verplichtingen zijn aangegaan die de initiatiefnemers nu niet kunnen overzien) dan kan er dekking gezocht worden voor de wetwijzigingen in het Transitiefonds waarin 24,3 miljard euro tot en met 2035 gereserveerd staat voor de aanpak van stikstof, water en klimaat in het landelijk gebied.

8. Beslispunten:

De initiatiefnemers verzoeken de Kamer in te stemmen met de volgende punten:

- 1 Het verwijderen van de omgevingswaarde als resultaatverplichting uit de Wet Natuurbescherming en deze vervangen door een goede staat van instandhouding van de natuur en/of tussendoelstellingen die leiden tot een goede staat van instandhouding van de natuur. In deze nota zijn al wat aanzetten gegeven hoe dit kan worden aangepakt, deze kunnen als uitgangspunt dienen.
- 2 Het introduceren van een drempelwaarde van 1 mol/ha/jaar mits er in de voorliggende periode van 12 maanden in het stikstofgevoelige N2000-gebied waar de aanvrager depositie op veroorzaakt een negatieve trend in de stikstofdepositie is waargenomen dan wel berekend.
- 3 Het woord «stikstof» of een afgeleide daarvan vervangen door «ammoniak en stikstof» waarbij met stikstof wordt bedoeld «stikstof-oxiden (NO_x)».

Van der Plas
Eppink

Bijlage initiatiefnota Snelweg uit de stikstofcrisis

In deze bijlage zijn enkele wetsartikelen opgenomen uit de huidige Wet Natuurbescherming waarnaar in de nota wordt verwezen.

Wet Natuurbescherming

Artikel 1.12a

1. Het percentage van het areaal van de voor stikstof gevoelige habitats in Natura 2000-gebieden waarop de depositie van stikstof niet groter is dan de hoeveelheid in mol per hectare per jaar waarboven verslechtering van de kwaliteit van die habitats niet op voorhand is uit te sluiten, bedraagt:
 - a. in 2025: ten minste 40%;
 - b. in 2030: ten minste 50%;
 - c. in 2035: ten minste 74%.
2. De in het eerste lid bedoelde omgevingswaarden zijn resultaatsverplichtingen.

Artikel 1.12b

1. Onze Minister stelt een programma stikstofreductie en natuurverbetering vast:
 - a. voor het verminderen van de depositie van stikstof op voor stikstof gevoelige habitats in Natura 2000-gebieden om te voldoen aan de omgevingswaarden, bedoeld in artikel 1.12a, eerste lid; en
 - b. voor het bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen voor de in onderdeel a bedoelde habitats.Daarbij houdt Onze Minister rekening met de vereisten op economisch, sociaal en cultureel gebied en met de regionale en lokale bijzonderheden.
2. In het programma worden tussentijdse doelstellingen opgenomen met het oog op:
 - a. het tijdig voldoen aan de omgevingswaarden; en
 - b. de in het programma opgenomen maatregelen voor het bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen.
3. De in het tweede lid bedoelde doelstellingen zijn inspanningsverplichtingen.

Artikel 1.12fa

1. Binnen twee jaar na de inwerkingtreding van artikel 1.12b leggen gedeputeerde staten Onze Minister een gebiedsplan voor ter gebiedsgerichte uitwerking van de landelijke omgevingswaarde en het programma stikstofreductie en natuurverbetering. Het plan kan indien gewenst door gedeputeerde staten vergezeld gaan van een voorstel tot wijziging van het programma. Het plan beschrijft voor elke voor stikstof gevoelige habitat in de Natura 2000-gebieden in de betrokken provincie in elk geval:
 - a. voor zover het programma stikstofreductie en natuurverbetering niet meer actueel is:
 - 1°. de omvang van de stikstofdepositie en de bronnen daarvan, onderscheiden naar de belangrijkste sectoren en naar de afkomst van binnen en buiten de provincie, en de mate waarin de kritische depositiewaarde wordt overschreden;
 - 2°. de verwachte autonome ontwikkeling van de stikstofemissie door bronnen binnen en buiten de betrokken Natura 2000-gebieden en de gevolgen daarvan voor de omvang van stikstofdepositie in de voor stikstof gevoelige habitats;

- b. de binnen en buiten de betrokken Natura 2000-gebieden in de provincie uitgevoerde of uit te voeren maatregelen die bijdragen aan:
 - 1°. vermindering van de stikstofdepositie met het oog op het tijdig voldoen aan de omgevingswaarden, bedoeld in artikel 1.12a, eerste lid, en aan de tussentijdse doelstellingen, bedoeld in artikel 1.12b, tweede lid, onderdeel a;
 - 2°. het bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen;
 - c. de verwachte sociaaleconomische effecten en de weging van de haalbaarheid en doelmatigheid en doeltreffendheid van de maatregelen, bedoeld in onderdeel b;
 - d. de verwachte gevolgen van de maatregelen, bedoeld in onderdeel b, voor de omvang van de stikstofdepositie, respectievelijk het bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen.
2. Na ontvangst van een plan als bedoeld in het eerste lid kan Onze Minister, na instemming van beide partijen, het programma stikstofreductie en natuurverbetering dienovereenkomstig wijzigen, door daarin voor elke voor stikstof gevoelige habitat in de Natura 2000-gebieden en voor de betrokken provincie in elk geval de maatregelen te beschrijven die nodig zijn om tijdig te voldoen aan de omgevingswaarden, bedoeld in artikel 1.12a, eerste lid, en aan de tussentijdse doelstellingen, bedoeld in artikel 1.12b, tweede lid, onderdeel a.

Artikel 1.12g

1. Onze Minister wijzigt het programma stikstofreductie en natuurverbetering als uit de beoordeling, bedoeld in artikel 1.12f, derde lid, blijkt dat met het programma niet kan worden voldaan aan een omgevingswaarde als bedoeld in artikel 1.12a, eerste lid, of aan een tussentijdse doelstelling als bedoeld in artikel 1.12b, tweede lid.
2. Het programma wordt zo gewijzigd dat binnen een passende termijn aan de omgevingswaarde wordt voldaan.
3. Onverminderd het eerste en tweede lid wordt het programma ten minste iedere zes jaar geactualiseerd.

Artikel 1.12h

Bij algemene maatregel van bestuur worden nadere regels gesteld over:

- a. de inhoud van het programma;
- b. het verzamelen en verstrekken van gegevens, bedoeld in artikel 1.12f, eerste en tweede lid;
- c. de in artikel 1.12f, derde lid, bedoelde beoordeling of wordt voldaan aan de omgevingswaarden en de tussentijdse doelstellingen;
- d. de verslaglegging, bedoeld in artikel 1.12f, vierde lid.