

Vergaderjaar 2019–2020

35 444

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

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. ALGEMEEN

1. Inleiding

Op dit moment is er een stikstofcrisis gaande met grote gevolgen voor zowel de staat van de natuur in Nederland als voor de economie. Dankzij de stikstofcrisis is Nederland op slot geraakt. Ongeveer 18.000 projecten raakten in de knel¹. Op basis van onderzoek is de prognose dat in 2019 en 2020 de vergunningverlening terugvalt tot 47.000 woningen in plaats van de geplande 75.000 per jaar². 27.000 banen bij bouwbedrijven, ingenieursbureaus, onderaannemers en bedrijven die bouwmaterialen aanleveren dreigen te vervallen³.

De natuur in Nederland is al langer in slechte staat. Door te veel stikstofuitstoot, door bezuinigingen en door afgezwakte plannen voor de natuur gaat het slecht met de biodiversiteit in Nederland. In de ontwerptekst voor de VN-top over biodiversiteit in Kunming staat dat maar liefst 30% van de natuur beschermd moet worden om massale uitsterving van planten- en diersoorten te voorkomen⁴. Maar liefst 1 miljoen plant- en diersoorten staan op het punt van uitsterving⁵. In Nederland is de biodiversiteit afgenomen tot circa 15% van de oorspronkelijke situatie⁶. Willen we blijven genieten van mooie, diverse natuur en onze bijdrage leveren aan een gezonde wereld, dan moeten er drastische maatregelen worden genomen.

¹ Kamerstukken II 2018/19, 32 670, nr. 165.

² Kamerstukken II 2019/20, 32 847, nr. 578.

³ <https://nos.nl/artikel/2306987-stikstofcrisis-raakt-veel-meer-bedrijven-onze-frustratie-is-enorm.html>

⁴ <https://www.cbd.int/doc/c/efb0/1f84/a892b98d2982a829962b6371/wg2020-02-03-en.pdf>

⁵ <https://ipbes.net/global-assessment-report-biodiversity-ecosystem-services>

⁶ <https://themasites.pbl.nl/balansvande leefomgeving/jaargang-2014/natuur/biodiversiteit-en-oorzaken-van-verlies-in-europa>

Dit wetsvoorstel biedt een oplossing voor de stikstofcrisis door te zorgen voor daadwerkelijke daling van de stikstofuitstoot op de lange termijn en voor versterking van de natuur. Hierdoor kan er weer gebouwd worden en bereikt de natuur een staat van goede instandhouding.

Het Programma Aanpak Stikstof (PAS) mag door een recente uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State niet meer als basis worden gebruikt voor toestemming voor activiteiten die significante gevolgen kunnen hebben voor een Natura 2000-gebied, in de zin van artikel 2.7 van de Wet natuurbescherming (Wnb). Dit betekent dat er geen nieuwe vergunningen mogen worden verleend op basis van het PAS voor activiteiten die tot stikstofdepositie leiden op daarvoor gevoelige beschermde natuur in Natura 2000-gebieden. Dit betekent ook dat de wettelijke vrijstellingen van de vergunningplicht voor extra stikstofdepositie onder een bepaalde grenswaarde niet meer gelden. Hierdoor wordt onder andere het bouwen van huizen bemoeilijkt en worden bijvoorbeeld duurzame energieprojecten vertraagd.

Inmiddels is de Spoedwet aanpak stikstof van kracht geworden die als doel heeft om de impasse te doorbreken. Hierin staan echter geen maatregelen die de stikstofuitstoot voldoende omlaag brengt. De impasse kan alleen worden doorbroken door voldoende maatregelen te nemen en ook voor de lange termijn de zekerheid te hebben dat de stikstofuitstoot voldoende omlaag gaat. Voor een definitieve oplossing van de stikstofproblematiek moet een goede staat van instandhouding van Natura 2000-gebieden worden bereikt en worden vastgehouden. Daarin voorziet de Spoedwet aanpak stikstof niet.

Het doel van dit wetsvoorstel is om een goede staat van instandhouding van Natura 2000-gebieden te creëren. Naast de intrinsieke waarde van natuur en biodiversiteit, is het met een goede instandhouding van Natura 2000-gebieden ook mogelijk om uit de huidige stikstofimpasse te komen waarin niet gebouwd mag worden. Om dit te bereiken worden in dit wetsvoorstel onder andere langetermijndoelen voor stikstofuitstoot gesteld en wordt geregeld dat de natuur versterkt wordt. Zo wordt op juridisch houdbare wijze de stikstofproblematiek duurzaam opgelost.

Om de goede staat van instandhouding van de natuur te bereiken worden in dit wetsvoorstel de volgende maatregelen genomen:

- Er worden langetermijndoelen gesteld voor de totale, landelijke stikstofemissie, verdeeld over alle betrokken sectoren;
- Een wettelijke grondslag voor een subsidieregeling, bedoeld voor warme sanering van veehouderijen en ondersteuning van de transitie naar duurzame landbouw;
- Regels voor betere monitoring van zowel de stikstofdepositie als de versterking van de natuur met mogelijkheid tot bijstelling van beleid;
- Een positieflijst van projecten die wél mogen worden gerealiseerd mits ze onder de drempelwaarde vallen die is ingevoerd door de Spoedwet aanpak stikstof;
- Wettelijke verankering van uitbreiding van natuurgebieden;
- Versterking van de natuur door daarvoor een subsidieregeling in te stellen waardoor eerder geschrapte plannen voor uitbreiding van natuurgebieden toch kunnen worden uitgevoerd.

Dit wetsvoorstel biedt een langetermijnoplossing voor de stikstofproblematiek. Door invoering van de langetermijndoelen, de borging hiervan, de grondige versterking van de natuur, het beschikbaar stellen van voldoende financiële middelen en het terugdraaien van de afzwakking van de natuurbescherming kan Nederland voldoen aan de Europese regels

rondom biodiversiteit en natuur en wordt er op juridisch houdbare wijze ruimte gecreëerd voor economische activiteiten.

Dit wetsvoorstel is niet het eindstation. De langetermijndoelen zijn een helder kader waar andere maatregelen uit voort moeten komen. Deels staan deze maatregelen al in dit wetsvoorstel, maar deels ook niet. Om de langetermijndoelen die dankzij dit wetsvoorstel worden gesteld te behalen, zal er nieuwe wetgeving moeten worden geïntroduceerd, normen worden aangescherpt en akkoorden worden gesloten.

Het reduceren van stikstofemissies loopt in lijn met de inspanningen die worden geleverd in het kader van het Klimaatakkoord en het Schone Luchtakkoord (SLA) en versterken elkaar. Door bijvoorbeeld elektrificering is er sprake van minder stikstofuitstoot en andersom ondersteunt het verkleinen van de veestapel ook bij het behalen van de Nederlandse klimaatdoelen. Het is dan ook verstandig om zoveel mogelijk naar oplossingen te zoeken die de opgaves met betrekking tot stikstof, klimaat en luchtkwaliteit combineren.

2. De stikstofproblematiek in Nederland

In Nederland is sprake van een overschot aan stikstofdepositie. Belangrijke bronnen van stikstof zijn de emissies uit de landbouw in de vorm van ammoniak, de stikstofuitstoot door de industrie en emissies van verbrandingsmotoren in de vorm van stikstofoxide door het verkeer. In de periode 2014–2017 daalde de jaarlijkse uitstoot van stikstofoxiden met 4 procent. De jaarlijkse uitstoot van ammoniak nam in die periode daarentegen met 3 procent toe⁷. Stikstofemissies uit de landbouw, verkeer en industrie dalen onder andere neer op natuurgebieden. Stikstof is slecht voor de biodiversiteit en heeft ook een nadelig effect op de gezondheid van mensen. Door de hoge stikstofdepositie wordt de voor stikstofarme grond typische en Europees beschermde habitats verdrongen door planten die goed groeien door stikstof, zoals grassen, bramen en brandnetels. Dit heeft vervolgens ook negatieve effecten op de al ernstig dalende insectenpopulatie en vogels.

Op grond van de Europese Habitatrichtlijn en Vogelrichtlijn zijn natuurgebieden met bijzondere natuurwaarden aangewezen als Natura 2000-gebieden⁸. Het voor die gebieden op grond van de Habitatrichtlijn en de Vogelrichtlijn geldende beschermingsregime is in Nederland geïmplementeerd in de Wnb. Artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn bepaalt dat de lidstaten passende maatregelen treffen om ervoor te zorgen dat de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten in Natura 2000-gebieden niet verslechtert en er geen storende factoren optreden die significant effect zouden kunnen hebben op de natuurwaarden in die gebieden. In het kader van het PAS is onderzoek uitgevoerd naar de staat van instandhouding van beschermde natuur in Natura 2000-gebieden in relatie tot de effecten van stikstofdepositie. Uit de daarvoor opgestelde Gebiedsanalyses⁹ blijkt dat in Nederland 118 van de 160 Natura 2000-gebieden kampen met de negatieve gevolgen van te veel stikstofdepositie. De hoge achtergrondniveaus van stikstof zijn vooral een probleem voor beschermde natuur in Natura 2000-gebieden die gevoelig zijn voor verzurende en vermestende depositie. Het is daarom van belang om de stikstofdepositie op en rond die gebieden snel terug te dringen, zodat de

⁷ <https://www.rivm.nl/nieuws/pas-monitoringsrapportage-stikstof-2018>

⁸ 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 L 206) en Richtlijn 79/409/EEG van de Raad van 2 april 1979 inzake het behoud van de vogelstand (PbEG L 103).

⁹ <https://www.synbiosys.alterra.nl/natura2000/gebiedendatabase.aspx?subj=pas&deel=0>

natuur zich, door natuurmaatregelen en reductie van stikstof, op termijn kan herstellen.

In 2015 is het PAS in werking getreden om ervoor te zorgen dat ondanks hoge achtergrondniveaus van stikstof en de slechte staat van voor stikstof gevoelige natuur toch vergunningen konden worden verleend voor nieuwe uitstoot van stikstof door de landbouw, verkeer en de industrie. Uitgangspunt van het PAS was om natuurherstel en stikstofdaling op de lange termijn te garanderen, zodat op basis van de te verwachten positieve resultaten van de daarin opgenomen maatregelen, onmiddellijk zogenaamde milieuruimte kon worden uitgegeven in de vorm van vergunningen voor activiteiten die voor extra stikstofdepositie zorgen. Het PAS zorgde ervoor dat, vooruitlopend op het effect van maatregelen die in de toekomst tot natuurherstel moeten leiden, activiteiten konden worden toegestaan die voor extra depositie op beschermde natuur zorgen.

Uit de recente uitspraak¹⁰ van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (29 mei 2019) over het PAS en de regels daaromtrent in de Wnb, blijkt dat het PAS niet gebruikt mag worden als basis voor het vergunnen van activiteiten die voor meer depositie van verzurende en vermestende stoffen op beschermde natuur zorgen. Omdat het met de voor stikstof gevoelige natuur in Natura 2000-gebieden slecht gaat, betekent dit dat negatieve effecten van extra stikstof niet met zekerheid kunnen worden uitgesloten. Dit betekent dat er geen nieuwe vergunningen mogen worden verleend voor activiteiten met extra stikstofdepositie op beschermd natuur tot gevolg en dat ook vrijstellingen van de vergunningplicht niet meer gelden. Het gaat om een einduitspraak, waarin de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie van 7 november 2018 toepast. In dat arrest heeft het Hof van Justitie bepaald dat het PAS onvoldoende zekerheid biedt op het daarmee verwachte, toekomstige resultaat om onmiddellijk milieuruimte voor nieuwe projecten te creëren. In het arrest van het Hof van Justitie wordt ook geoordeeld dat wanneer beschermde natuur niet in een gunstige staat van instandhouding verkeert, elke extra belasting al snel negatief effect zal hebben. De uitspraak van de Raad van State dwingt Nederland tot het zo snel mogelijk in een gunstige staat van instandhouding brengen van voor stikstof gevoelige natuur. Het verlagen van de stikstofuitstoot is daarbij van groot belang, zodat de natuur niet verder achteruitgaat en het herstel dat gerealiseerd moet worden op grond van de Habitatrichtlijn – Nederland is verplicht de beschermde natuur in een gunstige staat van instandhouding te brengen – kan plaatsvinden.

3. Natuurversterking

Naast het verlagen van de stikstofuitstoot is het voor een gunstige staat van instandhouding van de Natura 2000-gebieden van groot belang dat de natuur wordt versterkt. Dit wordt bevestigd in het rapport «Stikstof in perspectief» van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL)¹¹. Versterking van de natuur is een belangrijke factor om het duurzaam voorkomen van dier- en plantensoorten mogelijk te maken, naast stikstofreductie. Een robuust natuurnetwerk is nodig voor het in stand houden van de habitats en soorten uit de Habitat- en Vogelrichtlijn. Met het huidige Natuurnetwerk Nederland (NNN) functioneert de netwerkfunctie echter nog onvoldoende wat het onmogelijk maakt om aan de natuur- en biodiversiteitsopgaven te voldoen. Het natuurnetwerk dient

¹⁰ RvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1603.

¹¹ https://www.pbl.nl/sites/default/files/downloads/pbl-2019-stikstof-in-perspectief-4020_1.pdf

dan ook te worden uitgebreid, waarbij de oorspronkelijke Ecologische Hoofdstructuur (EHS) het uitgangspunt dient te zijn.

Het NNN is voortgekomen uit de EHS. De EHS werd voorgesteld in het Natuurbeleidsplan van 1990. Destijds was ruim 435.000 hectare natuur onderdeel van de EHS. Er waren plannen om dit uit te breiden naar 730.000 hectare in 2018. Deze ambitie is later naar beneden bijgesteld naar realisatie van het NNN in 2027 met een omvang van 668.000 hectare. Op 1 januari 2018 moest hiervan nog 44.000 hectare gerealiseerd worden¹². De voortgang hiervan lijkt te stagneren, hoewel betrouwbare, recente gegevens ontbreken. Het gebrek aan voortgang kan te maken hebben met stijgende grondprijzen en beperkte middelen, maar ook met het ontbreken van de bereidheid tot verkopen bij eigenaren. Ook wordt er weinig gebruik gemaakt van het instrument onteigening.

Om een goede instandhouding van de Natura 2000-gebieden te bereiken is een robuust natuurnetwerk nodig. Hierbij past de realisatie van de oorspronkelijke EHS. Daarom dient zowel het natuurnetwerk te worden uitgebreid, dient de realisatiedoelstelling beter wettelijk te worden verankerd en moeten de plannen voortvarender worden uitgevoerd.

Ook moeten er hydrologische maatregelen worden genomen. Het watersysteem is er op dit moment op gericht om neerslag zo snel mogelijk af te voeren, waarbij ervan wordt uitgegaan dat er gedurende het jaar voldoende neerslag is. Door het veranderende klimaat is er nu sprake van hevigere regenbuien met steeds langere periodes van droogte, waardoor het watersysteem achterhaald is. Dit vraagt om een andere hydrologische aanpak waarbij water langer wordt vastgehouden en natuurlijke hydrologische systemen worden hersteld

Naast het natuurnetwerk dient er ook extra budget te worden vrij gemaakt voor andere natuurversterkende maatregelen. Zo dienen er buffers rondom natuurgebieden te komen met daarin natuur en extensieve landbouw. Deze buffers zorgen ervoor dat de directe stikstofdepositie in de natuurgebieden omlaag gaat. Een combinatie van hydrologisch herstel en bufferzones rondom natuurgebieden zorgen ervoor dat natuurherstelmaatregelen succesvol kunnen zijn.

4. Hoofdpijnen van het voorstel

Om uit de huidige impasse te komen is het uiteindelijk van belang dat de Natura 2000-gebieden een goede staat van instandhouding bereiken. Hiervoor moet de stikstofuitstoot omlaag en moeten de ambities wat betreft natuur omhoog. Hiervoor zijn omvangrijke maatregelen nodig en een stip op de horizon. Alleen op die manier kunnen andere ontwikkelingen, zoals de bouw van huizen, economische activiteiten, windmolens en dijkversterkingen weer op gang komen. Dit wetsvoorstel bevat de hiertoe noodzakelijke wetswijzigingen. Omdat deze maatregelen bedoeld zijn om ook verder in de toekomst effect te hebben, zullen zij voor de relevante sectoren ook voor de toekomst meer duidelijkheid scheppen.

Het PAS bevatte stikstofreducerende maatregelen en natuurmaatregelen die worden getroffen in de Natura 2000-gebieden. Dit wetsvoorstel beoogt dat naast de maatregelen in het PAS, die worden gecontinueerd en indien mogelijk versneld worden uitgevoerd, andere maatregelen tot het verlagen van stikstofniveaus en de versterking van de natuur worden getroffen.

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

4.1. Langetermijndoelen

Deze wet stelt langetermijndoelen voor de totale, landelijke stikstofemissie. Deze opgave wordt verdeeld over alle betrokken sectoren. Het uiteindelijke doel is een halvering van de stikstofemissies in 2030. Dit is nodig om onder de gemiddelde overschrijding te komen¹³. Door langetermijndoelen te stellen wordt er meer zekerheid gecreëerd dat de stikstofdepositie op een duurzame manier omlaag gaat, wat goed is voor de staat van instandhouding van natuurgebieden en op een juridisch houdbare wijze ruimte schept voor de economie.

Een halvering van de landelijke stikstofemissie betekent dat de sectoren landbouw, industrie en mobiliteit ieder hun stikstofemissies moeten hebben gehalveerd in 2030 en dus binnen de eigen sector de stikstofemissies moeten halveren. Bij het verlagen van de stikstofemissies moet nadrukkelijk worden gekeken naar de maatregelen met de minste algemene negatieve maatschappelijke impact. Hoewel het landelijk beperken van de stikstofuitstoot in zijn algemeenheid helpt om de goede instandhouding van Natura 2000-gebieden te verbeteren, is het ook verstandig dat deze reducties zoveel mogelijk plaatsvinden waar die de meeste positieve impact hebben, met name rond Natura 2000-gebieden.

De agrarische sector is de sector die zorgt voor de meeste stikstofdepositie, het grootste deel is in de vorm van ammoniak¹⁴. Het in dit wetsvoorstel voorziene kader geeft nog geen invulling aan de te nemen maatregelen. Duidelijk is dat uitvoering van de maatregelen in het PAS niet geleid hebben tot verlaging van de hoeveelheid stikstof in de lucht. Er zullen dus aan het PAS additionele maatregelen moeten worden getroffen. Voor een duurzame toekomst van de landbouw en een duurzame stikstofaanpak is krimp van de veestapel onontkoombaar. Aanvullend hierop kunnen op de korte termijn andere maatregelen worden genomen, zoals verhoging van de norm voor weidemelk, het beperken van gebruik van krachtvoer uit het buitenland (met als doel minder eiwit) of het belonen van een lager ureumgehalte in melk.

Hoewel de ammoniakuitstoot eerder neerslaat dan stikstofoxiden en de landbouwsector dus ook in dat opzicht relatief veel bijdraagt aan de stikstofdepositie in Natura2000-gebieden, dragen ook de sectoren verkeer en industrie flink bij aan de uitstoot van stikstof. Als industrie en verkeer een gelijk reductiepercentage opgelegd krijgen moeten ook daar forse extra stappen gezet worden.

De industrie is al door Europese regels gebonden aan wetgeving om met de best beschikbare technieken alles te doen wat redelijk mogelijk is om de uitstoot van vervuilende stoffen, zoals stikstofdioxide, tegen te gaan. Fabrieken en stookinstallaties hebben een emissievergunning die periodiek moet worden vernieuwd. Dat is ook het moment om te bezien of met nieuwe technieken de uitstoot verder kan worden teruggedrongen. Een veel strengere interpretatie en handhaving van deze reeds bestaande wetgeving kan al 26 procent emissiereductie opleveren¹⁵. Ook de energietransitie, met name het afscheid van kolen en gas en strengere eisen aan energie-efficiënte, zullen een bijdrage leveren aan de vermindering van de stikstofemissie. Dit kan een aansporing zijn voor de industrie om versneld over te schakelen op andere energiebronnen, technieken en processen.

¹³ Inzichten stikstofdepositie op natuur, WUR, https://www.wur.nl/upload_mm/9/7/b/0e3bba36-5a6f-46c7-b442-ef7d64ebd93c_inzichten-stikstofdepositie-op-natuur-wenr.pdf

¹⁴ <https://www.clo.nl/indicatoren/nl0507-herkomst-vermestende-depositie>

¹⁵ <https://www.ilent.nl/documenten/rapporten/2019/09/17/ilt-brede-risicoanalyse-ibra-2019>

Het verkeer over weg, water en door de lucht draagt fors bij aan de stikstofemissie. Met name bij de verbranding van diesel, kerosine en zware stookolie komen veel stikstofoxiden vrij. De emissies van nieuwe auto's wordt gereguleerd door Europese regels. Maar met lokaal en nationaal beleid, kan veel invloed worden uitgeoefend op de samenstelling van het wagenpark, het aantal gereden kilometers of het tempo van de overstap naar elektrisch rijden. Met beproefde technieken kunnen grote stappen gezet worden bij scheepsmotoren voor zowel de binnenvaart als de zeevaart. Het vervangingstempo ligt echter laag en de zeescheepvaart is met nationaal beleid moeilijk te beïnvloeden. Het reductiepotentieel is echter hoog. In de luchtvaart vallen binnen het tijdsbestek van dit wetsvoorstel geen revolutionaire technische oplossingen met grootschalige vlootvernieuwing te verwachten. De luchtvaart kan wel binnen haar operaties op de grond en de Landing and take-off cyclus (LTO-cyclus) emissies besparen. Ook kan een modal shift, het verkleinen van de verkeersvraag en een economie met korte transportketens zowel stikstof als energie besparen en de logistieke netwerken ontlasten. Forse investeringen in beter openbaar vervoer en railinfrastructuur zijn hiervoor noodzakelijk. Ook de groei van het aandeel van emissieloze voertuigen zal bijdragen aan de stikstofopgave van de mobiliteitssector.

4.2. Monitoring

De situatie rondom de stikstofuitstoot en de effecten op de natuurgebieden dient grondig gemonitord te worden. Dit werkt beide kanten op: als het goed gaat met een natuurgebied is het wenselijk dat zo snel mogelijk ruimte vrij komt voor andere economische activiteiten en als het slecht gaat met een natuurgebied dient het beleid tijdig te worden bijgesteld.

Op dit moment vindt er al monitoring plaats in het kader van het PAS. De monitoring is vastgelegd in het «Monitoringsplan bij het programma aanpak stikstof 2015–2021». Natuur en stikstof worden beiden op landelijk niveau gemonitord. Daarnaast worden jaarlijks over alle Natura 2000-gebieden gebiedsrapportages uitgebracht. Onderdeel van deze gebiedsrapportages is ook een jaarlijks veldonderzoek. Het doel hiervan is een jaarlijkse indicatie -«vinger aan de pols» - van de ontwikkeling van de natuurkwaliteit, nadrukkelijk ter ondersteuning en ter aanvulling van de kwantitatieve natuurmonitoring en van het besluitvormingsproces rondom bijsturing. Het veldbezoek wordt uitgevoerd door in ieder geval vertegenwoordigers van bevoegd gezag/voortouwnemers en terreinbeheerders.

Naast het «Monitoringsplan bij het programma aanpak stikstof 2015–2021» is in de Wnb de verplichting opgenomen om de geleverde inspanning voor het behalen van de doelstellingen uit de Vogel- en Habitatrichtlijn te monitoren en de beide Kamers der Staten-Generaal te informeren over de voortgang van de totstandkoming en instandhouding van het natuurnetwerk Nederland. De voortgang wordt echter nauwelijks per provincie inzichtelijk gemaakt. Dit komt de monitoring en de mogelijkheid tot het bijstellen van beleid niet ten goede, aangezien de provincies het bevoegd gezag zijn.

Dit wetsvoorstel regelt dat de al bestaande monitoring van natuurgebieden wordt geïntensiveerd en verbeterd, waarbij uiteraard zo goed mogelijk wordt aangesloten bij de huidige metingen en rapportages. Een aantal lacunes met betrekking tot de monitoring worden middels dit wetsvoorstel gedicht:

- De habitatkaarten zijn niet voldoende actueel of bieden onvoldoende mogelijkheden voor adaptief beheer;
- Er is geen inzicht in resultaten en voortgang per provincie, er bestaan slechts geaggregeerde rapportages.
- De terreinbeherende organisaties hebben onvoldoende mogelijkheden om verschillen van inzicht met betrekking tot de voortgang rondom de instandhoudingsdoelen van Natura 2000-gebieden duidelijk te maken

4.2.1. Habitatkaarten

Voor elk Natura 2000-gebied wordt een habitattypekaart gemaakt, waarop alle aanwezige habitattypen zijn aangegeven. Deze kaart is een belangrijke bouwsteen voor de aanwijzingsbesluiten, beheerplannen en de PAS-monitoring van deze gebieden. Uit deze kaart blijkt welke habitattypen actueel aanwezig zijn, met welke omvang en waar ze precies liggen. Eens in de zes jaar wordt de habitattypenkaart geactualiseerd. Vegetatiekarteringen (een van de onderleggers van de habitattypenkaart) vinden eens in de zes of twaalf jaar plaats. De habitattypenkaarten worden niet regelmatig geactualiseerd en is daardoor beperkend om adaptief beheer uit te kunnen voeren. Daarom zouden habitattypenkaarten eens per drie jaar moeten worden geactualiseerd, dit is een intensivering van de huidige gang van zaken. Hierdoor kan het natuurbeheer worden verbeterd en kan er beter worden ingespeeld op veranderingen.

4.2.2. Monitoring per provincie

Op dit moment is in de Wnb vastgelegd dat het ministerie en gedeputeerde staten gezamenlijk verantwoording afleggen. De monitoring is hierdoor geaggregeerd. Provincies zijn echter met betrekking tot de natuurversterking en het afgeven van vergunningen in het kader van stikstof het bevoegd gezag. Dit wetsvoorstel leidt ertoe dat de rapportering rondom de uitbreiding van Natuurnetwerk Nederland en de inspanningen rondom het behalen van de doelstellingen uit de Vogel- en Habitatrichtlijn wordt uitgesplitst per provincie. Op deze manier bestaat er een goed overzicht van de voortgang van het beleid.

Dit is een aanvulling op de al bestaande rapportage rondom de PAS: de Landelijke PAS-monitoringsrapportage Natuur, de PAS-Monitoringsrapportage Stikstof en de gebiedsrapportages. Hierbij is de uitsplitsing per provincie die dit wetsvoorstel als gevolg heeft nieuw. In principe vindt er met de gebiedsrapportages al goede monitoring plaats, maar door de resultaten per provincie inzichtelijk te maken is er betere sturing mogelijk.

4.2.3. Afwijkende zienswijze terreinbeherende organisaties

Belangrijk is dat de monitoring de daadwerkelijke feiten reflecteren. Daarom regelt dit wetsvoorstel dat de terreinbeherende organisaties (TBO's) een afwijkende zienswijze kunnen toevoegen aan het veldverslag dat wordt opgesteld door de betreffende provincie. TBO's krijgen zo de mogelijkheid om, indien zij niet kunnen instemmen met de inhoud van een veldverslag, een zienswijze hieraan toe te voegen met daarin een alternatieve analyse.

4.3. Subsidieregeling veestapelreductie

Om het langetermijndoel te behalen, is een forse reductie van de vee stapel onontkoombaar. Hiervoor moet geld worden opzij gezet (warme sanering). Dit geld is niet alleen nodig voor een warme sanering, maar ook om boeren die in bedrijf blijven een beter toekomstperspectief te bieden en ze te ondersteunen bij de transitie naar duurzame kringlooplandbouw. Boeren moeten voor hun producten eerlijke prijzen krijgen en (financiële) waardering voor alle nuttige diensten die boeren leveren voor bijvoorbeeld het landschap. Wanneer de boeren beter worden gewaar-

deerd kan de veestapel flink omlaag en het aantal boeren flink omhoog. Dit wetsvoorstel regelt dat er een subsidieregeling komt waarmee ruwweg de helft van de veestapel kan worden gereduceerd. Dit wil niet zeggen dat halvering van de veestapel noodzakelijk is, wellicht is het meer of minder, dat zal moeten blijken. Maar hiermee wordt geborgd dat ongeacht de uitkomst hiervan de beschikbaarheid van geld geen obstakel is om het langetermijndoel te halen. Onder halvering van de veestapel wordt overigens geen halvering per bedrijf bedoeld, maar halvering van de totale Nederlandse veestapel. De veestapelreductie dient zoveel mogelijk plaatsvinden op de plekken waar die de meeste positieve impact heeft, met name rond Natura 2000-gebieden

4.4. Versterking natuur

Reductie van stikstofuitstoot is slechts een deel van de oplossing als het gaat om een goede instandhouding van natuur. Voor het in goede staat brengen van de habitats en soorten uit de Habitat- en Vogelrichtlijn is het ook noodzakelijk dat de natuur wordt versterkt en natuurgebieden goed worden verbonden. Het Natuurnetwerk Nederland (NNN) is hiervoor bedoeld en dient in 2027 te zijn voltooid. Naast de huidige plannen voor NNN moeten ook de oorspronkelijke plannen van de EHS zo goed als mogelijk alsnog worden uitgevoerd, vóór 2035. Ook moeten natuurinclusieve buffers rondom natuurgebieden worden aangelegd door boerenland rondom natuurgebieden deels in te zetten voor extensieve landbouw en deels voor natuur. Hierdoor wordt stikstofuitstoot deels opgevangen zodat deze niet in Natura 2000-gebieden terecht komt. Ook andere aspecten van het natuurbeleid moeten worden geïntensiveerd, zoals hydrologische maatregelen die uitdroging van natuurgebieden voorkomen en een goede waterkwaliteit borgen.

De uitvoering van de oorspronkelijke plannen van de EHS worden middels dit wetsvoorstel verankerd, zoals ook de natuurorganisaties vragen, in artikel 1.12 van de Wnb door het aantal hectare (730.000) natuur die voortkomen uit de plannen voor de EHS expliciet te noemen in dit wetsvoorstel en vast te leggen voor 2035. Voor 2027 wordt het doel van 668.000 hectare van het NNN vastgelegd. Voor een goede staat van instandhouding van de Natura 2000-gebieden is een dergelijke uitbreiding van de natuur in Nederland nodig.

4.5. Subsidieregeling natuurversterking

Om de natuur te versterken en de eerder genoemde maatregelen uit te kunnen voeren is meerjarig voldoende geld nodig. Deze wet regelt dat er een subsidieregeling wordt ingesteld waaruit de natuurversterkingsmaatregelen worden bekostigd. Hiermee wordt langjarige financiering van de natuurversterking geborgd. Aangezien de provincies met name verantwoordelijk zijn voor natuurbeleid, zal de verdeling van dit geld via bestaande regelingen richting de provincies worden verspreid.

4.6. Positieflijst en prioritering van activiteiten

Wanneer stevig en duurzaam beleid wordt gevoerd om de stikstofemissies te beperken en de natuur te versterken, komt er ook ruimte vrij voor activiteiten. Ook zijn bepaalde activiteiten nodig om de stikstofuitstoot te verlagen. Zo zijn er grote investeringen nodig in het openbaar vervoer, spoorlijnen, schone energiebronnen en moeten er natuurherstelmaatregelen getroffen worden. Daarnaast zijn er activiteiten die maatschappelijk gezien urgent en van groot belang zijn.

Daarom moet er een positieflijst worden ingevoerd voor de projecten van algemeen belang die dankzij de Spoedwet aanpak stikstof kunnen worden gerealiseerd mits ze onder de drempelwaarde vallen. De activiteiten op deze positieflijst zijn van belang voor de nationale veiligheid, zorgen voor minder stikstofemissies op de langere termijn en/of zijn van groot belang voor de Nederlandse economie. Op deze positieflijst staan:

- Natuurherstelmaatregelen, zoals hydrologische maatregelen of de aanleg van natuur, die bijdragen aan een betere staat van instandhouding van Natura 2000-gebieden en/of de uitbreiding van natuur;
- De bouw van woningwijken en de ontsluiting daarvan. De bouw van woningen heeft prioriteit en deze moeten ook voldoende bereikbaar zijn, met name middels een goed openbaar vervoernetwerk;
- Dijkversterkingen en andere maatregelen omtrent de waterveiligheid;
- Projecten die direct bijdragen aan een beter openbaar vervoer, zoals gedefinieerd in de Wet personenvervoer 2000. Hierbij hoort in ieder geval niet de aanleg van snelwegen.
- Projecten rondom de energietransitie (projecten die via de MEP, SDE, SDE+, SDE++ en de DEI gestimuleerd worden, met uitzondering van de bij- en meestook van biomassa en mestvergisters).

Deze activiteiten dienen ook geprioriteerd te worden voor de vrijgekomen ruimte die ontstaat wanneer er voldoende maatregelen tegen de stikstofuitstoot worden genomen.

5. Financiële gevolgen

Als de stikstofuitstoot naar beneden wordt gebracht, zal dit meerdere positieve gevolgen hebben. De vergunningverlening kan weer op gang komen waardoor er weer woonwijken kunnen worden gebouwd en er weer gewerkt kan worden aan de energietransitie. Door de vergunningverlening weer mogelijk te maken worden verliezen voorkomen van bedrijven die hierbij betrokken zijn. Ook wordt voorkomen dat investeringen worden misgelopen: Nederland loopt als gevolg van de stikstofcrisis naar schatting miljarden euro's mis¹⁶.

Ook ontstaat er meer ruimte voor natuurherstel en de volksgezondheid zal minder te lijden hebben onder voortijdige sterfte en gezondheidsverlies door luchtverontreiniging. Wordt de schade die het gevolg is van hoge stikstofuitstoot beperkt, dan zullen de kosten voor bijvoorbeeld natuurherstel en de zorgkosten dalen.

Tegenover deze positieve effecten staat dat het wetsvoorstel financiële consequenties zal hebben. De reductie van de ammoniakuitstoot van de landbouwsector vergt grote investeringen. Zowel van de sector zelf als van de overheid, omdat bedrijven voor het verkleinen of sluiten in bepaalde gevallen aanspraak op financiële compensatie zouden kunnen maken. Mochten boeren dierproductierechten inleveren ten behoeve van het realiseren van de voorgeschreven stikstofreductie, dan dienen zij daar voldoende voor gecompenseerd te worden. Daarbij kan gedacht worden aan het opkopen en doorstrepen van dierproductierechten, afwaardering van grond en voor kosten van afgeschreven en leegstaande stallen. Ook dienen boeren ondersteund te worden in de transitie naar duurzame landbouw. Een deel van de kosten van compensatie heeft het huidige kabinet al begroot, maar voor de subsidieregeling die middels dit wetsvoorstel in het leven wordt geroepen zijn extra middelen nodig.

¹⁶ <https://www.bnr.nl/nieuws/economie/10395569/vno-ncw-nederland-loopt-5-5-miljard-euro-mis-door-stikstofcrisis>

Ook voor de natuurversterking zullen extra financiële middelen moeten worden vrijgemaakt. Naast het bestaande budget voor natuurbeheer moet de subsidieregeling voor natuurversterking, die op grond van dit wetsvoorstel wordt opgesteld, worden aangevuld zodat de benodigde maatregelen mogelijk worden gemaakt.

Het PBL zal moeten worden gevraagd wat de benodigde investeringen zijn zodat een inschatting kan worden gemaakt wat het benodigde bedrag is voor deze meerjarige subsidieregelingen. Hierbij is het van belang dat het PBL met betrekking tot de natuurversterking informatie inwint bij de betrokken TBO's. Ingeschat wordt dat opgeteld tot en met 2030 er een totaalbedrag nodig is in de richting van € 9 miljard.

Met betrekking tot mobiliteit en de industrie zijn de kosten onbekend aangezien dit grotendeels afhangt aan de oplossing die wordt gekozen. Sommige oplossingen vergen investeringen, andere maatregelen zijn nagenoeg gratis. Ook lopen mogelijke maatregelen voor deze sectoren grotendeels synchroon met maatregelen die worden genomen met betrekking tot het klimaat en luchtkwaliteit.

6. Verhouding tot bestaand en komend Europees recht

De Habitatrichtlijn, met name artikel 6, is leidend voor dit wetsvoorstel. Deze Europese richtlijn zorgt ervoor dat de specifieke en waardevolle natuur waarvoor Natura 2000-gebieden zijn aangewezen, beschermd worden. Dit wetsvoorstel heeft een positieve invloed op het door Nederland voldoen aan de eisen uit de Habitatrichtlijn, vanwege de doelstellingen rondom stikstofuitstoot en de versterking van de natuur die zal plaatsvinden middels dit wetsvoorstel.

II. ARTIKELSGEWIJS

Artikel 1, onderdeel A

In dit onderdeel wordt ten eerste vastgelegd dat het Natuurnetwerk Nederland per 2027 en 2035 een wettelijke grootte moet hebben. Ten tweede wordt vastgelegd dat een onderdeel van de monitoring is dat de Minister het parlement hierover informeert en over het beleid hieromtrent. Ten slotte wordt geregeld dat de habitatypekaarten jaarlijks moeten worden geactualiseerd, zodat het beleid eventueel jaarlijks kan worden bijgesteld, en dat terreinbeherende organisaties de mogelijkheid krijgen om een afwijkende zienswijze toe te voegen aan veldverslagen.

Onderdeel B

Dit onderdeel legt in de Wet natuurbescherming de doelstellingen vast voor de reductie van de Nederlandse stikstofemissie. Om deze doelen te behalen wordt tevens geregeld dat de gebruiksnormen voor stikstof, zoals deze zijn vastgelegd bij of krachtens de Meststoffenwet kunnen worden aangepast.

Onderdelen C en D

Deze onderdelen regelen dat alleen die projecten kunnen worden aangewezen voor drempelwaarden die zijn opgenomen op de zogenaamde positieflijst.

Artikel II

Dit artikel regelt de grondslag voor de subsidieverlening voor de veestapelreductie en de natuurversterking. De Minister is verplicht deze regelingen op te stellen. Voor de redactie van het tweede lid is grotendeels aangesloten bij artikel 3, tweede lid, van de Kaderwet EZK- en LNV-subsidies.

Artikel III

Dit artikel voorziet in een evaluatiebepaling. Het parlement dient binnen zeven jaar na inwerkingtreding van deze wet en vervolgens elke vijf jaar een evaluatieverslag te ontvangen.

Artikel IV

Dit artikel regelt dat deze wet in werking treedt op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

Artikel V

Dit artikel regelt de citeertitel van deze wet.

Klaver
Bromet