

## POSITION PAPER

Aan de Vaste Commissie voor LNV van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Graag voldoen VNO-NCW en MKB-Nederland aan uw verzoek van 27 november jl. om een position paper ter verdieping en ter voorbereiding op het wetsvoorstel Spoedwet aanpak stikstof.

### 1. Algemeen

Wij staan positief tegenover het wetsvoorstel, aangezien het instrumenten in de Wet natuurbescherming (Wnb) introduceert, die kunnen bijdragen aan het weer mogelijk maken van maatschappelijk wenselijke activiteiten, zoals woningbouw, die zijn vertraagt of stilgevallen sinds de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van 29 mei 2019. Het gaat dan met name om de mogelijkheid om bij ministeriële regeling een landelijke drempelwaarde te realiseren en om een stikstofregistratiesysteem. Het kabinet kiest in eerste instantie voor een stikstofregistratiesysteem om de bouw vlot te trekken. Op zichzelf zijn wij geen tegenstander van dit systeem, maar voor herstel van opgetreden natuurschade lijkt hiermee de focus exclusief te zijn gericht op bronbeleid door minder emissie van stikstof, dat voor substantiële effecten op de natuurgebieden pas op langere termijn positieve gevolgen heeft.

Daarmee wordt uit het oog verloren de betekenis van praktische natuurschadeherstelmaatregelen waarmee opgetreden natuurschade in Natura 2000-gebieden op korte termijn kan worden weggenomen. Het kabinet heeft hiervoor 250 mln euro extra beschikbaar gesteld.<sup>1</sup> Om de effectiviteit hiervan te waarborgen, lijkt het ons een goede zaak deze maatregelen te programmeren in een Nationaal Natuurschadeherstel Programma (NNP). Juist deze inzet (in aanvulling op emissiereductie) maakt het ons inziens mogelijk een landelijke drempelwaarde te introduceren voor projecten met niet significante deposities. Het voorlichtingsadvies van de Raad van State geeft ons inziens juist in geval van een dergelijk natuurschadeherstelprogramma de ruimte voor het invoeren van een (bij voorkeur) landelijke drempelwaarde op 1 januari 2020. Hierna zullen wij dit aan de hand van het voorlichtingsadvies aangeven.

De Habitatrichtlijn maakt het voor alle andere EU-landen mogelijk een drempelwaarde te hanteren voor niet significante effecten. Deze ligt in buurlanden Duitsland en België een factor 10 tot 20 hoger, dan de in het Programma Aanpak Stikstof (PAS) opgenomen norm van 1 mol/ha/jaar. Met een drempelwaarde kan worden voorkomen dat voor elk bouwproject, met een niet significant effect, een natuurvergunning nodig is met een zeer lange voorbereidingstijd. Het 'stikstofbeleid' kan ermee afkomen van de crisissfeer dat voor economie noch natuur positief uitwerkt.

---

<sup>1</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2019–2020, 35 334, nr. 1, p. 2.

## 2. Natuurschade-herstel

In veel Natura 2000-gebieden voldoet de staat van instandhouding niet aan de daaraan ingevolge de Habitatrichtlijn gestelde eisen. In veel gevallen is sprake van overbelasting door stikstofdepositie<sup>2</sup> boven de voor het desbetreffende gebied vastgestelde kritische depositiewaarde.<sup>3</sup> Doordat dit jaar in, jaar uit heeft plaatsgevonden, is natuurschade opgetreden in de vorm van verdringing van habitats door stikstofminnende habitats en verzuring. Het treffen van praktische schadeherstelmaatregelen is voor een groot aantal Natura 2000-gebieden dan ook nodig.

Wij onderschrijven dan ook het advies van het Adviescollege Stikstofproblematiek en het voorlichtingsadvies van de Raad van State, dat het nodig is

‘om maatregelen te treffen die gericht zijn op emissiereductie en om **versneld herstel- en verbetermaatregelen uit te voeren in de kwetsbare Natura 2000-gebieden**, en daarbij een gebiedsgerichte aanpak te hanteren die is gekoppeld aan de mate waarin de huidige kritische depositiewaarde overschreden wordt.’<sup>4</sup>

Naar ons oordeel moet een Nationaal Natuurschadeherstel Programma (NNP) de natuurschade herstellen met praktische maatregelen zoals verwijdering van ongewenste stikstofminnende soorten als grassen, mos en de Zwarte Engbloem<sup>5</sup> en verlaging van de zuurgraad van de bodems van Natura 2000-gebieden (met onder meer kalk). Daarmee wordt ongewenste verdringing van soorten en verzuring van natuurgebieden direct in de natuurgebieden aangepakt en kan onmiddellijk op korte termijn een substantiële ecologische verbetering van de Natura 2000-gebieden worden bereikt.

Emissiereductie aan de bron vergt een langere adem, maar moet ondertussen natuurlijk wel plaatsvinden. Naarmate door ‘bronbeleid’ de emissiereductie substantiëler is na verloop van tijd, kan het NNP worden geëxtensiverd. Tauw heeft berekend, dat ongewijzigd beleid leidt tot een daling van de stikstofemissie met 20 mol/ha/jaar.<sup>6</sup> Voor wat betreft NO<sub>x</sub> heeft het kabinet met de beperking van de maximum snelheid een

<sup>2</sup> De heersende depositie als gevolg van het totaal van bijdragen van alle emissiebronnen, exclusief de bijdrage van de bronnen van de activiteit waarvoor een aanvraag wordt ingediend.

<sup>3</sup> De kritische depositiewaarde (KDW) is de grens waarboven het risico bestaat dat de kwaliteit van het habitat significant wordt aangetast door de verzurende en/of vermestende invloed van atmosferische stikstofdepositie.

<sup>4</sup> W11.19.0346/IV/VO, par. 2.

<sup>5</sup> De Zwarte Engbloem (*Vincetoxicum nigrum*) komt op droge, kalkrijke grond in duinstruikgewas. In Nederland neemt de plant de laatste 10 jaren toe en overwoekert en verdringt de plant inheemse planten, met name in de Hollandse duinen.

<sup>6</sup> Tussenevaluatie Programma Stikstof, 31 augustus 2018, TAUW. Op basis van aannames, uitgangspunten en gerapporteerde emissies is een gemiddelde stikstofdepositie van 1.577 mol/ha/jaar berekend in het referentiejaar 2014 op de relevante hexagonen in M16L. In het zichtjaar 2020 wordt verwacht dat deze depositie zal dalen met 7 % tot 1.464 mol/ha/jaar. In 2030 wordt een daling verwacht met bijna 15 % tot 1.344 mol/ha/jaar. Deze daling zal voor het grootste deel door afname van het buitenland worden veroorzaakt, en dan specifiek de effecten van schoner transport in Europa.

verdere bijdrage geleverd aan emissiereductie. Voor de langere termijn vergt reductie van NO<sub>x</sub> verdere aanscherping van Europese normen en elektrisch vervoer. De recente voorstellen van het Landbouwcollectief bieden ten aanzien van NH<sub>3</sub> (ammoniak) aanvullende emissiereductie.

### 3. Drempelwaarde

*Is een drempelwaarde mogelijk?* Ja. De Raad van State acht een drempelwaarde verdedigbaar. In het voorlichtingsadvies overweegt de Raad van State, dat

‘uit het arrest van het HvJ EU<sup>7</sup> blijkt dat tegen een programmatische aanpak en het hanteren van een drempelwaarde, waaronder geen vergunning hoeft te worden gevraagd en dus ook geen (individuele) beoordeling plaatsvindt, op zichzelf geen bezwaren bestaan.’<sup>8</sup>

*Onder welke algemene voorwaarden is een drempelwaarde mogelijk?* De Raad van State verbindt echter wel een aantal voorwaarden aan de instelling van een drempelwaarde. De kernboodschap<sup>9</sup> van de Raad luidt immers

‘dat (veel) meer maatregelen getroffen zullen moeten worden dan alleen maatregelen die de cumulatieve stikstofdepositie van vrijgestelde maatregelen compenseren om een drempelwaarde verdedigbaar te laten zijn. Deze maatregelen zullen gebiedsgericht uitgewerkt moeten worden, omdat de stand van de verschillende Natura 2000-gebieden sterk uiteenloopt. Een ecologische onderbouwing is nodig.’<sup>10</sup>

‘Het pakket van maatregelen zal geloofwaardig en effectief moeten zijn, gericht op het daadwerkelijk realiseren van de instandhoudingsdoelstellingen voor het desbetreffende gebied. Alleen dan zal een drempelwaarde tot de mogelijkheden behoren voor bepaalde activiteiten of sectoren die zeer kleine stikstofdeposities veroorzaken.’<sup>11</sup>

*Is een landelijke drempelwaarde mogelijk?* Ja. Naar het oordeel van de Raad van State kan de drempelwaarde gebiedsgericht of generiek zijn:

‘Dit betekent een generieke vrijstelling of vrijstelling per gebied van de vergunningplicht op grond van de Habitatrichtlijn. Het gaat daarbij om die

<sup>7</sup> ECLI:EU:C:2018:882, punt 103. Het betreft het arrest waarin de vragen inzake PAS zijn beantwoord.

<sup>8</sup> W11.19.0346/IV/VO, par. 2.

<sup>9</sup> W11.19.0346/IV/VO, Inleiding.

<sup>10</sup> W11.19.0346/IV/VO, par. 5.

<sup>11</sup> W11.19.0346/IV/VO, par. 5.

sectoren die op zichzelf in beperkte mate bijdragen aan stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden en van groot algemeen belang zijn (zoals de bouw).’<sup>12</sup>

*Speelt de kwaliteit van een natuurgebied een rol voor een drempelwaarde?* Ja. De Raad van State overweegt daarover: een drempelwaarde

‘is alleen mogelijk indien tegenover de cumulatieve depositie die het gevolg is van alle vrijgestelde activiteiten **voldoende mitigerende** of compenserende maatregelen staan, die ervoor zorgen dat de instandhoudingsdoelstellingen van de Natura 2000-gebieden worden gehaald en de algehele samenhang van de Natura 2000-gebieden bewaard blijft. Deze maatregelen moeten daadwerkelijk worden uitgevoerd.’<sup>13</sup>

**‘De mogelijkheden om een drempelwaarde te stellen worden dus in eerste instantie bepaald door de staat van instandhouding van de desbetreffende Natura 2000-gebieden.’**<sup>14</sup>

‘... het ontwikkelen en in gang zetten van een geloofwaardig pakket maatregelen om de instandhoudingsdoelstellingen voor de betrokken gebieden daadwerkelijk te bereiken heeft dan ook de hoogste prioriteit. Zonder zodanig pakket aan maatregelen zal een drempelwaarde kwetsbaar zijn.’<sup>15</sup>

*In welke gevallen kunnen drempelwaarden uitkomst bieden?* De Raad van State is daarover helder:

‘Drempelwaarden zullen vooral uitkomst kunnen bieden voor die sectoren die op zichzelf in beperkte mate bijdragen aan stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden. Een sector als de bouw draagt voor 0,6% bij aan de stikstofemissie. Waar de bijdrage van zo’n sector aan de stikstofdepositie relatief (zeer) gering is, zal een vrijstelling gebaseerd op drempelwaarden ook niet snel leiden tot aantasting van natuurlijke kenmerken van Natura 2000-gebieden. Tegelijkertijd is de winst in het kader van het algemene belang waarschijnlijk groot. Bovendien zal juist zo’n sector met een (zeer) bescheiden bijdrage aan de stikstofdepositie ook eerder geholpen zijn met een lage drempelwaarde.’<sup>16</sup>

#### 4. Conclusie

Wij constateren, dat de Raad van State in zijn voorlichtingsadvies een (landelijke) drempelwaarde verdedigbaar acht voor activiteiten of sectoren die zeer kleine

---

<sup>12</sup> W11.19.0346/IV/VO, par. 5.

<sup>13</sup> W11.19.0346/IV/VO, par. 5.

<sup>14</sup> W11.19.0346/IV/VO, par. 5.

<sup>15</sup> W11.19.0346/IV/VO, par. 5.

<sup>16</sup> W11.19.0346/IV/VO, par. 5.

stikstofdeposities veroorzaken en van groot algemeen belang zijn (zoals de bouw). Daarvoor is wel een pakket van maatregelen nodig, dat geloofwaardig en effectief moet zijn voor het daadwerkelijk realiseren van de instandhoudingsdoelstellingen van Natura 2000-gebieden.

Wij dringen er dan ook op aan, dat de regering op de kortst mogelijke termijn:

- a. een Nationaal Natuurschadeherstel Programma (NNP) presenteert dat bedoeld geloofwaardig en effectief pakket van praktische maatregelen in de natuurgebieden omvat om verdringing van soorten en te hoge verzuring weg te nemen. Dit op basis van de hiervoor extra beschikbaar gestelde 250 mln euro;
- b. een (landelijke) drempelwaarde formuleert die zeer kleine niet-significante stikstofdeposities veroorzaken.

Voor nadere informatie kunt u contact opnemen met:

Ing. W.H. Streekstra, 06-46750520

Mr.dr. J.H.G. van den Broek, 06-52454969