

Aan de Minister voor Natuur en Stikstof

Auteur
Werkgroep Verkenning KDW

BEVINDINGEN EN AANBEVELINGEN WERKGROEP VERKENNING KDW

Verkenning naar alternatieven voor de rol van de KDW in de wet (WSn)

Datum
13 juni 2023

Kenmerk

Kopie aan

Bijlage(n)

Inleiding

Met de 'verkenning alternatieven voor de KDW in de wet' wordt invulling gegeven aan advies 10 uit het rapport '*Wat wel kan' – uit de impasse en een aanzet voor perspectief*' van dhr. Remkes: 'Zet de staat van de natuur centraal en haal de KDW op termijn uit de wet'. In het traject wordt verkend of er alternatieven zijn voor de omgevingswaarden gebaseerd op de KDW in de Wet stikstofreductie en natuurverbetering (Wsn) waarbij de werkelijke staat van de natuur meer centraal komt te staan. Hiertoe is - na een startbijeenkomst op 16 februari - op 4 april 2023 een werkgroep geïnstalleerd.

De werkgroep bestaat uit deelnemers vanuit Agractie Nederland, B-Ware, Federatie Particulier Grondbezit (FPG), IPSN/IPO, LNV, MOB / Vereniging Leefmilieu, Natuurmonumenten, Nederlandse Melkveehouders Vakbond, Staatsbosbeheer en Vogelbescherming. Deze deelnemers vertegenwoordigen allen één of meerdere organisaties. Gezien de beperkte doorlooptijd heeft binnen de eigen organisaties nog geen volledige afstemming over de aanbevelingen plaatsgevonden.

Scope en proces

Scope

Zoals vermeld in de inleiding, kreeg de werkgroep de opdracht om advies 10 van dhr. Remkes op te volgen en te onderzoeken of er haalbare alternatieven zijn voor de Kritische Depositiewaarde (KDW) als omgevingswaarde in de Wet stikstofreductie en natuurverbetering (Wsn).

Onder de volgende voorwaarden:

- Het alternatief moet uiteindelijk een vertaling kunnen krijgen naar juridische regelgeving en beleidskaders.
- De opdracht verwijst naar de beleidsdoelstelling, niet naar de rol van de KDW bij vergunningverlening.

De ambitie om 74% van het N2000-gebied onder de KDW te brengen, stond niet ter discussie in het kader van deze opdracht aan de werkgroep.

Proces

Als vertrekpunt voor de verkenning hebben de wetenschappers Jan Willem Erisman, Chris Backes en Wim de Vries, in opdracht van LNV een essay

geschreven met hun visie op de vraag: 'Is er een alternatief voor de KDW in de wet?'.

De wetenschappers geven als antwoord op de hoofdvraag dat er geen alternatief voor de KDW in de wet is, als er een specifiek doel voor stikstof in de wet moet blijven. In het gesprek tussen werkgroep en de wetenschappers bleek dat de wetenschappers de vraag dus beperkter hadden opgevat dan de scope van de verkenning, omdat de scope niet beperkt was tot een alternatief waarin er een specifiek doel voor stikstof in de wet zou moeten blijven.

Aan de andere kant zijn in het essay (*hoofdstuk 4*) adviezen gegeven over thema's, waaronder vergunningverlening, die buiten de opdracht aan de werkgroep vallen. Door de werkgroep is besloten om de adviezen uit het essay, maar ook andere bouwstenen uit voorstellen buiten de scope, niet te bespreken. De werkgroep is van mening dat deze binnen andere lopende trajecten vallen en deels met andere partijen besproken dienen te worden. De werkgroep heeft zich voor wat betreft de thema's uit het essay beperkt tot een vraag/antwoordsessie met de wetenschappers.

Bevindingen

Nader te beschouwen alternatief: staat van de natuur centraal¹

Door de werkgroep is beoordeeld, vanuit het perspectief van de opdracht, of ingebrachte (bouwstenen voor) alternatieven in lijn zijn met het advies van Remkes. Vervolgens is gekeken naar de juridische houdbaarheid, ecologische effectiviteit en uitvoerbaarheid van ieder voorstel.

Op basis hiervan adviseert de werkgroep om in de volgende fase een alternatief dat de staat van de natuur centraal stelt nader te onderzoeken. Daarmee wordt een alternatief bedoeld dat het behalen van de instandhoudingsdoelstellingen (ISHD) zoals vastgelegd in de aanwijzingsbesluiten van de Natura 2000-gebieden als uitgangspunt neemt, in plaats van de in de Wsn opgenomen eenzijdige focus op stikstof. In 'x' procent van het Natura 2000-areaal dienen de instandhoudingsdoelstellingen² behaald te worden in het jaar 'y'. Dit nader te bepalen percentage betreft dan ook niet-stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden.

Een dergelijk alternatief sluit aan bij bouwstenen uit de voorstellen van BBB & JA21, Agractie Nederland, NAJK en Lindeboom & Sanders (zie bijlagen).

Per beoordelingsthema heeft de werkgroep over dit alternatief het volgende geconcludeerd:

Juridische houdbaarheid

¹ MOB/Vereniging Leefmilieu heeft laten weten niet akkoord te kunnen gaan met de bevindingen aanbevelingen. Zij stelt dat door de minister de regeringsdoelstelling en Remkesadvies (stikstofemissiereductie 50 % in 2030) als kader is gesteld voor de werkgroep en dat is gebleken dat een deel van de werkgroep zich niet conformeert aan die doelstelling. B-Ware sluit zich hierbij aan.

² De instandhoudingsdoelstellingen betreffen de oppervlakte en verschillende kwaliteitsaspecten van habitats en de populatieomvang van soorten.

Het alternatief wordt juridisch houdbaar geacht, omdat het in lijn is met de Habitatrichtlijn. De werkgroep concludeert echter dat bij de huidige manier van oordelen door de Raad van State dit alternatief geen soelaas zal bieden voor de vergunningverlening op het gebied van stikstof.

Ecologische effectiviteit

Dit alternatief biedt de mogelijkheid om ecologisch effectiever te zijn, omdat het alle aspecten omvat die van invloed zijn op het behalen van de doelstellingen in een Natura 2000-gebied. De mate van ecologische opbrengst kan variëren, afhankelijk van de ambitie die wordt gekozen. Positief is dat dit alternatief van toepassing is op alle Natura 2000-gebieden, inclusief de gebieden die niet gevoelig zijn voor stikstof. Dit vereist echter verdere uitwerking in een volgende fase, gezien het feit dat de minister als randvoorwaarde heeft meegegeven dat een alternatief niet mag leiden tot een lager ambitieniveau, wat betreft de staat van instandhouding, voor de stikstofgevoelige natuur.

Uitvoerbaarheid

In de volgende fase is het nodig om het alternatief op dit punt meer uitwerking te geven en te beoordelen of het werkbaar is, mede gezien het advies van de wetenschappers ten aanzien van een alternatief voor de KDW. Het voorstel vraagt methodische, procesmatige en organisatorische uitwerking en er dient vervolgens overeenstemming bereikt te worden over het vast te leggen ambitieniveau. Het is veel ingewikkelder uitvoerbaar dan de KDW als omgevingswaarde in de wet en het zal meer werk vergen, vooral voor provincies. Dat zal naar verwachting ook gevolgen hebben voor de termijn waarop dit alternatief operationeel kan zijn en in de Wsn verwerkt kan worden.

Er is duidelijkheid nodig over de verdeling van rollen en verantwoordelijkheden voor het behalen van de doelstelling tussen Rijk en provincies aangezien er nu in plaats van een landelijke norm gericht op de Rijksoverheid, ook provinciale uitwerking nodig is. Een duidelijke procesregie en governance zijn daarmee randvoorwaardelijk voor dit alternatief. Hierbij moet ook bepaald worden wie een objectief eindoordeel velt over het doelbereik.

Aanvullende bouwsteen

Een beleidsmedewerker vanuit LNV, lid van de werkgroep, heeft een bouwsteen aangedragen die zou kunnen helpen bij de verdere uitwerking van het bovengenoemde alternatief (zie bijlage). De bouwsteen is bedoeld als overbrugging, dan wel als terugvaloptie. De meningen binnen de werkgroep zijn verdeeld of dit laatste wenselijk is. In de kern gaat het in deze bouwsteen erom dat op korte termijn (bijvoorbeeld) het areaal dat sterk overbelast is, hooguit matig overbelast zal zijn, waarna óf de matige belasting wordt verminderd tot lichte overbelasting óf doorgeschakeld wordt naar bovengenoemd alternatief ('staat van de natuur' als doel). Met deze bouwsteen beoogt de beleidsmedewerker ook meer aandacht aan de staat van de natuur te geven (door focus op de locaties met de meeste overbelasting) dan in de huidige Wsn.

Er is consensus binnen de werkgroep dat het voorstel interessante aspecten bevat die nader onderzocht en besproken kunnen worden. In een volgende fase moet er namelijk specifiek aandacht worden besteed aan de raakvlakken en effecten van het bovengenoemde te onderzoeken alternatief met betrekking tot de vergunningverlening en emissiereductiebeleid, waartoe ook deze bouwsteen kan

bijdragen. Er bestaat echter een verschil van mening binnen de werkgroep over de vraag of dit een volwaardig alternatief is dat al dan niet binnen de reikwijdte van het advies van Remkes valt. Agrarische partijen willen deze bouwsteen niet in de volgende fase van de verkenning bespreken, mogelijk wel in het kader van een ander traject.

Aanbevelingen vervolgproces

Als de minister besluit in een volgende fase het beschreven alternatief en de aanvullende bouwsteen verder op met name haalbaarheid te onderzoeken, dan heeft de werkgroep de volgende aanbevelingen voor het vervolgproces:

- Continueer de werkgroep in dezelfde samenstelling.
- De werkgroep kan worden uitgebreid met juridisch en ecologische experts. Die experts maken bij voorkeur deel uit van de werkgroep en kunnen ook notities als input voor de overleggen leveren. De experts kunnen uit de eigen geledingen komen, maar er wordt ook gepleit voor wetenschappelijke onafhankelijkheid. De behoefte aan aanvullende expertise en de keuzes die daarbij gemaakt worden, zijn ter bespreking bij een volgende fase.

Aandachtspunten en voorwaarden

De werkgroep ziet de volgende aandachtspunten en voorwaarden voor de volgende fase bij bovenstaand voorstel:

- Als voorwaarde geldt dat na verdere uitwerking in een volgende fase het alternatief als juridisch haalbaar, ecologisch effectief en uitvoerbaar wordt beoordeeld.
- Als voorwaarde geldt dat er een proces uitgewerkt dient te worden met duidelijke stappen, rollen en verantwoordelijkheden voor alle betrokken partijen. Hierbij is de volgorde van stappen belangrijk. Eerst moeten voor elk N2000-gebied ecologische analyses worden uitgevoerd, waarbij ook bepaald wordt welke (meeste relevante) drukfactoren het behalen van de instandhoudingsdoelstellingen in de weg staan om vervolgens gezamenlijk met stakeholders maatregelen te bepalen. Conform artikel 2, lid 3 van de Habitatrichtlijn dient hierbij ook rekening gehouden te worden met de vereisten op economisch, sociaal en cultureel gebied en met de regionale en lokale bijzonderheden.
- Er dient bepaald te worden op welke wijze en door wie objectief bepaald kan worden of de instandhoudingsdoelstellingen in een N2000-gebied zijn behaald.
- De bestaande informatie is onvoldoende om tot in detail de staat van de natuur in de gebieden te bepalen en te monitoren. Als je de instandhoudingsdoelstellingen centraal wil stellen, moet ook het doelbereik gedefinieerd zijn. Vervolgens moet er ook doorgeredeneerd worden tot aan de maatregelen in het gebied. Deze komen niet in de wet te staan, maar de doorwerking van de wet moet wel getoetst worden.
- Het traject van het Programma Stikstofreductie en Natuurherstel dat door het Rijk en de provincies wordt uitgevoerd is gelijkwaardig met de geschetste stappen in het alternatief. In een volgende fase moet bekeken worden hoe het alternatief aan kan sluiten bij dit traject.
- De benodigde capaciteit en de termijn waarop dit mogelijke alternatief kan worden ingevoerd kunnen zorgen voor een knelpunt. In een volgende fase is het daarom van belang om te kijken naar de uitvoerbaarheid en de mogelijke toename van administratieve lasten.

Gezamenlijk onderschreven inzichten in de werkgroep

De opdracht aan de werkgroep is specifiek terwijl de wensen vanuit met name agrarische partijen en de FPG de breedte ingaan. Dit is tijdens de bijeenkomsten een zoektocht geweest en zal zo blijven in een eventuele volgende fase. Het onderlinge gesprek in de breedte wordt door iedereen verder als waardevol ervaren. Hierbij is de Vogelrichtlijn & Habitatrichtlijn het uitgangspunt en deze staat dan ook niet ter discussie. De wens vanuit de werkgroep is om in een volgende fase ook het gesprek te blijven voeren over achterliggende wensen en waarden vanuit de verschillende partijen.

Verschillen van inzicht tussen de werkgroepleden

De werkgroep verschilt van mening over de nog te formuleren beleidsdoelstellingen. Meerdere leden noemen dat concrete en meetbare beleidsdoelen, met inbegrip van de drukfactor stikstof, een noodzakelijke voorwaarde zijn voor een alternatief voor de KDW in de wet. Agrarische partijen en FPG zijn van mening dat tijdens het doorlopen van de stappen - ecologische analyse, bepalen van drukfactoren, bepalen van maatregelen - pas zal blijken hoe concreet en meetbaar de beleidsdoelen kunnen zijn. Ook zouden de agrarische partijen de opdracht in een volgende fase het liefst uitbreiden door onderwerpen zoals de vergunningverlening erbij te betrekken.

Overige bekeken alternatieven

Naast de voorstellen van BBB & JA21, Agractie Nederland, NAJK, Lindeboom & Sanders en de beleidsmedewerker vanuit LNV is ook gekeken naar het voorstel van Farmers Defence Force (FDF) en de bouwsteen van Natuurmonumenten & Vogelbescherming Nederland.

FDF stelt een Stikstof Depositie waarde voor, maar omdat in dit voorstel geen koppeling zit met de Habitatrichtlijn concludeert de werkgroep dat dit voorstel juridisch niet houdbaar is. Daarnaast stuurt het alternatief alleen op stikstof en niet op de staat van de natuur, met een lagere ambitie dan de Wsn.

Natuurmonumenten en Vogelbescherming Nederland hebben gewezen op een voorstel met een omgevingswaarde die uitgaat van een landelijk gunstige staat van instandhouding van alle soorten en habitattypen (binnen en buiten Natura 2000-gebieden) die binnen het bereik van de Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn vallen. De landelijke gunstige staat van instandhouding heeft een nauwe relatie met het voorgestelde alternatief dat de instandhoudingsdoelstellingen als omgevingswaarde in de wet centraal stelt. Het is belangrijk om te weten hoe het behalen van de instandhoudingsdoelstellingen in een N2000-gebied kan bijdragen aan een landelijke gunstige staat van instandhouding (GsvI). Aanvullend is er nog meer uitwerking nodig en daarmee is dit alternatief voor korte of middellange termijn niet haalbaar. Noodzakelijke voorwaarde voor dit alternatief is om gunstige referentie waarden voor verspreidingsgebied, populatie, leefgebied en toekomstperspectief vast te stellen die als voorwaarden gelden om te kunnen spreken van een GsvI. Die gunstige referentie waarden zijn er nog niet, dus dit kan op korte termijn niet dienen als alternatief voor de KDW als omgevingswaarde in de wet.

De werkgroep adviseert om beide alternatieven niet nader uit te werken in fase 2.

Tot slot

Ondanks de zeer uiteenlopende belangen van partijen en de politieke gevoeligheid van het stikstofdossier hebben de werkgroepleden zich constructief opgesteld. Dit resulteerde in gesprekken die zich kenmerkten door nieuwsgierigheid naar elkaars inbreng en achterliggende belangen, onderling begrip en het verhogen van ieders kennisniveau. Tot slot heeft het proces in de werkgroep geleid tot voorliggend advies. Tijdens de bijeenkomst op 22 juni wordt aan alle partijen de gelegenheid geboden om een reflectie op het advies te geven en waar nodig hun achterban te raadplegen over het vervolg.

De werkgroep hoopt dat op basis van haar bevindingen en reflecties daarop vanuit alle partijen, de minister voor natuur en stikstof een weloverwogen besluit kan nemen over de volgende fase van de verkenning.

Bijlagen

Beoordeelde (bouwstenen voor) alternatieven:

1. Essay van depositie- naar emissiebeleid, Erisman, Backes en de Vries
2. Van KDWI naar SVI, Eppink en van der Plas
3. Kritische kanttekeningen bij NL aanpak stikstofcrisis, Lindeboom, Sanders et al
4. FDF presenteert oplossing stikstofproblematiek, Het FDF-Bestuur en regionale FDF-vertegenwoordigers
5. Agractie Van KDW naar SVI; Naar een evenwichtig stikstof beleid
 - a. Focus op SVI
 - b. Borging en registratie
6. Perspectief jonge boeren & tuinders 2021, NAJK
7. Landelijke Gunstige Staat van Instandhouding, Natuurmonumenten & Vogelbescherming Nederland
8. Een alternatieve invulling van de omgevingswaarden: mate van overbelasting i.p.v. KDW, beleidsmedewerker LNV

Ander ingebrachte stukken:

1. Herstelbaarheid van door stikstofdepositie aangetaste Natura 2000-habitattypen: een overzicht door Bobbink (2021)
2. 'Stikstof en Natuurherstel, onderzoek naar de ecologisch noodzakelijke reductiedoelstelling'
3. Samenvatting bouwstenen