

Het Tienpuntenplan van BBB en JA21

Reactie en conclusies

Mr.dr.s. J.(Sjef) van Put

Mei 2023

SVP Consultancy

Elzenlaan 74

2612 VX Delft

©: Geen deel van dit boek mag worden vermenigvuldigd op welke wijze dan ook, bijvoorbeeld door druk, fotokopie of microfilm, zonder de schriftelijke toestemming van de auteur of van de uitgever

Uitzonderingen gelden voor de bijlagen

INHOUD

Voorwoord

blz. 4

Reactie op het Tienpuntenplan van BBB en JA21

blz. 5

Bijlagen:

- Tienpuntenplan van BBB en JA21 (juni 2022)
 - Bijzondere soortenrijkdom in het Noordhollands Duinreservaat

Voorwoord

Op dit moment vinden de z.g. College onderhandelingen plaats in de provincies. Het gaat om de vorming van de Colleges van Gedeputeerde Staten. De Provinciale Statenverkiezingen hebben het provinciale politieke landschap op z'n kop gegooid. Voor het eerst in de geschiedenis heeft één politieke partij (De Boeren Burger Beweging) in alle provincies een meerderheid van de zetels gehaald. De BBB leidt dan ook in alle provincies de onderhandelingen. Opvallend is dat D66 in geen van de provincies aan de onderhandelingstafel zit en dus geen gedeputeerden zal leveren. Zelf ben ik sinds begin vorig jaar betrokken geraakt bij de discussie rond de stikstofcrisis. In dat kader heb ik o.a. boeken geschreven over het bodembeschermingsgebiedenbeleid in de negentiger jaren van de vorige eeuw en over de stikstofuitspraken van de Raad van State die hebben geleid tot het ontstaan van de stikstofcrisis.

Het Tienpuntenplan van BBB en JA21 becommentarieer ik per punt. Tenslotte trek ik een aantal conclusies.

Reactie op het tienpuntenplan (tpp) van BBB en JA21

I. Inleiding

Het Tienpuntenplan van BBB en JA21 dat in juni 2022 is gepubliceerd op de website van BBB is als bijlage bij deze reactie gevoegd.

In deze reactie zal per punt inhoudelijk worden ingegaan.

II. Mijn reactie

1. Op de stelling 'Introduceer met spoed een reparatiewet!'

Volgens dit punt is de gewijzigde Wet natuurbescherming van 16 december 2015 onhaalbaar gebleken. Dat is een opvatting en geen feit, laat staan dat deze stelling met feiten is onderbouwd. Volgens de makers van het tpp bieden de doelstellingen geen enkele beweegruimte en zijn de normen veel te hoog. Ook deze stelling is niet onderbouwd. Volgens de opstellers staat de Nederlandse samenleving op het stikstofslot. Dat is niet waar. Waar het om gaat is dat alle activiteiten die op stapel staan zodanig negatieve stikstofeffecten hebben dat nabijgelegen Natura 2000-gebieden schade zullen oplopen, overigens wat de depositie van stikstofoxiden betreft. Volgens de opstellers moet het kabinet zo snel mogelijk met een reparatiewet komen op grond waarvan 1) de resultaatsverplichting in artikel 1.12a vervalt, 2) het monitoren van de voortgang van het Natuurbeleid door middel van waarnemingen moet plaatsvinden i.p.v. rekenmodellen, 3) de aandacht voor de sociaal-

economische gevolgen van het Natuurbeleid in de wet moet worden opgenomen en 4) het belang van voedselzekerheid en het belang van de leefbaarheid van het platteland moeten in de wet worden geborgd.

Ik heb de volgende inhoudelijke opmerkingen over. Het artikel waarnaar de opstellers verwijzen is kennelijk art. 1.12, lid 1, onder a, van de Wet natuurbescherming.

Dat luidt als volgt: Gedeputeerde staten van de provincies dragen, ieder in hun provincie, tezamen zorg voor het nemen van de nodige maatregelen voor: a. de bescherming, de instandhouding of het herstel van biotopen en leefgebieden in voldoende gevarieerdheid voor alle in Nederland natuurlijk in het wild levende vogelsoorten en in het bijzonder de vogelsoorten, genoemd in bijlage I bij de Vogelrichtlijn, en de niet in die bijlage genoemde geregeld in Nederland voorkomende trekvogelsoorten.

In dit artikellid wordt niet gerept over KDW's. Daar komt bij dat deze KDW's wetenschappelijk zijn onderbouwd. Wat zijn KDW's eigenlijk? Het zijn z.g. toetswaarden, d.w.z. berekende deposities in mmol per hectare. Voor het gebied van de Reeuwijkse Plassen is berekend dat die waarde maximaal 700 mmol per hectare mag bedragen. Bij die hoeveelheid depositie treedt geen natuurschade op. Stel dat in het omringende gebied van de Reeuwijkse Plassen de depositie niet verder wordt teruggebracht dan 1.400 mmol per hectare, dan worden de Reeuwijkse Plassen

onvoldoende beschermd. Door de KDW te verlagen, verandert de werkelijke depositie niet, hoewel die berekend is en niet gemeten. Tegenstanders van deze wetenschappelijk onderbouwde KDW's vinden ze te scherp. Het kabinet heeft toegezegd nieuw wetenschappelijk onderzoek te doen. Een deel daarvan wordt op dit moment uitgevoerd in Schotland. Deskundigen verwachten dat de KDW's (per beschermingsgebied) alleen nog scherper zullen worden. Zie alle artikelen over de achteruitgang van de natuur in Nederland in relatie met stikstof. Zelf ben ik voorstander van veldmetingen, maar die zijn kostbaar, omslachtig en meerjarig noodzakelijk. Veel veldmetingen zijn reeds uitgevoerd m.b.t. specifieke soorten. Zie artikelen in Nature Today. Om inzicht te krijgen in de herkomst van belastende factoren waaronder stikstof zijn modellen noodzakelijk. Met veldmetingen alleen lukt dat niet. Dus zowel modelleren als meten in het veld zal moeten plaatsvinden.

Wat het monitoren van de voortgang van het Natuurbeleid d.m.v. waarnemingen i.p.v. rekenmodellen betreft, merk ik op dat de Staat op grond van de Habitatrichtlijn verplicht is de staat van de Natura 2000-gebieden periodiek te monitoren. Welke methodiek zij daarvoor hanteert is aan de Staat (i.c. GS van een provincie). Dat mag dus ook met wetenschappelijk gevalideerde (reken)modellen. Persoonlijk ben ik voor (veld)metingen, maar die zijn zeer kostbaar, zowel wat techniek betreft als wat personeel (laboratorium- en veldpersoneel). Ten

aanzien van het borgen van aandacht voor de sociaal economische gevolgen van het natuurbeleid en het borgen van het belang van voedselzekerheid en het belang van leefbaarheid van het platteland in de reparatiewet, heb ik in mijn boek over De Stikstofuitspraken van de Raad van State aangegeven dat bij de toepassing van de Wet natuurbescherming alle andere belangen dan die van de Wet natuurbescherming ondergeschikt zijn. Dat blijkt ook uit de opvatting van de opstellers dat Nederland op het stikstofslot zit. Dit heeft het kabinet zelf ook herhaalde keren aan de Nederlandse samenleving medegedeeld! In en in de nabijheid van Natura 2000-gebieden staat het natuurbelang op de eerste plaats.

2. **Op de stelling: 'Brenge de daadwerkelijke staat van de Nederlandse natuur in kaart'**

Volgens de opstellers heeft het kabinet geen goed zicht op de staat van de Nederlandse natuur. Een opvatting die niet wordt onderbouwd. Want dat zicht heeft het kabinet wel blijkens vele wetenschappelijke onderzoeken. Volgens de opstellers wordt het (natuur)beleid niet gebaseerd op bodemanalyses en waarnemingen, maar baseert het Ministerie van LNV het gehele stikstofbeleid op rekenmodellen en aannames. Deze theoretische modellen van het rekenprogramma AERIUS zijn te onnauwkeurig om lokaal beleid op te bepalen, zo stelde de commissie-Hordijk. Daarom moet Nederland zo snel als mogelijk de daadwerkelijke staat van de Nederlandse natuur in kaart gaan brengen door middel van bodemanalyses en door gebruik te maken van de al bestaande Flora

en Faunabank. Deze gegevens kunnen vervolgens verwerkt worden in deze databank (Flora & Faunabank) die voor iedereen gratis toegankelijk gemaakt moet worden.

Het rekenprogramma AERIUS is inderdaad een landelijk rekenmodel, maar op basis van metingen op bedrijfsniveau kan worden vastgesteld wat de lokale emissies zijn van o.a. stikstof. Zowel de landelijke als provinciale overheid hebben afgesproken de stikstofcrisis gebiedsgericht te gaan aanpakken. In het kader van die aanpak zullen provincies op 1 juli 2023 de staat van hun natuur in beeld moeten hebben gebracht.

De analyse van het bodemgebruik in Nederland is reeds in 2012 gemaakt. Zie de Geochemische bodematlas van Nederland uitgebracht in juni 2012 door o.a. het RIVM, ISBN: 978-90-8686-186-6. Stellig zullen provincies gebruik maken van de bestaande Flora en Fauna bank.

Volgens de opstellers bepaalt op dit moment de habitatsoort welke planten of dieren bij een bepaalde habitat thuis horen. Er is volgens hen niet gekeken of in een specifiek gebied daadwerkelijk alle bij de habitat planten of dieren horende soorten ooit aanwezig zijn geweest. Door gebruik te maken van de gegevens van de Flora en Fauna bank kan deze tekortkoming worden rechtgezet: in stand houden wat er daadwerkelijk is of is geweest, en monitoren op basis van waarnemingen en tellingen.

De opstellers maken hier een ernstige vergissing die in strijd is met de Habitatrichtlijn. Het gaat immers

niet alleen om instandhouding, maar ook om herstel van de oorspronkelijke toestand. Wat oorspronkelijk is, is wetenschappelijk vastgesteld. Zo is een bepaalde habitat in alle lidstaten van de Europese Unie gelijk. Er is dus helemaal geen sprake van een tekortkoming. Kennelijk heeft het voorstel van de opstellers tot doel de stikstofgevoeligheid van een habitat te verminderen, maar dat is nog maar de vraag, want die vermindering moet dan wel wetenschappelijk worden aangetoond.

3. **Op de stelling: ‘Verminder het stikstofbudget van 25 miljard euro’**

Het betoog van de opstellers slaagt niet omdat in een representatieve democratie de meerderheid van het parlement beslist over het voorstel van het kabinet om bepaalde uitgaven te doen, in dit geval 25 miljard euro. Formeel gebeurt die bij een begrotingswet. In het onderhavige geval zal de Eerste Kamer nog moeten instemmen met het wetsvoorstel van het kabinet. Aangezien deze wet nog in de Eerste Kamer zal moeten worden besproken, is de kans aanwezig dat de Eerste Kamer met het wetsvoorstel zal instemmen. Overigens biedt deze wet een grote kans om de landbouw (met name de veeteelt) te verduurzamen. Dat kan door de koplopers te ondersteunen en de door de rechter geaccepteerde innovaties bij andere agrariërs te implementeren.

4. **Op de stelling: ‘Halveer het aantal Natura 2000-gebieden’**

Het eerste deel van het betoog van de opstellers zal op korte, middellange en lange termijn niet kunnen

worden gerealiseerd. Waarom niet? Op de eerste plaats omdat alle lidstaten van de Europese Unie moeten instemmen met de wijzigingsvoorstellen van de opstellers. Ten tweede vinden de opstellers de Europese Commissie tegenover zich. In mijn boek *De Stikstofuitspraken van de Raad van State*, heb ik meerder keren verwezen naar de Brochure van de EC, *Beheer van Natura 2000-gebieden*. Daarin stelt de EC het volgende m.b.t. het aanwijzen van Natura 2000-gebieden.

'Artikel 6, lid 1, is van toepassing op SBZ's¹ voor habitats. Volgens artikel 4, lid 4, van de richtlijn ontstaat een SBZ voor habitats wanneer deze door een lidstaat als zodanig wordt aangewezen. Dit kan alleen gebeuren nadat een gebied in overeenstemming met artikel 4, lid 2, van de richtlijn is vastgesteld als GCB. Een GCB moet zo spoedig mogelijk, doch uiterlijk binnen zes jaar worden aangewezen als SBZ voor habitats. In feite wordt bij de aanwijzing van een GCB als SBZ voor habitats de implementatie van artikel 6, lid 1, in werking gesteld omdat alle andere maatregelen krachtens artikel 6 — waaronder de verplichting om verdere verslechtering te voorkomen (artikel 6, leden 2, 3 en 4) — al op GCB's² van toepassing zijn voordat deze als SBZ voor habitats worden aangewezen. In artikel 4, lid 5, van de habitatrichtlijn is het volgende bepaald: "Zodra een gebied op de in lid 2, derde alinea, bedoelde lijst is

¹ SBZ betekent Speciale Beschermings Zone.

² GCB betekent Gebied van Communautair Belang.

geplaatst, gelden voor dat gebied de bepalingen van artikel 6, leden 2, 3 en 4." Bijgevolg, en in tegenstelling tot de bepalingen van artikel 6, lid 1, die alleen van toepassing zijn wanneer een GCB is aangewezen als SBZ voor habitats, zijn de bepalingen van artikel 6, leden 2, 3 en 4, van toepassing zodra een gebied een GCB wordt (d.w.z. voordat het als SBZ voor habitats is aangewezen). Artikel 6, lid 1, is ook van toepassing op GCB's die, in strijd met artikel 4, lid 4, na afloop van de termijn van zes jaar nog niet als SBZ voor habitats zijn aangewezen. Met andere woorden, de uiterste datum voor het instellen van de nodige instandhoudingsmaatregelen is de datum waarop de termijn van zes jaar afloopt. Artikel 6, lid 1, van de habitatrichtlijn is niet van toepassing op SBZ's voor vogels. Er zijn echter analoge bepalingen in artikel 3, artikel 4, lid 1, en artikel 4, lid 2, van de vogelrichtlijn en deze zijn van toepassing vanaf de datum van implementatie van deze richtlijn. Wat betreft de datum van toepassing van artikel 6, leden 2, 3 en 4, van de habitatrichtlijn op SBZ's voor vogels, zijn deze van toepassing op alle gebieden die zijn aangewezen als SBZ voor vogels krachtens artikel 4, leden 1 en 2, van de vogelrichtlijn vanaf de datum van implementatie van de habitatrichtlijn. Gebieden die ten onrechte niet als SBZ voor vogels zijn aangewezen, blijven vallen onder de beschermingsregeling van de eerste zin van artikel 4, lid 4, van de vogelrichtlijn, die strenger is dan de bepalingen van artikel 6, leden 2, 3 en 4, van de habitatrichtlijn. 13 In de besluiten van de Commissie

tot goedkeuring van de GCB's staat duidelijk het volgende vermeld: Er zij ... nadrukkelijk op gewezen dat de uit artikel 4, lid 4, en artikel 6, lid 1, van Richtlijn 92/43/EEG voortvloeiende verplichtingen zo spoedig mogelijk, en uiterlijk zes jaar na de vaststelling van de initiële lijst respectievelijk de bijgewerkte lijsten van gebieden van communautair belang voor de biogeografische regio, van toepassing zijn, waarbij de toepasselijke termijn afhankelijk is van de lijst waarin een gebied van communautair belang voor het eerst als zodanig is opgenomen. Dit betekent dat de termijn van zes jaar begint te lopen op de datum waarop het gebied voor het eerst in het besluit van de Commissie is opgenomen. Als bij latere besluiten details van het gebied worden gewijzigd, mag dit niet worden gebruikt als uitvlucht om de aanwijzing als SBZ voor habitats uit te stellen. Deze nieuwe wijzigingen moeten echter in het aanwijzingsproces van de SBZ voor habitats worden opgenomen en bij het vaststellen van de nodige instandhoudingsmaatregelen in aanmerking worden genomen. In de zaak Draggagi (C-117/03, punt 29) heeft het Hof geoordeeld dat "de lidstaten met betrekking tot de gebieden die kunnen worden aangewezen als gebieden van communautair belang, die zijn opgenomen in de aan de Commissie toegezonden nationale lijsten, waartoe in het bijzonder gebieden met prioritaire typen natuurlijke habitats of prioritaire soorten kunnen behoren, op grond van de richtlijn verplicht zijn om beschermingsmaatregelen vast te stellen die het

vermelde ecologisch belang kunnen waarborgen". Verder heeft het Hof in de zaak Bund Naturschutz (C-244/05, punt 47) geoordeeld dat "de regeling inzake de passende bescherming van de gebieden die ingevolge artikel 4, lid 1, van de richtlijn zijn opgenomen in de aan de Commissie toegezonden nationale lijst, verlangt dat de lidstaten geen ingrepen toestaan die de ecologische kenmerken van die gebieden ernstig kunnen aantasten". Gezien het voorgaande moeten de autoriteiten van de lidstaten waarborgen dat gebieden op hun nationale lijst van voorgestelde GCB's niet verslechteren en zijn beschermd om het ecologisch belang ervan te waarborgen nog voordat de lijst van de Unie van GCB's is vastgesteld. Wanneer de nationale lijst onvolledig blijft, wordt de lidstaten ook aangeraden het ecologisch belang te waarborgen van gebieden die, volgens wetenschappelijk bewijs op grond van de criteria van bijlage III bij de habitatrichtlijn, op de nationale lijst behoren te staan. Eén praktische suggestie daartoe is naar behoren gebruik te maken van de procedure van milieueffectbeoordeling (MEB³) op grond van Richtlijn 2011/92/EU¹⁹ voor projecten die significant effect op het milieu kunnen hebben (voor zover deze richtlijn hierop betrekking heeft). Het Hof heeft reeds bevestigd dat bij het besluiten of projecten op grond van deze richtlijn een MEB moeten ondergaan, belang moet worden gehecht aan kwetsbare natuurgebieden (C-392/96, punt 66).'

³ MEB betekent Milieu Effect Beoordeling.

Ik concludeer uit deze informatie van de EC dat een lidstaat niet zomaar Natura 2000-gebieden mag aanwijzen. Dat geschiedt op een zorgvuldige en wetenschappelijk onderbouwde wijze. Gelet daarop kan ik me dan ook niet voorstellen dat ook de EC akkoord zal gaan met een halvering van het aantal Natura 2000-gebieden in Nederland.

Verder kan ik mij voorstellen dat de opstellers geredeneerd vanuit hun politieke belangen van mening zijn dat er een algehele stop moet komen op de aanwijzing van nieuwe Natura 2000-gebieden. Maar om daar de natuur voor de schuld te geven (zie het voornemen van de provincie Friesland om het natuurgebied de Fûgelhoeke als nieuw Natura 2000-gebied aan te wijzen) gaat wat ver. Om in aanmerking te komen voor aanwijzing als Natura 2000-gebied zal genoemd gebied moeten voldoen aan de criteria van de Habitatrichtlijn (zie eerder) en zal lidstaat Nederland de daarvoor geldende procedure moeten volgen en niet de provincie Friesland.

5. **Op de stelling: 'Grenswaarden naar Duits model'**

Ook hier loopt het betoog van opstellers uit de rails. De reden waarom bepaalde activiteiten niet (meer) kunnen wordt veroorzaakt door te hoge emissies uit diverse sectoren, zoals de landbouw, het wegverkeer, de luchtvaart en de industrie. Met behulp van het AERIUS rekenmodel wordt geschat hoeveel stikstof wordt uitgestoten vanuit een bepaalde activiteit. Volgens de opstellers zijn de schattingen van het AERIUS rekenmodel te streng, maar tevens ook