

Vergaderjaar 2014–2015

**33 669**

## **Wijziging van de Natuurbeschermingswet 1998 (programmatische aanpak stikstof)**

**K**

### **VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG**

Vastgesteld 1 april 2015

De leden van de vaste commissie voor Economische Zaken<sup>1</sup> hebben kennisgenomen van de brief van de Staatssecretaris van Economische Zaken 6 februari 2015, waarin zij reageert op de vragen die op 30 januari 2015<sup>2</sup> zijn gesteld naar aanleiding van de voorlegging van het ontwerp van het Programma Aanpak Stikstof 2015–2021 alsmede van de ontwerp-regeling programmatische aanpak stikstof (33 669, I). Naar aanleiding hiervan zijn op 2 maart 2015 per brief een aantal nadere vragen gesteld.

De Staatssecretaris heeft op 31 maart 2015 gereageerd.

De commissie brengt bijgaand verslag uit van het gevoerde schriftelijk overleg.

De griffier van de vaste commissie voor Economische Zaken,  
De Boer

<sup>1</sup> Samenstelling:

Holdijk (SGP), Kneppers-Heijnert (VVD) (*voorzitter*), Terpstra (CDA), Sylvester (PvdA), Essers (CDA) Thissen (GL), Nagel (50PLUS), Elzinga (SP), Huijbregts-Schiedon (VVD), Koffeman (PvdD), Reuten (SP), Schaap (VVD), Flierman (CDA), Hoekstra (CDA), Van Boxtel (D66), Backer (D66), Vos (GL), De Lange (OSF), Schrijver (PvdA), Postema (PvdA), Vlietstra (PvdA) (*vice-voorzitter*), Van Strien (PVV), Faber-van de Klashorst (PVV), Ester (CU), Bröcker (VVD), Beckers (VVD), Van Beek (PVV), Gerkens (SP), Koning (PvdA).

<sup>2</sup> Verslag schriftelijk overleg (Kamerstukken I, 2014/15, 33 669, I).

## **BRIEF VAN DE VOORZITTER VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR ECONOMISCHE ZAKEN**

Aan de Staatssecretaris van Economische Zaken

Den Haag, 2 maart 2015

De leden van de vaste commissie voor Economische Zaken hebben met belangstelling kennisgenomen van uw brief van 6 februari 2015, waarin u reageert op de vragen die op 30 januari 2015<sup>3</sup> zijn gesteld naar aanleiding van de voorlegging van het ontwerp van het Programma Aanpak Stikstof 2015–2021 alsmede van de ontwerpregeling programma-tische aanpak stikstof (33 669, I). Uw brief geeft de leden van de fractie van GroenLinks-fractie aanleiding tot het stellen van de volgende nadere vragen. De leden van de SP-fractie en van de OSF-fractie sluiten zich bij deze vragen aan.

De leden van de fractie van GroenLinks danken u voor de beantwoording van de gestelde vragen en willen graag de volgende nadere vragen aan u voorleggen.

U geeft in de beantwoording aan dat u ervan overtuigd bent dat met de programmatische aanpak stikstof (PAS) natuurwaarden behouden worden en waar nodig verbeterd.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen of de resultaten van de PAS in feite niet marginaal zullen zijn en hoe zinvol de PAS zal zijn. Het doel van de PAS is het realiseren van 10 procent emissiereductie, waarvan 8 procent bereikt wordt door autonome ontwikkelingen. De bijdrage van de PAS is dus slechts 2 procent reductie. Bovendien wordt van de 10 miljoen kg emissiereductie weer 5,6 miljoen kg uitgegeven voor uitbreidingen van activiteiten, via de uitgifte van ontwikkelingsruimte. De leden van de fractie van GroenLinks zijn van mening dat doel en resultaten van de PAS zeer weinig ambitieus zijn en marginaal, terwijl het programma steeds complexer, omvangrijker en kostbaarder is geworden. Hoe kijkt u hier tegen aan?

In bijvoorbeeld De Peel, Voornes Duin en het Binnenveld zullen tot 2021 slechts reducties van respectievelijk 4, 3 en 6 procent optreden, terwijl het om zwaar overbelaste Natura2000 gebieden gaat. Tot 2021 zullen in absolute en relatieve zin de minste reducties gerealiseerd worden, en moet het grootste deel na 2021 tot stand komen. De leden van de fractie van GroenLinks vinden dit ongewenst en onvoldoende aangezien het om kwetsbare en bijzondere natuur gaat die zwaar overbelast is. Hoe kijkt u hier tegen aan? Bent u bereid juist in de eerste periode van de PAS extra maatregelen te nemen, zodat sneller resultaten voor de natuur worden geboekt?

U acht het verantwoord direct te starten met de uitgifte van ontwikkelingsruimte en geeft aan dat er voldoende zekerheid is over de effecten van de werkzaamheid van de brongerichte maatregelen en herstelmaatregelen, en dat voldoende zekerheid bestaat over de daadwerkelijke uitvoering. De leden van de fractie van GroenLinks hebben hier grote twijfel bij. Zo is duidelijk dat er een discrepantie bestaat tussen de verwachte daling van emissies en concentratie ammoniak, zoals voorspeld op basis van berekeningen, en de daadwerkelijk gemeten daling die veel lager was, of soms zelfs geen daling maar een stijging bleek te zijn. Tussen 2005 en 2012 heeft het RIVM geen significante depositiedaling gemeten, en soms zelfs een stijging, ondanks maatregelen. Waarop baseert u uw stelling

<sup>3</sup> Verslag schriftelijk overleg (Kamerstukken I, 2014/15, 33 669, I).

overtuiging dat de afgesproken maatregelen zoveel effect kunnen hebben, dat u direct vanaf de start een groot deel van het beoogde resultaat weg kunt geven aan nieuwe uitbreidingen? Dit terwijl de gemeten dalingen flink tegenvallen? Graag ontvangen deze leden hierop uw reactie. Ook hebben zij grote twijfel bij de effectiviteit en mogelijkheden van herstelmaatregelen. Juist bij gevoelige natuurtypen, zoals in de Peel, Voornes Duin en het Binnenveld zijn herstelmaatregelen moeilijker uitvoerbaar en kunnen tot schade aan de bodem of vegetatie leiden. Bent u bereid een gevoeligheidsanalyse van herstelmaatregelen in kwetsbare habitats te maken, en op basis hiervan zo nodig aanpassingen in het programma te doen?

Bent u bereid met de uitgifte van ontwikkelingsruimte te wachten totdat daadwerkelijk in het veld de resultaten van daling van emissies en depositie zichtbaar zijn?

U relateert het feit dat met de PAS de kritische depositiewaarden in 2030 in de meeste Natura 2000 gebieden niet gerealiseerd gaan worden. Volgens u gaat het niet om de kritische depositiewaarden, maar om de realisatie van de gunstige staat van instandhouding. De leden van de fractie van GroenLinks vragen een toelichting op de betekenis van kritische depositiewaarden. Zijn die niet juist vastgesteld met het oog op een stabiele langdurige gunstige staat van instandhouding van natuurtypen?

Zo zullen in de Peel de kritische depositiewaarden voor levend hoogveen in 2030 nog steeds met bijna een factor 3 overschreden worden. Acht u dit de goede voorwaarde voor een gunstige staat van instandhouding?

U geeft aan te zullen monitoren, en zo nodig in te grijpen. Op welke wijze denkt u in te grijpen wanneer de noodzakelijke emissiereducties niet gerealiseerd worden? Hoe kunt u ingrijpen wanneer ontwikkelingsruimte al is uitgegeven en vergunningen voor uitbreiding van activiteiten zijn verleend? Graag ontvangen deze leden op dit punt uw reactie.

Het rekenmodel Aerius is wezenlijk voor de PAS omdat op basis hiervan de emissies worden berekend en de ontwikkelingsruimte wordt vastgesteld. Transparantie van dit systeem is daarom cruciaal. Bent u bereid iedereen inzage te geven in Aerius, en dit systeem openbaar te maken?

Voor nieuwe activiteiten of uitbreidingen met een effect van minder dan 1 mol toename van de ammoniakemissie hoeft slechts een melding gedaan te worden. Activiteiten met een effect van minder dan 0,05 mol zijn zonder meer toegestaan en hoeven niet gemeld te worden. Hoe borgt u dat dit niet tot een cumulatie leidt en daarmee ook tot een toename van de achtergronddepositie?

Alle uitbreidingen tot en met 2014, waarvoor niet de vereiste vergunning op basis van de Natuurbeschermingswet was verleend worden alsnog gelegaliseerd. Bent u het met de leden van de fractie van GroenLinks eens dat hiermee slecht gedrag in het verleden beloond wordt en hiermee slecht gedrag in de toekomst wordt uitgelokt? Welke effecten op de natuur zal deze legalisatie hebben?

U geeft aan dat de aanpak van emissies door de scheepvaart geen onderdeel zijn van de PAS. Welke maatregelen zal het kabinet dan wel nemen om deze emissies, en daarmee de negatieve effecten op onder meer de natuur en gezondheid aan te pakken?

U geeft aan dat u compensatie, door middel van de aanleg van het Spanjaardsduin, van de negatieve effecten en aantasting van het

natuurtype De Grijsz Duinen in Voornes Duin en Solleveld en Kapittel-duinen aanvaardbaar acht. De leden van de fractie van GroenLinks vragen u of dit niet in strijd is met de vogel- en habitatrichtlijn? Dit betekent toch dat er geen gunstige staat van instandhouding van deze natuurgebieden wordt bereikt?

Hoe kunt u in de antwoorden tegelijkertijd stellen dat op basis van de passende beoordeling kan worden uitgesloten dat de natuurlijke kenmerken van enig Natura2000 gebied verslechteren of worden aangetast, gelet op de instandhoudingsdoelen van het gebied?

Ten slotte vragen deze leden u of u het niet noodzakelijk acht om gelet op deze stellingname, voor alle natuurtypen in de PAS extra maatregelen te nemen en waarborgen in te bouwen.

De leden van de vaste commissie voor Economische Zaken zien uw reactie op voorgaande vragen en opmerkingen met belangstelling tegemoet en verzoeken u de beantwoording uiterlijk 27 maart 2015 aan de Kamer te doen toekomen.

De voorzitter van de vaste commissie voor Economische Zaken,  
E.M. Kneppers-Heijnert

## BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ECONOMISCHE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 31 maart 2015

Hierbij beantwoord ik de nadere vragen gesteld door de leden van de fractie van Groen Links over het ontwerpprogramma aanpak stikstof en de gerelateerde ontwerpregeling. De leden van de SP-fractie en van de OSF-fractie hebben zich bij de vragen aangesloten.

*De leden van de fractie van Groen Links vragen of de resultaten van de PAS niet marginaal zullen zijn en hoe zinvol de PAS zal zijn als er 10% emissiereductie wordt behaald waarvan 8% autonoom. De leden stellen dat doel en resultaten van de PAS te weinig ambitieus zijn en marginaal, terwijl het programma steeds complexer, omvangrijker en kostbaarder is geworden.*

*De leden van de fractie van Groen Links noemen de depositiereductie op de Peel, Voornes Duin en het Binnenveld gezien de overbelasting van stikstof op deze gebieden. De leden achten het ongewenst dat tot 2021 de minste reducties gerealiseerd worden en vragen of ik bereid ben juist in de eerste periode van de PAS extra maatregelen te nemen, zodat sneller resultaten voor de natuur worden geboekt.*

Het programma aanpak stikstof beoogt economische ontwikkeling samen te laten gaan met het realiseren van de doelen voor de Natura 2000-gebieden. Het gaat daarbij om het voorkomen van achteruitgang van de habitattypen en leefgebieden van soorten in deze gebieden en om het op termijn waar nodig realiseren van herstel, om op landelijk niveau een gunstige staat van instandhouding voor de habitats en soorten te bereiken. Dat vind ik een ambitieus doel.

Het eerste zesjarige tijdvak in het programma is gericht op behoud van de natuurkwaliteit en in enkele gebieden – waar mogelijk – een begin van herstel.

De combinatie van depositiedaling met herstelmaatregelen zorgt daarvoor.

Het tweede en derde tijdvak (2021–2032) zullen gericht zijn op herstel. In de gebiedsanalyses, dus ook in die van De Peel, Voornes Duin en het Binnenveld, is beoordeeld dat door de combinatie van herstelmaatregelen en een depositiedaling achteruitgang van de habitattypen en de leefgebieden van soorten wordt voorkomen.

Ook de extra emissiereductie die met het programma wordt bereikt acht ik ambitieus. Deze emissiereductie komt bovenop het bestaand beleid dat zorgt voor een afname van de stikstofemissies. Nederland kent sinds jaren beleid om emissies te reduceren. De PAS maakt gebruik van deze reductie en bevat daarnaast extra reducerende maatregelen voor de landbouw afgesproken in de «Overeenkomst generieke maatregelen».

Ik kies er niet voor daar bovenop nog extra emissiereducerende maatregelen in te voeren, maar voor herstelmaatregelen in alle stikstofgevoelige gebieden. Het Planbureau voor de Leefomgeving heeft in zijn beoordeling van de PAS aangegeven dat herstelmaatregelen binnen het programma het meest effectief en doelmatig zijn. Indien uit de monitoringsresultaten blijkt dat bijsturing vereist is, behoren extra bron- of herstelmaatregelen tot de te overwegen stappen.

*De leden van de fractie van Groen Links vragen naar de RIVM-metingen van ammoniak in relatie tot het effect van de afgesproken maatregelen en waarom toch bij de start van het programma een groot deel van het beoogde resultaat weggegeven kan worden aan nieuwe uitbreidingen. De leden vragen of ik bereid ben met de uitgifte van ontwikkelingsruimte te*

*wachten totdat daadwerkelijk in het veld de resultaten van daling van emissies en depositie zichtbaar zijn?*

De in het programma opgenomen afspraken over monitoring en bijsturing acht ik voldoende waarborgen te bieden. Het programma heeft kaders neergezet voor monitoring en bijsturing. Het monitoringsplan dat de monitoring op detailniveau beschrijft wordt momenteel verder uitgewerkt met de PAS-partners. Het plan zal gereed zijn voor de inwerkingtreding van het programma.

Een tweede waarborg is de verdeling in periodes: het eerste zesjarige tijdvak van het programma is verdeeld in twee periodes van 3 jaar en verzekert dat tenminste 40% van de beschikbare ontwikkelingsruimte die niet gereserveerd is voor prioritaire projecten eerst in het tweede tijdvak ter beschikking wordt gesteld.

En geeft daarmee uitvoering aan het amendement Dik-Faber en Van Veldhoven (TK 33 669, nr. 85). Dit geeft een extra zekerheid dat ontwikkelingsruimte niet te snel uitgegeven wordt.

Hoe ik omga met de resultaten van ammoniakmetingen heb ik uiteengezet in mijn eerdere antwoorden van 6 februari 2015 (EK 33 669, I).

*Ook hebben de leden twijfel bij de effectiviteit en mogelijkheden van herstelmaatregelen en vragen of ik bereid ben een gevoeligheidsanalyse van herstelmaatregelen in kwetsbare habitats te maken, en op basis hiervan zo nodig aanpassingen in het programma te doen.*

De herstelstrategieën zijn door een groot netwerk van ecologen ontwikkeld en wetenschappelijk onderbouwd. Een internationale wetenschappelijke commissie heeft een peer review uitgevoerd en de strategieën zijn als ruim voldoende tot goed beoordeeld. In de gebiedsanalyses zijn de herstelstrategieën, rekening houdend met de specifieke omstandigheden, vertaald naar herstelmaatregelen.

De ingediende zienswijzen kunnen aanleiding geven tot aanpassing van gebiedsanalyses.

Een verdere gevoeligheidsanalyse acht ik niet nodig. Door middel van monitoring wordt bepaald of de maatregelen aan hun doel beantwoorden en of ze moeten worden aangepast.

*De leden van de fractie van GroenLinks vragen een toelichting op de betekenis van kritische depositiewaarden. De leden stellen dat in De Peel de kritische depositiewaarden voor levend hoogveen in 2030 nog steeds met bijna een factor 3 overschreden worden. De leden vragen of ik dit een goede voorwaarde voor een gunstige staat van instandhouding acht.*

Bij overschrijding van de kritische depositiewaarde zijn in beginsel maatregelen nodig om achteruitgang van de habitattypen en leefgebieden van soorten in deze gebieden te voorkomen en waar nodig herstel te bevorderen. De overschrijding als zodanig is geen reden om te concluderen dat de staat van instandhouding ongunstig is, omdat het gaat om natuurkwaliteit en die is mede afhankelijk van beheer- en herstelmaatregelen. Een grote overschrijding, zoals op hoogvenen in de Peel, geeft echter wel aanleiding tot het nemen van maatregelen en het nauwlettend volgen van de natuurkwaliteit in de komende jaren.

*De leden van de fractie van Groen Links vragen hoe ik denk in te grijpen wanneer de noodzakelijke emissiereducties niet gerealiseerd worden en ontwikkelingsruimte al is uitgegeven en vergunningen voor uitbreiding van activiteiten zijn verleend.*

Wanneer blijkt dat de noodzakelijke emissiereducties niet gerealiseerd worden heb ik diverse mogelijkheden om bij te sturen. Zoals ik in mijn

brief van 6 februari 2015 aangaf (33 669, I) kunnen bron- en herstelmaatregelen zo nodig worden toegevoegd, vervangen of aangepast en kan de totale beschikbare hoeveelheid depositieruimte en de verdeling tussen de segmenten en tijdvakken worden aangepast. Indien nodig kan de beschikbaarheid van ontwikkelingsruimte voor projecten en andere handelingen die leiden tot een toename van de stikstofdepositie op het betrokken Natura 2000-gebied tijdelijk worden beperkt. Per situatie zal worden bezien welke vorm van bijsturing het meest geëigend is. Daarnaast zal bij de tussenevaluatie<sup>4</sup> in het derde jaar van dit programma per Natura 2000-gebied en per hectare bezien in hoeverre de ontwikkelingsruimte die beschikbaar is in de tweede helft van het tijdvak van het programma moet worden bijgesteld.

*De leden van de fractie van GroenLinks vragen of ik bereid ben inzicht te geven in AERIUS en het systeem openbaar te maken.*

De website van AERIUS biedt een uitgebreide technisch inhoudelijke beschrijving van de verschillende AERIUS producten. Deze beschrijving staat in de factsheets die op de website zijn te vinden ([www.aerius.nl/factsheets](http://www.aerius.nl/factsheets)). Daarnaast zal op AERIUS website informatie komen te staan over de deposities en de beschikbare ontwikkelingsruimte.

*De leden van de fractie van Groen Links vragen naar hoe ik borg dat nieuwe activiteiten of uitbreidingen met een effect van minder dan 1 mol en minder dan 0,05 mol niet leiden tot cumulatie en tot een toename van de achtergronddepositie?*

Voor deposities beneden de grenswaarde van 1 mol per hectare per jaar is per gebied een bepaalde hoeveelheid depositieruimte gereserveerd. Mocht deze ruimte opraken, dan verschuift de grenswaarde naar 0,05 mol per hectare per jaar. Vrijstelling van de vergunningsplicht leidt daarom nooit tot een hogere cumulatie dan waarmee in de PAS rekening is gehouden. Deposities beneden de drempelwaarde van 0,05 mol per hectare per jaar behelzen een dermate kleine hoeveelheid stikstof dat een individuele melding niet nodig is en tot onnodige lasten zou leiden.

*De leden van Groen links stellen dat alle uitbreidingen tot en met 2014, waarvoor niet de vereiste vergunning op basis van de Natuurbeschermingswet was verleend alsnog worden gelegaliseerd. De leden vragen of ik het eens ben dat hiermee slecht gedrag in het verleden beloond wordt en hiermee slecht gedrag in de toekomst wordt uitgelokt? Welke effecten op de natuur zal deze legalisatie hebben?*

In de PAS wordt uitgegaan van de feitelijke emissies, ongeacht of hier een NB-wetvergunning voor verleend is. Voor het vergunnen van bestaande emissies is geen ontwikkelingsruimte vereist. Het is aan het bevoegd gezag hoe om te gaan met de toestemmingsverlening. Zij kan hierin een eigen afweging maken. Vergunningverlening voor bestaande emissies heeft geen «nieuw» effect op de natuur. De emissies vinden immers reeds plaats.

*De leden van de fractie van Groen Links vragen naar de aanpak van emissies door de scheepvaart.*

Nederland zet in op schonere zeescheepvaart, enerzijds door bevordering van het aanbod/gebruik van schonere brandstoffen, zoals vloeibaar gemaakt aardgas (LNG) en anderzijds door strengere regels voor met name het Noordzeegebied. De regels hierover worden internationaal

<sup>4</sup> Conform artikel 19kha van de Natuurbeschermingswet 1998.

bepaald. De Noordzee oeverstaten streven er naar om de Noordzee tot Nitrogen Emission Controlled Area (Neca) uit te roepen.

*De leden van de fractie van Groen Links vragen naar de compensatie door middel van de aanleg van het Spanjaardsduin van de effecten in Voornes Duin en Solleveld en Kapittelduinen en of dit niet in strijd is met de vogel- en habitatrichtlijn. De leden vragen hoe gesteld kan worden dat op basis van de passende beoordeling kan worden uitgesloten dat de natuurlijke kenmerken van enig Natura2000 gebied verslechteren of worden aangetast, gelet op de instandhoudingsdoelen van het gebied.*

De depositietoename veroorzaakt door het toekomstig gebruik van de Tweede Maasvlakte is passend beoordeeld, geaccepteerd en gecompenseerd in het kader van de toestemming voor de aanleg op grond van de Natuurbeschermingswet 1998 (Nbw 1998). Daarbij is overeenkomstig artikel 6, vierde en vijfde lid, van de Habitatrichtlijn toepassing gegeven aan de ADC-toets met een Europees adviestraject. Uitkomst hiervan is geweest dat is vastgesteld dat er geen alternatieven zijn voor Maasvlakte 2, dat sprake is van dwingende redenen van groot openbaar belang en dat compenserende maatregelen getroffen moeten (en kunnen) worden. De compensatie voor het toekomstig gebruik van Maasvlakte 2 is bepaald op de aanleg van Spanjaardsduin. In de gebiedsanalyses van Voornes Duin en Solleveld en Kapittelduinen is rekening gehouden met deze compensatie.

*Ten slotte vragen de leden of ik het niet noodzakelijk acht voor alle natuurtypen in de PAS extra maatregelen te nemen en waarborgen in te bouwen.*

Het Programma aanpak stikstof kent reeds waarborgen door zorgvuldige monitoring en bijsturing zoals ik heb toegelicht in deze brief.

De Staatssecretaris van Economische Zaken,  
S.A.M. Dijkema