

Vergaderjaar 2019–2020

35 347

## Regels voor de aanpak van de stikstofproblematiek in relatie tot natuur (Spoedwet aanpak stikstof)

C

### VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR ECONOMISCHE ZAKEN EN KLIMAAT/LANDBOUW, NATUUR EN VOEDSELKwaliteit<sup>1</sup>

Vastgesteld 12 december 2019

Het voorbereidend onderzoek heeft de commissie aanleiding gegeven tot het maken van de volgende opmerkingen en het stellen van de volgende vragen.

#### Inleiding

De leden van de fractie van **Forum voor Democratie** hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorstel voor de Spoedwet aanpak stikstof en hebben daarover een aantal vragen.

De leden van de **CDA**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de Spoedwet stikstof. Zij achten het van belang dat er snel maatregelen genomen kunnen worden die de impasse in de bouw doorbreken zonder dat de kwaliteit van de Natura 2000-gebieden verder in het gedrang komt, sterker nog, dat tegelijkertijd activiteiten worden ondernomen om sneller en meer intensief te werken aan een verbetering van de kwaliteit. Deze leden hebben nog een aantal vragen.

De leden van de **GroenLinks**-fractie hebben reikhalzend uitgezien naar de voorstellen van de regering om de bescherming van de natuur tegen een overmaat aan stikstofdepositie te verbeteren en hiermee tevens de impasse in met name de bouwsector te doorbreken die ontstaan is na het vastlopen van het Programma Aanpak Stikstof (PAS). De eerste voorstellen van de regering in dezen hebben de Kamer inmiddels bereikt in de vorm van het voorstel voor de Spoedwet aanpak stikstof. De leden

<sup>1</sup> Samenstelling:

Koffeman (PvdD), Faber-van de Klashorst (PVV), Van Strien (PVV), Gerkens (SP), Atsma (CDA), N.J.J. van Kesteren (CDA) (*voorzitter*), Pijlman (D66), Schalk (SGP), Klip-Martin (VVD), Van Rooijen (50PLUS), Van Ballekom (VVD), De Blécourt-Wouterse (VVD), Crone (PvdA), Dessing (FVD), Gerbrandy (OSF), Van Gurp (GL), Van Huffelen (D66), Huizinga-Heringa (CU), Kluit (GL), van der Linden (FVD) (*ondervoorzitter*), Meijer (VVD), Otten (Fractie-Otten), Van Pareren (FVD), Prins-Modderaar (CDA), Recourt (PvdA), Vendrik (GL)

van de fractie van GroenLinks hebben met interesse hiervan kennisgenomen. Na lezing resteren nog veel vragen. In deze inbreng concentreren deze leden zich op de hoofdlijnen.

De leden van de **D66**-fractie hebben kennisgenomen van het voorstel voor de Spoedwet aanpak stikstof en wensen daarover een aantal vragen te stellen.

De leden van de **PvdA**-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel Spoedwet aanpak stikstof. De daarin voorgestelde maatregelen zijn (mede) bedoeld om de vergunningverlening voor projecten op korte termijn weer vlot te trekken. Die vergunningverlening vinden zij belangrijk (met name voor het kunnen bouwen van woningen), maar het herstel van de natuurwaarden evenzeer. De regering constateert immers dat vrijwel alle Natura 2000-gebieden in Nederland te kampen hebben met een ernstige overbelasting van stikstof. De voorgestelde maatregelen achten deze leden erg mager. Bij de juridische haalbaarheid, effectiviteit en het tijdpad van verschillende voorgestelde maatregelen hebben zij bovendien de nodige aarzelingen. Daarom stellen zij een aantal vragen.

De leden van de **SP**-fractie hebben kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel, zij hebben een aantal opmerkingen en vragen.

De leden van de **ChristenUnie**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij hebben enkele vragen.

De leden van de fractie van de **Partij voor de Dieren** hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorstel voor de Spoedwet aanpak stikstof en hebben daarover een aantal vragen en opmerkingen.

De leden van de **50PLUS**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel Spoedwet aanpak stikstof. Zij hebben enkele vragen.

De leden van de **SGP**-fractie hebben kennisgenomen van de voorliggende spoedwet. Zij hebben kritische vragen omtrent de haalbaarheid, juridische houdbaarheid en proportionaliteit van het wetsvoorstel in het licht van de brede aanpak.

### **Vragen en opmerkingen van de leden van de Forum voor Democratie-fractie**

De leden van de fractie van Forum voor Democratie constateren dat de Stikstofwet de Nederlandse samenleving treft. Zij vragen aan de regering wat de economische schade is tot nu toe en hoe wordt deze de komende jaren begroot. Hoe gaat zij deze schade voorkomen vanaf nu? Wat worden de specifieke maatregelen daarin?

Deze leden stellen vast dat er verschillende groepen geraakt worden door deze spoedwet.

Is de regering het met deze leden eens dat de belangen van de boeren en de bouwers tegenstrijdig kunnen zijn? Zo ja, hoe wordt hier specifiek in haar plannen nu mee omgegaan om hier frictie uit te krijgen? Zo nee, waarom niet?

Er hangt een juridische geschiedenis aan deze wet. De leden van de leden van de fractie van Forum voor Democratie vragen de regering hoe zij nu heeft afgedekt dat er niet wederom een juridische kink in de kabel komt?

Welk risico percentage schat zij in dat er toch een juridische kink in de kabel komt? Welke preventieve maatregelen heeft zij hiertoe voorbereid?

Deze leden constateren dat er veel invloed is vanuit de Europese Unie (niet zijnde Europa), ook op deze wetvorming. Deze heeft tot grote schade geleid in ons land, zo menen zij, hoe gaat de regering deze verhalen op de EU? Als dat niet gaat gebeuren, waarom niet? Is nu niet eindelijk het moment gekomen dat de regering nu een duidelijker standpunt inneemt en een sterkere actie voert om het belang van Nederland te laten prevaleren in de EU? Wat wordt dan specifiek hieraan gedaan? Als er geen actie volgt, kan de regering dan aangeven waarom niet, en bovendien wat moet er nog meer gebeuren om wel tot belangenbehartiging van Nederland over te gaan?

Over de compensatie van boeren (boeren in de breedste zin des woords), hebben de leden van de Forum voor Democratie-fractie aan de regering een aantal vragen. Er wordt heel veel gevraagd van de boeren, gaat de regering de boeren ruimhartig compenseren voor de door hen te nemen activiteiten in deze? In een eerste opzet vragen de boeren (afgerond) € 4 miljard (uit de Algemene middelen) van de regering. Zegt de regering dit de boeren toe? Zo nee, wat gaat zij dan wel concreet (in geld en actie) toezeggen, voor wanneer en voor wie (van de boeren) specifiek?

Wat betreft de compensatie van de bouwers (bouwers in de breedste zin des woords) vragen deze leden aan de regering wat de bouwstop voor schade heeft geleverd voor de bouwers. Wat heeft de bouwstop voor schade opgeleverd aan Nederland en haar inwoners? Hoe denkt de regering deze te gaan compenseren? Met welke concrete maatregelen en bedragen?

Onder meer het Landbouw Collectief is duidelijk in de belangenbehartiging van de boeren: wat gaat de regering hier nu concreet mee doen? Is de regering bereid per kwartaal de voortgang en effecten van haar maatregelen met de boeren te bespreken en adequate aanpassingen in te zetten? Kan zij de boeren geruststellen dat met deze spoedwet geen sprake is van een verborgen vorm van gedwongen inkrimping? Hoe gaat de regering dit hard maken?

Als de Eerste Kamer besluit ja te zeggen tegen deze wet die niet voldoende omvattend is, is de regering dan bereid direct hierna met, daar waar nodig, aanpassingen te komen voor de verschillende betrokken marktpartijen zodat er niet weer direct ernstige stagnatie optreedt? En is zij bereid hier maandelijks melding van te maken aan de Kamer waarin betrokken wordt de acties die daaruit voortkomen, zo vragen de leden van de fractie van Forum voor Democratie.

Wat betreft een aanspreekpunt voor getroffen en hebben deze leden de volgende vragen aan de regering. Betrokkenen die getroffen worden door deze wet, vragen, naar de mening van deze leden, terecht om verheldering. Heeft de regering voor deze categorie voorzien in een Centraal Aanspreekpunt? Zo nee, hoe gaat zij hier dan adequaat mee om?

Hoe nauwkeurig is de berekening van de *overall* effecten op de stikstofuitstoot van de snelheidsverlaging van 130 naar 100 kilometer per uur? Is er ook een contra-expertise ingeschakeld om de zekerheid van een nauwkeurige vaststelling te garanderen? Zo nee, waarom niet?

Voor wat betreft de Natura 2000-gebieden, welke stappen en wanneer zet de regering om een realistischer indeling van deze gebieden in Nederland

te maken? Als deze stappen niet gezet gaan worden, kan zij dan aangeven waarom deze niet gezet gaan worden?

Over de toewijzing van nieuw te bouwen woningen hebben de leden van de Forum voor Democratie-fractie de volgende vragen. Ziet de regering nu ook de noodzaak in om de nieuw te bouwen woningen met voorrang toe te wijzen aan de inwoners van Nederland die al langer op de gebruikelijke wachtlijsten staan? Gaat zij iedere inwoner weer een gelijk recht geven op woningtoewijzing en stopt zij nu met de onbegrijpelijke voorrangsregelingen die er door heen lopen? Zo nee, waarom niet? Zo nee, welke voorzieningen worden dan voor deze zeer grote groep getroffen?

De leden van de fractie van Forum voor Democratie hebben nog een aantal vragen over het vergunningstelsel. Drempelwaarden als woord worden benoemd, maar niet concreet gemaakt. Wederom zorgt dit voor een grote onzekerheid. Wanneer gaat de regering deze vaststellen? Welke waarden gaan dan precies gelden? Het huidige vergunningstelsel kan meer dan een half (!) jaar duren, met ook nog beroepsmogelijkheid. Welke versnelling gaat hier in gerealiseerd worden en vanaf wanneer?

Ten slotte vragen deze leden naar de paraatheid van de overheidsorganisaties. Hoe zijn alle instanties voorbereid om snel weer aan de slag te gaan in Nederland? Hoe kunnen deze leden ervan uitgaan dat deze instanties ook goed hun werk aankunnen? Provincies bleken hun werk niet aan te kunnen, wat is hier aan gedaan?

### **Vragen en opmerkingen van de leden van de CDA-fractie**

Met het oog op de rechtmatigheid van de voorgestelde wet- en regelgeving is de vraag van de leden van de CDA-fractie aan de regering welke extra maatregelen genomen worden en binnen welke termijn, om te voldoen aan de opmerkingen van de Raad van State. Enerzijds betreft dit een integraal en aanvullend pakket van maatregelen ter verlaging van de stikstofdepositie en anderzijds ter verbetering van de kwaliteit van de Natura 2000-gebieden.

De leden van de CDA-fractie constateren dat de bouwsector zwaar is getroffen. De stikstofdepositie van de bouw is beperkt, terwijl de gevolgen groot zijn. De regering heeft aangegeven dat de voorkeur bestaat voor een landelijke drempelwaarde en dat daarvoor nog meer studie en dus meer tijd voor nodig is. Kan de regering aangeven wanneer er meer helderheid is over de feitelijke drempelwaarde? De inzet van een drempelwaarde zal helderheid geven en goed werkbaar zijn voor de bouwsector. Heeft de regering overwogen om per gebied drempelwaarden voor bouw- en infraprojecten te bepalen, temeer daar de kwaliteit van de verschillende Natura 2000-gebieden zeer varieert? Hoe gaat de regering om met een landelijke drempelwaarde, gezien de beperkingen die er blijken te zijn voor de grensregio's? Hoe wordt de stikstofdepositie afkomstig uit het buitenland berekend, wat is hun aandeel en wat is het effect van de buitenlandse stikstof voor ons land?

Ten aanzien van het op te zetten stikstofregistratiesysteem hebben de leden van de CDA-fractie enige vragen. Dankzij aanvullende maatregelen zoals de 100 km-snelheid, aanpassing van veevoer en de verwachte daling van stikstofdepositie vanwege de warme sanering van veebedrijven, komt er weer ruimte voor bouw- en infraprojecten. Vele grote, maar juist ook vele kleine bouw- en infraprojecten zijn op dit moment in afwachting van vergunningen. Heeft de regering zicht op het percentage projecten dat dankzij de vrijgekomen ruimte weer (op)gestart kan worden? Wordt bij de

toedeling van projecten rekening gehouden met de grote, maar juist ook met de kleinere bouwbedrijven? Bij vele bedrijven staan op dit moment het water aan de lippen. Wie bepaalt welke projecten wel of niet doorgang mogen vinden? En daarmee in feite welke bedrijven deze crisis zullen overleven en welke niet? Is hier sprake van «wie het eerst komt, wie het eerst maalt»?

Op basis waarvan is de verdeling 70% voor de bouw en 30% als extra voor de natuurherstel gebaseerd?

De regering geeft aan dat één van de voordelen van het stikstofregistratiesysteem maatwerk per locatie is. In hoeverre is koppeling nodig van de locatie waar stikstofreductie heeft plaatsgevonden met de locatie waar men bouw- of infraprojecten wenst te starten? In hoeverre helpt het stikstofregistratiesysteem juist ook de bouw- en infraprojecten in «gevoelige» stikstofgebieden, zoals in het westen van Nederland? In de brief van 4 december 2019 inzake nadere afspraken met provincies inzake beleidsregels stikstofaanpak, wordt aangegeven dat bij intern salderen uitgegaan wordt van de feitelijk gerealiseerde capaciteit en dat overige nog niet gebruikte capaciteit (latente ruimte) bij de aanvraag van een nieuwe vergunning wordt ingenomen. Klopt het dat in deze gevallen wel latente ruimte wordt ingenomen, dit in tegenstelling tot de afspraken bij de Meststoffenwet? En mocht dit een correcte aanname zijn, is er dan sprake van een vergoeding en door wie, zo vragen de leden van de CDA-fractie.

### **Vragen en opmerkingen van de leden van de GroenLinks-fractie**

De eerste vraag van de leden van de **GroenLinks**-fractie betreft de *spoedeisendheid* van het voorstel. Die spoedeisendheid wordt door de regering gemotiveerd vanuit het belang om de bouw van 75.000 woningen en zeven wegen (MIRT-projecten) mogelijk te maken. Met name het grote maatschappelijk belang van de voortgang van de woningbouw onderschrijven deze leden van harte. De maatregelen die in de spoedwet zijn voorzien, hebben hun uitwerking echter allemaal pas op de middellange of lange termijn, mede gekoppeld aan een «geloofwaardig en effectief» pakket van maatregelen tot natuurbescherming dat veel meer maatregelen betreft dan in de spoedwet zijn opgenomen (vgl. ook de voorlichting van de Raad van State). Kan de regering nader aangeven waarom zij kiest voor de figuur van een spoedwet en waarom niet meteen het geloofwaardige en effectieve totaalpakket aan maatregelen aan de Kamer voorlegt dat noodzakelijk is om de voorstellen daadwerkelijk effectief te laten zijn en daarmee de beoogde maatschappelijke doelen (natuurversterking en daardoor voortgang van de bouw) ook echt waar te maken?

Bovenstaande brengt deze leden bij hun vragen over de *juridische houdbaarheid*. De leden van de fractie van GroenLinks hebben hier, gezien het vooralsnog ontbreken van een geloofwaardig en effectief totaalpakket, grote zorgen over. Het stranden van het PAS heeft onder andere geleerd dat de benodigde compensatie van eventueel te vergunnen projecten die tot extra stikstofdepositie leiden voorafgaand aan het project aantoonbaar effectief geregeld moet zijn. Zou dit ertoe kunnen leiden dat de door de regering voorziene te creëren stikstofruimte als gevolg van de Spoedwet en aanpalende maatregelen die niet in deze wet geregeld worden aanvankelijk (en misschien wel gedurende een ruime periode) in de praktijk betekend minder is dan de geraamde 7,6 mol/ha/jr? Lopen we hiermee niet hetzelfde risico als bij het PAS, namelijk dat er al stikstofruimte wordt uitgegeven voordat die ruimte daadwerkelijk en aantoonbaar gecreëerd is? Of, wanneer er inderdaad alleen ruimte wordt uitgegeven die ook echt gecreëerd is, dat er (ruim) onvoldoende ruimte

ontstaat voor de door de regering genoemde 75.000 woningen en zeven wegen?

In dat kader is de vraag van de leden van de GroenLinks-fractie of u bereid bent om voor alle stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden een bindend, meerjarig, kwantitatief pad van afname van stikstofdepositie voor de periode 2020–2035 vast te stellen en in de wet op te nemen, inclusief een concreet en overtuigend realisatieprogramma voor de eerste periode.

Aansluitend bij het bovenstaande hebben de leden van de GroenLinks-fractie enkele vragen over de *effectiviteit* (zeker op korte termijn) van de in de Spoedwet opgenomen maatregelen.

Is de regering met de Raad van State van oordeel dat het invoeren van drempelwaarden alleen gebiedsspecifiek en in samenhang met een veel breder geloofwaardig en effectief pakket aan maatregelen plaats zal kunnen vinden? Wanneer kan de Kamer een dergelijk pakket tegemoet zien?

Hoe en op welke termijn denkt de regering de gedachte om voordelen van de andere samenstelling van veevoer daadwerkelijk te kunnen realiseren, gezien de onzekerheden die in dezen nog bestaan? Zijn alle mogelijke effecten op gezondheid en dierenwelzijn uitputtend in beeld? Overweegt de regering hierin een verplichting op te leggen en zo ja, hoe wil zij die handhaven? Wat betekenen de amendementen die de Tweede Kamer heeft aangenomen voor een reële inschatting van de te behalen vermindering van stikstofdepositie via dit spoor?

Hoe denkt de regering dat het schrappen van de vergunningsplicht voor zogenaamde «andere activiteiten» bijdraagt aan het hoofddoel van de Spoedwet, namelijk zodanige versterking van de kwaliteit van de natuurgebieden dat maatschappelijke noodzakelijke activiteit in de directe omgeving ervan weer voortgang kan vinden? Zien de leden van de GroenLinks-fractie het goed dat door deze wijziging de Wet natuurbescherming juist verzwakt wordt, waar, gezien het bovenliggend doel, versterking eerder op zijn plaats lijkt? Wat is de dringende reden van het schrappen van deze vergunningsplicht, een plicht waar bij de totstandkoming van de Wet natuurbescherming in 2011 naar aanleiding van de consultatieronde onder bedrijfsleven, provincies en natuurbeschermingsorganisaties juist toe besloten was?

Als «andere activiteiten» niet langer vergunningsplichtig en zelfs niet meldingsplichtig zijn, hoe denkt de regering dan te kunnen monitoren en, waar nodig, te voorkomen dat de cumulatieve effecten hiervan tot verslechtering van de kwaliteit van Natura 2000-gebieden leiden (en daarmee als zodanig weer een remmend effect hebben op mogelijke andere projecten)?

De leden van de GroenLinks-fractie constateren dat op grond van de Habitatrichtlijn, artikel 6, vierde lid, projecten van zwaarwegend algemeen belang kunnen worden toegestaan, ook waar zij aantoonbaar leiden tot verhoging van de stikstofdepositie in Natura 2000-gebieden. Duidelijk moet dan zijn dat er geen minder belastende alternatieven zijn en dat er voorzien is in adequate natuurcompensatie. Hoe denkt de regering met deze mogelijkheid om te gaan? Welke rol wordt hierbij toegedacht aan de Kamer(s)?

Aanvullend hierop hebben de leden van de GroenLinks-fractie enkele vragen over de prioriteitstelling binnen de te creëren ruimte. Is de regering bereid om uitvoering te geven aan de door de Tweede Kamer

aangenomen motie om de prioriteit te leggen bij het mogelijk maken van woningbouw? Kan de regering voor wat betreft de zeven wegen (MIRT-projecten) aangeven wat de criteria en onderbouwing zijn om juist tot deze projecten te komen, en waarom binnen het domein mobiliteit niet voor andere projecten gekozen is?

Tot slot hebben de leden van de GroenLinks-fractie nog een enkele vraag over de *democratische controle* op de in de Spoedwet voorziene maatregelen. De Spoedwet zelf regelt met name de wettelijke mogelijkheid om een aantal zaken te doen (drempelwaarde invoeren, veevoermaatregelen nemen etc.). Omwille van flexibiliteit wordt de daadwerkelijke invulling van deze, in een aantal gevallen buitengewoon zwaarwichtige, zaken aan de regering gelaten in de vorm van besluiten. Is de regering bereid om de besluiten die in de Spoedwet aangekondigd worden vooraf te laten gaan door een (zware) voorhangprocedure, zodat de Kamer(s) in dezen ook nog voldoende positie houden?

### **Vragen en opmerkingen van de leden van de D66-fractie**

De afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State oordeelde op 29 mei 2019 dat de PAS-aanpak van de regering om de stikstofproblematiek aan te pakken faalde.<sup>2</sup> Op 13 november 2019<sup>3</sup> deed de regering voorstellen om met drie maatregelen op korte termijn tot verbeteringen te komen. Deze spoedwet maakt dit mogelijk. De leden van de D66-fractie vinden de maatregel snelheidsbeperking concreet. Wel willen deze leden graag weten hoe de regering aan de keuze van een snelheidsbeperking van 100 kilometer per uur komt. Met andere woorden, hoeveel vermindering van stikstof levert iedere 10 km op van 130 km tot 80 km per uur? Veel meer vraagtekens stellen deze leden bij de maatregel om door middel van verandering van samenstelling van veevoer tot reductie van stikstofuitstoot te komen. Kan de regering aangeven hoe zij deze maatregel in de praktijk voor zich ziet en hoe zij wil meten of de reductie werkelijk plaatsvindt?

Conform het regeerakkoord wil de regering de varkenshouderijen saneren. Wat is er de afgelopen twee jaar ondernomen en tot welke reductie heeft dit geleid, zo vragen de leden van de D66-fractie.

De Afdeling advisering van de Raad van State meent dat deze noodwet op korte termijn soelaas kan bieden mits de wet ingebed wordt in een nieuw stikstofreductiebeleid en beleid gericht op herstel van natuurwaarden. Kan de regering aangeven hoe het tijdpad er de komende maanden uit gaat zien om dit te bereiken?

De uitvoering van deze wet is mede afhankelijk van de bereidheid van de provincies er uitvoering aan te geven. De Minister van LNV is met de provincies hierover in gesprek. Opvallend daarbij is dat de provincie Friesland een eigen weg lijkt te gaan en meer tegemoet wil komen aan de boeren. Hoe zorgt de regering ervoor dat de richtlijnen worden uitgevoerd?

Ook met deze spoedwet voldoet Nederland niet aan belangrijke onderdelen van de Habitatrichtlijnen, hetgeen wel noodzakelijk is, zo stellen de leden van de D66-fractie. Kan de regering toezeggen dat het definitieve pakket uitgaat van de Habitatrichtlijn?

<sup>2</sup> Raad van State, «PAS mag niet meer als toestemmingsbasis voor activiteiten worden gebruikt» 29 mei 2019. <https://www.raadvanstate.nl/@115651/pas-mag/>

<sup>3</sup> *Kamerstukken I*, 2019–2020, 35 334, A.

De regering werkt aan drempelwaarden voor de stikstofuitstoot. Kan de regering toezeggen dat het voorstel daarvoor wordt voorgelegd aan de Eerste Kamer?

De regering trekt 250 miljoen euro extra uit voor natuurherstel. Op welke wijze wordt dit geld ingezet en verdeeld, zo vragen de leden van de D66-fractie.

Bij alle maatregelen die de regering neemt om de landbouw en veeteelt te verduurzamen worden alle boeren over een kam geschoren. Veel biologische boeren hebben echter zelf het roer al radicaal omgegooid. Kan de regering toezeggen dat biologische boeren in het kader van de stikstofreductie worden ontzien?

De leden van de D66-fractie waarderen het zeer dat het noodpakket het mogelijk maakt de woningbouw weer op gang te brengen. Kan de gewenste en voorbereide woningbouw door dit pakket weer volledig uitgevoerd worden, ook in het westen van het land waar de woningnood het grootst is?

### **Vragen en opmerkingen van de leden van de PvdA-fractie**

De leden van de PvdA-fractie vragen de regering of zij het juridisch haalbaar acht dat emissiereductie door middel van anders samengesteld veevoer in een stikstofregistratiesysteem kan worden opgenomen. En wanneer denkt de regering dat het – in het wetsvoorstel opgenomen – voorstel tot een veevoerspoor daadwerkelijk van start kan gaan? Door aangenomen amendementen in de Tweede Kamer dienen, onder meer in het belang van de diergezondheid, eerst de resultaten van aanvullende analyses en gedegen onderzoek beschikbaar te zijn. Wanneer zijn die te verwachten? En betekent dit dat een eventueel veevoerspoor niet eerder in werking kan treden dan nadat die resultaten bekend zijn en geen contra-indicaties bevatten?

De realisatie van een systeem van drempelwaarden is van groot belang voor het weer kunnen verlenen van vergunningen voor (bouw)projecten. Is de regering het met de leden van de PvdA-fractie eens dat dit een systeem zou moeten zijn van gebiedsgerichte drempelwaarden (meervoud)? En kan de regering aangeven waarom precies zij de tijdelijkheid van een dergelijk systeem, die door de Afdeling Advisering van de Raad van State wordt bepleit, afwijst? De Afdeling Advisering van de Raad van State had verder de nodige kritiek op de (juridische) haalbaarheid van een dergelijk systeem en wees op de noodzaak van overleg hierover met de Europese Commissie. Heeft de regering hierover inmiddels contact gehad met de Europese Commissie? Zo nee, waarom niet? Zo ja, wat was hiervan het resultaat?

De overspannen woningmarkt is, met name voor de lagere inkomensgroepen en de middengroepen, gebaat bij een zo spoedig mogelijke hervatting van het uitgeven van vergunningen voor de bouw. Wanneer aanvaarding van dit wetsvoorstel er toe zou leiden dat op korte termijn weer vergunningen kunnen worden afgegeven, is de regering dan bereid de vrijgekomen stikstofruimte bij voorrang te benutten voor de woningbouw, met name duurzame nieuwbouw en verbouw? In de Tweede Kamer is een motie met die strekking aangenomen (Motie-Moorlag)<sup>4</sup>. Zo nee, waarom niet? Zo ja, krijgt de woningbouw dan echt prioriteit boven andere (verkeers)projecten?

---

<sup>4</sup> *Kamerstukken II, 2019–2020, 35 347, nr. 56.*



Naar het oordeel van de leden van de PvdA-fractie is een systeem van drempelwaarden waarbij geen vergunningen voor (bouw)projecten nodig zijn of een stikstofregistratiesysteem alleen mogelijk indien dat systeem is ingebed in een pakket van maatregelen die duidelijk bijdragen aan verlaging van de stikstofdepositie en/of natuurherstel, liefst op zo kort mogelijke termijn. Is de regering het hiermee eens? Zo nee, waarom niet? Die inbedding draagt waarschijnlijk ook bij aan de haalbaarheid van een systeem met drempelwaarden bij de Europese Commissie. Deelt de regering deze opvatting? Zo nee, waarom niet?

Ook los van een systeem van drempelwaarden zijn maatregelen die duidelijk bijdragen aan verlaging van de stikstofdepositie en/of het natuurherstel, liefst op zo kort mogelijke termijn, van groot belang. Hierna volgen verschillende andere, niet in het wetsvoorstel opgenomen maatregelen, die evenwel de doelstelling en daarmee de werking van dit wetsvoorstel kunnen ondersteunen. Graag vernemen de leden van de PvdA-fractie een reactie van de regering op elk van de hierna genoemde voorstellen.

In de Tweede Kamer is de Motie-Moorlag c.s.<sup>5</sup> aangenomen, waarin de mogelijkheid wordt voorgesteld dat veehouders er tijdelijk van afzien om hun stallen opnieuw te vullen nadat de dieren naar de slacht zijn gegaan. Dat leidt, zeker bij varkens en kippen, tot snellere reductie van de stikstofemissie. De dierrechten mogen dan niet worden doorverkocht of geleased aan andere veehouders en die boeren zouden dan wel moeten worden gecompenseerd. Is de regering van plan spoedig uitvoering te geven aan deze motie? Zo nee, waarom niet? Zo ja, wanneer?

Een alternatief dat hierbij in de buurt komt, is het idee dat de overheid aan het einde van het jaar overtollige varkensrechten opkoopt, die er zijn wanneer de stalbezetting lager is dan de rechten toestaan («latente ruimte»). Die opkoop zou voorkomen dat die rechten het jaar daarop worden gebruikt door dezelfde of – middels verkoop – door een andere veehouder. Door deze opkoop neemt de stikstofemissie in elk geval niet toe en wellicht zelfs direct af, maar zou niet ten laste moeten komen van het budget dat nodig is voor externe saldering. Is de regering bereid dit idee over te nemen en het op korte termijn nader uit te werken? Zo nee, waarom niet?

Eveneens op korte termijn kan winst worden behaald door het beschikbaar stellen van extra middelen voor de uitvoering van warme saneringen, niet alleen van de varkenshouderij, maar ook van de melkvee- en kalverhouderij in het kader van een gebiedsgerichte aanpak. Dat heeft directe vermindering van de stikstofdepositie tot gevolg. Is de regering bereid dit idee over te nemen en het op korte termijn nader uit te werken? Zo nee, waarom niet, zo vragen de leden van de PvdA-fractie.

Verder is het belangrijk dat wanneer stikstofrechten door middel van externe saldering worden afgeroomd ook de dierenrechten/fosfaatrechten worden doorgehaald, want anders blijft het mogelijk om door aankoop van deze rechten ergens anders een nieuwe stal te bouwen. Is de regering bereid dit idee over te nemen en het op korte termijn nader uit te werken? Zo nee, waarom niet?

In de Tweede Kamer is de Motie-Moorlag<sup>6</sup> aangenomen, waarin wordt voorgesteld om via een verhoging van de uitkering uit het Provinciefonds structureel geld beschikbaar te stellen voor natuurherstel. Extra maatre-

<sup>5</sup> *Kamerstukken II, 2019–202, 35 347, nr. 55.*

<sup>6</sup> *Kamerstukken II, 2019–202, 35 347, nr. 53.*

gelen voor herstel van de natuur bovenop de reeds genomen maatregelen, biedt ook op langere termijn meer ruimte voor vergunningen. Is de regering van plan spoedig uitvoering te geven aan deze motie? Zo nee, waarom niet? Zo ja, wanneer?

Voor de wat langere termijn valt te overwegen om meer geld beschikbaar te stellen voor het openbaar vervoer, want meer gebruik van het openbaar vervoer levert op den duur ook minder stikstof op door minder autogebruik. Is de regering hiertoe bereid? Zo nee, waarom niet?

### **Vragen en opmerkingen van de leden van de SP-fractie**

De leden van de SP-fractie onderschrijven de noodzaak van spoedige maatregelen om de woningbouw weer op gang te brengen. Voor deze leden is dat een prioriteit. Zij hebben echter bedenkingen bij de weg van uitvoering die nu via de Spoedwet wordt gekozen.

Na de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State over de (on)houdbaarheid van de PAS ligt nu een Spoedwet voor om de gevolgen gedeeltelijk ongedaan te maken. Deze uitspraak van de Raad van State, zo stellen de leden van de SP-fractie vast, kon voor de regering niet onverwacht komen. Eerder had de Raad van State al duidelijke bedenkingen geuit over de juridische houdbaarheid van de wet. Opnieuw worden er duidelijke signalen van twijfel afgegeven vanuit de Afdeling advisering van de Raad van State over de juridische houdbaarheid van de voorliggende Spoedwet. Op welke gronden en met welke argumentering denkt de regering dat deze Spoedwet in rechte wel stand zal houden, zo vragen deze leden. Immers, indien deze Spoedwet geen stand houdt gaat veel kostbare tijd verloren.

Wat is de reden dat er niet is gekozen voor een einddatum van deze Spoedwet? Het is tenslotte een noodverband om activiteiten weer op gang te brengen en geen oplossing voor de stikstofproblematiek ten principale, zoals de regering ook zelf aangeeft. Zou een werkingsduur van bijvoorbeeld een jaar, gekoppeld aan het in procedure brengen van een wet met permanente maatregelen binnen dat jaar, de juridische houdbaarheid niet vergroten? In een dergelijke situatie zou ook adequaat kunnen worden ingespeeld op rechterlijke uitspraken die de werking van de Spoedwet raken. Is de regering bereid hierover een toezegging te doen, zo vragen de leden van de SP-fractie.

Deelt de regering de opvatting dat in de Spoedwet alleen datgene geregeld moet worden wat noodzakelijk is om werkzaamheden weer mogelijk te maken? Is het noodzakelijk om alle in de Spoedwet voorgestelde maatregelen in werking te laten treden of kunnen delen van de wet niet in werking treden, of anderszins niet geëffectueerd worden, om daarmee de juridische houdbaarheid te vergroten, zo vragen de leden van de SP-fractie. Kunnen onderdelen van het nu voorliggende wetsvoorstel niet beter in het gelijk te starten traject van wetgeving voor permanente maatregelen worden opgenomen? Deze leden vragen om een reactie van de regering op dit punt.

Teneinde het parlement in staat te stellen zijn rol in deze problematiek goed te kunnen invullen is het de leden van de SP-fractie een raadsel waarom er, nu er wel een zware voorhangprocedure voor het veevoerspoor en er geen zware voorhangprocedure op andere punten komt, zoals het aanwijzen van categorieën van projecten. Daarmee zou immers het draagvlak voor de maatregelen vergroot worden en dat zou de houdbaarheid ten goede komen. Deze leden verzoeken de regering om een gemotiveerde reactie op dit punt.

De leden van de SP-fractie stellen vast dat er als oplossing in de Spoedwet ook vooral gekeken wordt hoe regels kunnen worden aangepast om tot oplossingen te komen. Deze leden vragen de regering om een overzicht van de oplossingen die met een financiële bijdrage kunnen worden gerealiseerd, zoals extra inzet voor bescherming van natuur en de daarmee samenhangende waarden. Zij verzoeken de regering dit overzicht naar effectiviteit en mate van juridische houdbaarheid te ordenen. Is de regering bereid om extra middelen beschikbaar te stellen voor oplossingen die effectief en juridisch houdbaar zijn? Een spoedwet, bedoeld om een situatie van stilstand die ongewenst is te beëindigen, is immers gebaat bij realistische (juridisch) houdbare maatregelen.

### **Vragen en opmerkingen van de leden van de ChristenUnie-fractie**

De leden van de ChristenUnie-fractie constateren dat in het spoedwetsvoorstel zowel sprake is van een stikstofbank als van eventueel in te voeren drempelwaardes. Overweegt de regering zowel de stikstofbank te reactiveren alsook eventueel drempelwaardes in te voeren, of zal een keuze tussen deze twee zaken worden gemaakt? Kan de regering uitleggen waarom?

Deze leden begrijpen dat de «stikstofbank» al bestaat sinds de invoering van de PAS, maar nooit is gebruikt. Zij zijn benieuwd naar de reden waarom dit instrument tot nu toe niet is gebruikt.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft de regering geadviseerd op het gebied van eventueel in te stellen drempelwaardes. In het advies stelt de Afdeling advisering van de Raad van State dat een nationale drempelwaarde moeilijk voorstelbaar is, wel kan de Raad zich sectorale of regionale drempelwaardes voorstellen. In het geval dat besloten wordt tot regionale drempelwaardes, wie heeft dan de bevoegdheid om deze vast te stellen? Zijn dat decentrale overheden of de rijksoverheid?

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben kennisgenomen van het veevoerspoor. Zijn er ervaringen in andere landen met deze methode om de stikstofuitstoot te verminderen? Zo ja, wat zijn de lessen die uit de ervaringen elders getrokken kunnen worden?

Deze leden waarderen het feit dat de regering 250 miljoen euro extra uittrekt voor natuurherstel. Op welke wijze zorgt de regering ervoor dat deze steun ook in de komende jaren doorwerkt. Is er zicht op een continuering van (een gedeelte van) deze steun in de komende jaren?

### **Vragen en opmerkingen van de leden van de Partij voor de Dieren-fractie**

In de memorie van toelichting heeft de regering er terecht op gewezen dat uit de uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna ABRvS) over de PAS en over het beweiden en bemesten (beide van 29 mei 2019)<sup>7</sup> volgt dat de tot op heden gevolgde aanpak juridisch niet houdbaar is gebleken. De leden van de Partij voor de Dieren-fractie achten het oordeel van de Raad van State over de nu voorgestelde maatregelen van groot belang. Uit het feit dat de regering aan de Raad van State nog voorlichting heeft gevraagd over de wijze waarop en de voorwaarden waaronder een drempelwaarde kan worden

<sup>7</sup> Raad van State, «PAS-uitspraken 29 mei 2019», <https://www.raadvanstate.nl/programma-aanpak/>.

gerealiseerd, blijkt dat ook zij het van groot belang vindt dat nu een juridisch hechte constructie wordt gevolgd.

In het licht daarvan achten de leden van de Partij voor de Dieren-fractie het opmerkelijk dat de regering het advies van de Raad van State niet op alle punten heeft gevolgd. Zij kunnen zich niet aan de indruk onttrekken dat de regering er rekening mee houdt dat aan de regeling over de drempelwaarde die zij voorstelt, toch nog juridische risico's kleven. Immers, het belang van de voorgestelde regeling over het stikstofregistratiesysteem lijkt in de visie van de regering ook daarin te liggen dat daarop teruggevallen kan worden, als blijkt dat de voorstellen over de in te stellen drempelwaarde juridisch geen stand blijken te houden. Op bladzijde 9 van de memorie van toelichting wordt dit met zoveel woorden gesteld: *«Als een vrijstellingsregeling niet houdbaar blijkt te zijn, zoals het geval was met de vrijstelling gekoppeld aan de grenswaarde onder het Programma aanpak stikstof 2015–2021, moeten alle projecten waarvoor op die vrijstelling een beroep is gedaan, alsnog worden gelegaliseerd».*<sup>8</sup>

Dat geeft voor deze leden aanleiding tot de volgende vragen. Is er onder de ambtelijke adviezen waarover de regering beschikt een advies dat het risico aanwezig acht dat de ABRvS of het Europese Hof van Justitie (hierna: HvJ EU) de drempelwaarderegeling in strijd met de Habitatrichtlijn zal oordelen? Heeft de regering extern advies ingewonnen over de vraag of het vaststellen van een drempelwaarde zoals zij voor ogen heeft, in overeenstemming is met artikel 6 van de Habitatrichtlijn en met de rechtspraak van het HvJ EU en de ABRvS? Is de regering bereid de ambtelijke en eventueel externe adviezen aan de Eerste Kamer ter inzage te geven? Zo nee, waarom niet?

Is de regering het met de leden van de Partij voor de Dieren-fractie eens dat de wetgever met de onderwerpelijke regeling in een bijzondere positie verkeert, omdat zij minder politieke vrijheid heeft nu immers de wet moet voldoen aan de eisen van artikel 6 van de Habitatrichtlijn, zodat het aankomt op beantwoording van een rechtsvraag (in strijd met artikel 6 – ja of nee?), waarover de ABRvS en het HvJ EU het laatste woord hebben? Is de regering het met deze leden eens dat in zo'n geval extra gewicht moet worden toegekend aan het advies en de voorlichting van de Raad van State? Is de regering bereid om tenminste drie externe adviseurs onafhankelijk van elkaar de kwestie te laten beoordelen en om af te zien van de regeling omtrent de drempelwaarde, indien niet alle drie de adviseurs oordelen dat er geen risico bestaat dat de ABRvS of het HvJ EU de ministeriële regeling in strijd met de Habitatrichtlijn zal oordelen? Zo nee, op welke grond is de regering daartoe niet bereid?

In mei 2019 heeft de ABRvS de PAS in navolging van de al eerder gewezen uitspraak van het HvJ EU in strijd geoordeeld met de Habitatrichtlijn.<sup>9</sup> Het is de regering al jaren bekend dat de veehouderij voor een zeer groot deel bijdraagt aan de stikstofdepositie. In september dit jaar heeft de Commissie Remkes geadviseerd<sup>10</sup> tot een selectieve gebiedsspecifieke en doelgerichte reductie van de ammoniakemissie, door gerichte verwerving of sanering van agrarische bedrijven met relatief hoge emissies of verouderde stalsystemen in en nabij kwetsbare Natura 2000-gebieden. De leden van de fractie van de Partij voor de Dieren constateren dat in de aanhangige Spoedwet een regeling ontbreekt die

<sup>8</sup> *Kamerstukken II*, 2019–2020, 35 347, nr. 3, blz. 9.

<sup>9</sup> Raad van State, «PAS mag niet meer als toestemmingsbasis voor activiteiten worden gebruikt» 29 mei 2019. <https://www.raadvanstate.nl/@115651/pas-mag/>

<sup>10</sup> Adviescollege Stikstofproblematiek, «Niet alles kan. Eerste advies van het Adviescollege Stikstofproblematiek. Aanbevelingen voor korte termijn» 25 september 2019.

betrekking heeft op verwerving of sanering van agrarische bedrijven. In de brief van de regering van 13 november 2019 wordt verwezen naar de «Subsidieregeling sanering varkenshouderijen» die wordt «ingezet»<sup>11</sup>, maar die regeling heeft niets uitstaande met een verwerving of sanering van agrarische bedrijven met het doel de stikstofdepositie terug te dringen. De regeling betreft slechts een subsidiëring voor sluiting van varkenshouderijen met een te hoge geurscore. De leden van de fractie van 50PLUS sluiten zich graag aan bij de bovenstaande vragen van de leden van de Partij voor de Dieren-fractie.

Waarom ontbreekt in de Spoedwet een regeling die betrekking heeft op verwerving of sanering van agrarische bedrijven, met als doel de stikstofdepositie terug te dringen? Is de regering het met de leden van de Partij voor de Dieren-fractie eens dat boeren die door het afbouwen van hun huidige bedrijfsvoering willen meewerken aan de oplossing van het stikstofprobleem in de buurt van Natura 2000-gebieden snel zekerheid moet worden geboden over de wijze waarop de overheid hen daarin financieel tegemoet zal komen? Kan de regering een overzicht geven van de kosten die gemoeid zijn bij toekenning van schadevergoeding aan bouwbedrijven en andere belanghebbenden die de dupe zijn van de onrechtmatige besluitvorming betreffende de PAS en de kosten die gemoeid zijn bij het verwerven of saneren van agrarische bedrijven, waarvan een significante daling van de stikstofdepositie is te verwachten? Op welke termijn zullen daadwerkelijk agrarische bedrijven op basis van een rechtvaardige saneringsregeling kunnen worden ontmanteld? Is het uit een oogpunt van een structurele oplossing niet effectiever om met spoed in te zetten op de door de Commissie Remkes geadviseerde sanering in plaats van maatregelen met betrekking tot veevoeder voor te stellen die betrekking hebben op de gehele agrarische sector en die zullen leiden tot een bureaucratische lastenverzwaring?

De leden van de **50PLUS**-fractie sluiten zich aan bij de onderstaande vragen van de leden van de **Partij voor de Dieren**-fractie, met uitzondering van de vragen over Lelystad Airport in de laatste alinea.

In de Spoedwet wordt zwaar ingezet op een drempelwaarderegeling die het mogelijk zou maken – in de visie van de regeling – om vrijstelling te krijgen voor projecten die tot stikstofdepositie leiden. In de brief van de Minister van LNV over de aan de Raad van State gevraagde voorlichting wordt erkend dat van de Raad met zoveel woorden voorop stelt «*dat om een drempelwaarde verdedigbaar te laten zijn, er veel meer maatregelen zullen moeten worden getroffen dan alleen maatregelen die de cumulatieve stikstofdepositie van vrijgestelde maatregelen compenseren.*»<sup>12</sup> Welke maatregelen als door de Raad van State bedoeld, worden getroffen? Op welke termijn zullen die maatregelen effect sorteren?

De Raad van State stelt dat er een geloofwaardig en effectief pakket van maatregelen moet zijn «*gericht op het daadwerkelijk realiseren van de instandhoudingsdoelstellingen voor het desbetreffende gebied. Alleen dan zal een drempelwaarde tot de mogelijkheden behoren*»<sup>13</sup> (onderstreping toegevoegd)

Een voorwaarde voor een rechtmatige invoering van een drempelwaarde is dus volgens de Raad van State (waarvan de Afdeling Rechtspraak straks de maatregelen op rechtmatigheid zal toetsen) zo'n pakket aan effectieve maatregelen. In de voorgestelde regeling die betrekking heeft op het

<sup>11</sup> Kamerstukken I, 2019–2020, 35 334, A, blz. 2.

<sup>12</sup> Kamerstukken II, 2019–2020, 35 334, nr. 17, blz. 1.

<sup>13</sup> Ibidem.

invoeren van een drempelwaarde ontbreekt de door de Raad van State gestelde voorwaarde.

Is de regering het met de fractieleden eens dat het verlenen van vrijstelling op grond van een drempelwaarde als niet aan de door de Raad van State genoemde voorwaarde is voldaan, onrechtmatig zal worden geoordeeld, zoals ook de PAS onrechtmatig werd geoordeeld omdat er slechts «plannen» bestonden, maar geen sprake was van daadwerkelijke maatregelen? Is de regering bereid om de Spoedwet pas in werking te laten treden indien de maatregelen als door de Raad van State bedoeld vast staan? Is de regering bereid om de Spoedwet pas in werking te laten treden indien de Eerste Kamer in de gelegenheid is gesteld daarvan kennis te nemen en daarover met de regering overleg te voeren?

Uit de memorie van toelichting (bladzijde 5) blijkt dat de in het voorgestelde artikel 2.9, tweede lid van de Wet natuurbescherming bedoelde drempelwaarde een «landelijke drempelwaarde» betreft.

De Raad van State wijst in zijn voorlichting (bladzijde 9) een algemene «landelijke drempelwaarde» af en wijst erop dat voor het vaststellen van een drempelwaarde «een gebiedsgerichte benadering en een ecologische motivering daarvan» vereist is. Uitdrukkelijk stelt de Raad: *«De mogelijkheden om drempelwaarden te stellen worden dus in eerste instantie bepaald door de staat van instandhouding van de desbetreffende Natura 2000-gebieden»*. (onderstreping toegevoegd)

Volgens de leden van de Partij voor de Dieren-fractie is het dus aanneemelijk dat de ABRvS een vrijstelling op grond van een landelijke drempelwaarde onrechtmatig zal oordelen als deze niet is toegesneden op de kenmerken van het desbetreffende Natura 2000-gebied en een ecologische onderbouwing bevat die verband legt met de maatregelen die voor het desbetreffende gebied worden genomen.

Waarom is niet gekozen voor drempelwaarden per specifiek gebied? Hoe groot schat de regering het risico dat de ABRvS een vrijstelling op grond van een landelijke drempelwaarde onrechtmatig oordeelt, zo vragen de leden van de Partij voor de Dieren-fractie.

In het advies van de Afdeling Advisering van de Raad van State (35 347, nr. 4, bladzijde 6) wijst de Raad van State erop dat het naast elkaar toepassen van een stelsel van drempelwaarden en een depositieregistratiesysteem ertoe leidt dat *«het tempo waarmee de stikstofdepositie afneemt ten gevolge van de ingezette maatregelen wordt vertraagd en de termijn waarop de instandhoudingsdoelstellingen van de Natura 2000-gebieden wordt bereikt, wordt verlengd»*. De Raad acht dat niet in overeenstemming met de vereisten van de Habitatrichtlijn en oordeelt dat de regeling slechts aanvaardbaar is «om het thans bestaande acute probleem op te lossen» maar dat zij op een langere termijn «niet houdbaar» is. Om die reden verlangt de Raad dat de regeling van de stikstofregistratie slecht tijdelijk mag zijn. In het nader rapport gaat de regering niet in op dat punt van de «vertraging».

Is de regering van oordeel dat de vertraging waarover de Raad het heeft, juridisch niet relevant is? Hoe oordeelt de regering over het risico dat de ABRvS – in navolging van haar PAS-uitspraak waarbij ook een gebrek aan daadwerkelijke en effectieve herstelmaatregelen de doorslag gaf – het onaanvaardbaar oordeelt dat het systeem van stikstofregistratie naast de drempelwaarderegeling niet slechts tijdelijk van aard is?

De regering spreekt over het eventueel «legaliseren» van de door initiatiefnemers met een beroep op de vrijstellingsregeling in ontwikkeling genomen projecten in het geval de bestuursrechter de vrijstellingsre-

geling juridisch onderuit haalt. Hoe stelt de regering zich dat voor als inmiddels door vergunningverlening aan andere gegadigden de ruimte binnen het stikstofregistratiesysteem al is «afgeboekt»? Hebben initiatiefnemers die zich hebben beroepen op de vrijstellingsregeling, die op een later moment door de bestuursrechter onrechtmatig wordt geoordeeld, recht op schadevergoeding? Zo nee, worden dan de risico's niet ten onrechte op de schouders gelegd van de initiatiefnemers? Zo ja, heeft de regering becijferd in welke orde van grootte die schadevergoedingen kunnen liggen en heeft zij daarvoor een budget gereserveerd? Welk risico bestaat er dat woningbouwprojecten vastlopen als de ABRvS de vrijstellingsregeling op grond van een algemene drempelwaarde onrechtmatig oordeelt en er binnen het stikstofregistratiesysteem geen ruimte meer is om het project te vergunnen?

De Raad van State is er bijzonder kritisch op dat verbeteringen niet dubbel worden gebruikt voor het onderbouwen van een maatregel die mogelijk negatieve gevolgen kan hebben voor de kenmerken van een Natura 2000-gebied. In dat verband is van belang wat door de regering in de memorie van toelichting op bladzijde 9 onderaan wordt gesteld: *«Er is sprake van een directe en unieke koppeling van specifieke maatregelen aan het stikstofregistratiesysteem, waarbij door de overheid is zeker gesteld, dat de effecten van maatregelen niet ook in een ander kader, bijvoorbeeld voor de onderbouwing van een drempelwaarde, worden gebruikt.»* (onderstreping toegevoegd)

In welke bepaling van de voorgestelde regeling is zeker gesteld dat de effecten van maatregelen niet ook in een ander kader, bijvoorbeeld voor de onderbouwing van een drempelwaarde, worden gebruikt?

De regering meent dat het voorgestelde stikstofregistratiesysteem een snelle oplossing zal kunnen bieden voor het acute problemen voor de bouwsector. Zij spreekt op bladzijde 9 van de memorie van toelichting dat bij de toepassing van dat systeem «individuele vergunningen worden verleend die – zodra zij onherroepelijk zijn – zekerheid bieden voor de initiatiefnemer». Van belang in het systeem is het volgende: *«Voor zover bij de vergunningverlening een beroep wordt gedaan op ruimte binnen het stikstofregistratiesysteem, wordt de betrokken hoeveelheid stikstof in dat systeem afgeboekt, zodat deze niet meer voor andere projecten beschikbaar is».*

In het voorgestelde artikel 5.5.a, vijfde lid, van de Wet natuurbescherming is bepaald dat onder meer zal worden geregeld «de aanwijzing van projecten of categorieën van projecten waarvoor stikstofdepositieruimte wordt gereserveerd voor de toedeling daarvan in» vergunningen of andere besluiten. Hiermee staat vast dat de vergunningen waarvan de verlening afhankelijk is van de beschikbare depositieruimte, moeten worden aangemerkt als «schaarse vergunningen». De bestuursrechter hanteert bijzondere regels voor verlening van «schaarse vergunningen». Gegadigden moeten van tevoren weten welke regels bij de verdeling worden gehanteerd, ze moeten een gelijke kans hebben om «in te schrijven» en de te volgen procedure moet voldoen aan het zogeheten «transparantievereiste». Het is voorts de vraag van de leden van de Partij voor de Dieren-fractie of het rechtens toelaatbaar is dat de vergunningen op volgorde van binnenkomst van de aanvragen mogen worden verdelend of dat een aparte inschrijfprocedure met een daarop volgende verdelingsmethodiek (wat ook een loting zou kunnen zijn) moet worden gevolgd. Voor de verschillende potentiële gegadigden geldt dat zij bezwaar en beroep zullen kunnen aantekenen tegen een vergunning die aan een ander is verleend.

Hoe verhoudt het feit dat extra eisen verbonden zijn aan verlening van «schaarse vergunningen» zich met de door de regering uitgesproken verwachting dat in het kader van het stikstofregistratiesysteem met «snelheid» vergunningen zullen kunnen worden verleend waarmee de bouwsector vooruit kan? Als projecten die nu zijn stilgelegd vergunning behoeven met toepassing van het stelsel van stikstofdepositieruimte, bestaat dan de kans dat sommigen wel en sommigen niet voor vergunning in aanmerking zullen kunnen komen? Wordt voor initiatiefnemers van wie projecten zijn stilgelegd in afwachting van de nieuwe maatregelen, een geheel nieuwe procedure opengesteld met inachtneming van het transparantiebeginsel en de eis van een gelijk speelveld? Hoe ziet de regering dat voor zich? Deelt de regering de verwachting dat als er onvoldoende depositieruimte beschikbaar is, initiatiefnemers die buiten de prijzen vallen, bestuursrechtelijke procedures zullen starten tegen de vergunningen die aan anderen wel verleend worden? Is het juist dat voor zowel concurrenten als bewoners die het niet eens zijn met de toedeling van depositieruimte aan bepaalde initiatiefnemers, bezwaar, beroep op de rechtbank en hoger beroep op de ABRvS openstaat, zodat het lange tijd kan duren voordat de vergunning «onherroepelijk» is? Hoe ziet de regering in dat verband een «spoedig» vlot trekken van de bouwprojecten? Waarom kiest de regering niet voor één duidelijk systeem waarbij de projecten ook kunnen worden vlotgetrokken: een pakket van maatregelen tot herstel van de Natura 2000-gebieden vaststellen en invoeren, een saneringsregeling voor agrarische bedrijven per direct invoeren en toepassen, en afzien van de stikstofdepositieregistratie en veevoederregeling die beide tot meer bureaucratie leiden en de bouw niet zullen «vlot trekken», zo vragen de leden van de Partij voor de Dieren-fractie.

Wat betreft de invoering van de regeling van de drempelwaarde kiest de regering voor een ministeriële vrijstellingsregeling zodat de drempelwaarde in de toekomst ook relatief gemakkelijk kan worden gewijzigd. Blijkens de toelichting houdt de regering het voor mogelijk dat de drempelwaarde al snel zou kunnen worden verhoogd «op basis van een aanvullende onderbouwing». Kan de regering verduidelijken wat met een «aanvullende onderbouwing» wordt bedoeld? Welke gegevens zijn op het moment dat de Minister de drempelwaarde voor het eerst vaststelt, nog niet bekend, die later wel voor een «nadere onderbouwing» van een verhoging zouden kunnen zorgen?

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie constateren dat tot op heden de regering niet heeft aangegeven dat in verband met de extra stikstofdepositie die is te verwachten, zal moeten worden afgezien van het openen van Lelystad Airport als «overloop-vliegveld» van Schiphol. Beschikt Lelystad Airport op dit moment over een vergunning op grond van de Wet natuurbescherming? Wat is volgens de regering de stikstofdepositie die van de exploitatie van Lelystad Airport als «overloop-vliegveld» van Schiphol het gevolg zal zijn? Is bij de maatregelen die in het kader van de Spoedwet zullen worden genomen, rekening gehouden met de ruimte voor stikstofdepositie die nodig is om de exploitatie van Lelystad Airport mogelijk te maken? Worden bij het bepalen van de stikstofdepositie die het gevolg zal zijn van die exploitatie ook de gevolgen meegenomen van het autoverkeer vanuit Noord-Holland, Overijssel, Friesland en Gelderland van vakantiegangers die een vlucht van en naar Lelystad Airport maken? Is verzekerd dat bij de toepassing van het voorgestelde stikstofdepositieregistratiesysteem Lelystad Airport voor een vergunning in aanmerking zal kunnen komen? Is de regering bekend met uitkomsten van berekeningen die bij deze exploitatie van Lelystad Airport voor de Veluwe



uitkomen op een extra stikstofdepositie van 21 mol<sup>14</sup>, zo vragen de leden van de Partij voor de Dieren-fractie.

### **Vragen en opmerkingen van de leden van de 50PLUS-fractie**

De Minister schrijft (in de begeleidende brief<sup>15</sup> en bijvoorbeeld op pagina 9 van de memorie van toelichting) dat de Spoedwet aanpak stikstof op korte termijn in het bijzonder van belang is om bouwactiviteiten met een zeer geringe stikstofemissie weer mogelijk te maken. De leden van de 50PLUS-fractie vragen de regering om een uitgebreide toelichting op het begrip «korte termijn». Wat is kort? Wanneer kunnen de bedoelde bouwactiviteiten (her)starten? Deze leden ontvangen graag meer informatie over de omvang en soort bouwactiviteiten die met deze wet weer mogelijk worden gemaakt. En, meer specifiek, hoeveel woningen worden er sneller gebouwd naar aanleiding van deze wet?

Kan de regering aangeven welke effecten er zijn als deze wet door de Eerste Kamer wordt aangenomen respectievelijk eind januari 2020 en eind februari 2020, en dus niet voor het Kerstreces?

Kan de regering een uitgebreide toelichting geven op de inwerkingtreding van deze wet (artikel X)? Wat beoogt zij met differentiatie in het precieze tijdstip?

De leden van de 50PLUS-fractie hebben zorgen over de uitvoerbaarheid van deze wet. Kan de regering deze zorgen wegnemen?

Is de regering bereid zelf betrokken te zijn bij de keuze welke bouwprojecten gestart of herstart kunnen worden? Zo niet, waarom niet? Zo ja, hoe gaat de regering dit vormgeven?

### **Vragen en opmerkingen van de leden van de SGP-fractie**

De leden van de **SGP**-fractie constateren dat ten aanzien van emissies van wegverkeer als gevolg van infrastructuurprojecten de depositietoenames worden berekend tot een afstand van vijf kilometer omdat deposities verderop niet betekenisvol zijn te herleiden tot een individueel project. Dit is een jarenlang gebruikte en juridisch geaccepteerde benadering. Deze leden constateren dat ten aanzien van verhoudingsgewijs veel lagere emissies van wegverkeer als gevolg van woningbouwprojecten de depositietoenames tot op oneindige afstand worden berekend. Deze leden willen er in dit verband op wijzen dat woningbouwprojecten volgend jaar ook cumulatief slechts voor berekende depositietoenames van maximaal 0,8 mol per hectare zorgen. Is de regering bereid in rekenmodel Aerius voor wegverkeer bij woningbouwprojecten een vergelijkbare rekenmethode toe te passen als voor wegverkeer bij infrastructuurprojecten, rekening houdend met de relatieve emissies en deposities?

De leden van de SGP-fractie constateren dat in rekenmodel Aerius depositietoenames lager dan 0,005 mol per hectare als verwaarloosbaar worden beschouwd. Deze leden ontvangen graag de wetenschappelijke onderbouwing voor het hanteren van deze waarde. Biedt deze onderbouwing aanknopingspunten om de genoemde waarde te verhogen? Deze leden willen er in dit verband op wijzen dat in een eerder gepubliceerde «leidraad bepaling significantie» is aangegeven dat «verlagingen

<sup>14</sup> Oscar Siep, «Opnieuw fouten in milieurapport Lelystad Airport: «Je reinste oplichterij!», RTVOost, 4 december 2019. <https://www.rtvooost.nl/nieuws/322400/Opnieuw-fouten-in-milieurapport-Lelystad-Airport-Je-reinste-oplichterij>

<sup>15</sup> *Kamerstukken I*, 2019–2020, EK 35 347 / 35 233, A.

die kleiner zijn dan de eenheden waarin de kwaliteit van het habitatype of het leefgebied is uitgedrukt, worden beschouwd als niet meetbaar». Kritische depositiewaarden worden door wetenschappers primair uitgedrukt in kilogrammen en secundair in molen. Een grenswaarde als 0,005 mol lijkt derhalve geen recht te doen aan de wetenschappelijke benadering. Is de regering bereid dergelijke wetenschappelijke overwegingen beter te betrekken bij de vormgeving van rekenmethodes?

De leden van de SGP-fractie constateren dat de Raad van State heel kritisch is over landelijke drempelwaarden en het landelijk inboeken van depositiewinsten. Een ketting is zo sterk als zijn zwakste schakel. De leden van de SGP-fractie hebben de indruk dat de juridische kwetsbaarheid van een gebiedsgerichte aanpak, waarbij landelijke handreikingen en landelijke maatregelen zeker een rol kunnen spelen, maar waarbij voor lokale onderbouwing gezorgd wordt, veel minder groot is. Hoe weegt de regering dit? Zet de regering primair in op ondersteuning van bevoegde (provinciale) overheden om op gebiedsniveau snel te kunnen schakelen?

De leden van de SGP-fractie constateren dat de voorliggende spoedwet door de regering primair bedoeld is om woningbouwprojecten en infrastructuurprojecten uit het slop te trekken. Tegelijkertijd constateren zij dat duurzame bedrijfsontwikkeling in de agrarische sector belemmerd wordt door de voorwaarden die aan interne en externe saldering gekoppeld worden, zoals het afnemen van vergunde ruimte en het afnemen van productierechten bij externe saldering, en dat een beleidsreactie op de voorstellen van het Landbouwcollectief uitblijft. Externe saldering in de agrarische sector wordt zelfs opgeschort tot de besluitvorming over het afnemen van productierechten afgerond is. De leden van de SGP-fractie constateren dat als gevolg van de genoemde voorwaarden inzet van het salderingsinstrumentarium sterk belemmerd wordt, terwijl dat voor de korte termijn waarschijnlijk de enige route is voor duurzame agrarische bedrijfsontwikkeling. Deze leden vinden dit een eenzijdige benadering. Is de regering bereid in overweging te nemen het voornemen om productierechten af te nemen bij externe saldering in te trekken en ervoor te zorgen dat geen vergunde ruimte afgenomen wordt van bedrijven die voor de PAS-periode ammoniakruimte hebben gekocht, maar onder meer vanwege fosfaatrechtenperikelen die ruimte nog niet geheel ingevuld hebben?

De leden van de vaste commissie voor Economische Zaken en Klimaat / Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit zien uit naar een tijdige en adequate beantwoording en verzoeken de regering de memorie van antwoord uiterlijk **vrijdag 13 december 2019, 16:00 uur**, aan de Kamer te doen toekomen.

De voorzitter van de vaste commissie voor Economische Zaken en Klimaat / Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,  
N.J.J. van Kesteren

De griffier van de vaste commissie voor Economische Zaken en Klimaat / Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,  
De Boer