

Vergaderjaar 2019–2020

35 334

Problematiek rondom stikstof en PFAS

33 118

Omgevingsrecht

34 985

Wijziging van de Omgevingswet en enkele andere wetten in verband met de overgang van de Wet natuurbescherming naar de Omgevingswet (Aanvullingswet natuur Omgevingswet)

U¹

VERSLAG VAN EEN NADER SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 26 juni 2020

De leden van de vaste commissies voor Infrastructuur, Waterstaat en Omgeving² en Economische Zaken en Klimaat/Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit³ hebben kennisgenomen van de brief van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit van 19 juni 2020⁴ waarin zij vragen beantwoordt inzake het eindadvies van het Adviescollege Stikstofproblematiek in relatie tot de behandeling van het wetsvoorstel Aanvullingswet natuur Omgevingswet⁵.

Naar aanleiding hiervan hebben deze leden op 24 juni 2020 nog enige vragen gesteld aan de Minister.

De Minister heeft op 26 juni 2020 gereageerd.

¹ Letter U heeft alleen betrekking op 35 334.

² Samenstelling **Infrastructuur, Waterstaat en Omgeving**:

Atsma (CDA), De Boer (GL), Van Dijk (SGP), Nooren (PvdA), (ondervoorzitter), Pijlman (D66), Klip-Martin (VVD), Baay-Timmerman (50PLUS), A.J.M. van Kesteren (PVV), Arbouw (VVD), Bezaan (PVV), Crone (PvdA), Dessing (FVD), Geerdink (VVD), Gerbrandy (OSF), Janssen (SP), Kluit (GL), Meijer (VVD), (voorzitter), Moonen (D66), Nanninga (FVD, Nicolaï (PvdD), Pouw-Verweij (FVD), Prins-Modderaar (CDA), Recourt (PvdA), Rietkerk (CDA), Vendrik (GL), Verkerk (CU) en De Vries (Fractie-Otten).

³ Samenstelling **Economische Zaken en Klimaat/Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit**: 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 Gorp (GL), 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) en Van der Voort (D66).

⁴ Kamerstukken I 2019/20, 35 334/33 118/34 985, T.

⁵ Kamerstukken 34 985.

De commissies brengen bijgaand verslag uit van het gevoerde nader schriftelijk overleg.

De griffier voor dit verslag,
De Boer

BRIEF VAN DE VOorzITTERS VAN DE VASTE COMMISSIES VOOR INFRASTRUCTUUR, WATERSTAAT EN OMGEVING EN VOOR ECONOMISCHE ZAKEN EN KLIMAAT/LANDBOUW, NATUUR EN VOEDSELKWALITEIT

Aan de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

Den Haag, 24 juni 2020

De leden van de vaste commissies voor Infrastructuur, Waterstaat en Omgeving en Economische Zaken en Klimaat/Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit hebben met belangstelling kennisgenomen van uw brief van 19 juni 2020⁶ waarin u vragen beantwoordt inzake het eindadvies van het Adviescollege Stikstofproblematiek, dat u aangeboden heeft bij brief van 8 juni 2020⁷, in relatie tot de behandeling van het wetsvoorstel Aanvullingswet natuur Omgevingswet⁸. Naar aanleiding van uw brief hebben deze leden nog enkele vragen aan u.

In uw brief schrijft u dat naar aanleiding van het voornoemde eindadvies de bepaling in de Aanvullingswet natuur Omgevingswet die het programma aanpak stikstof als verplicht Rijksprogramma aanwijst, niet in werking zal treden. Verder zullen de regels over het programma aanpak stikstof – nog vóór voorlegging aan de Afdeling advisering van de Raad van State – uit het ontwerp-Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet worden verwijderd.⁹

Kunt u in detail aangeven welke onderdelen en artikelen van a) de Aanvullingswet natuur Omgevingswet en b) het Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet vanuit de nieuw aangekondigde stikstofaanpak gewijzigd worden, dan wel, zoals in voornoemde brief van 19 juni 2020 beschreven wordt, met het aannemen van het wetsvoorstel Aanvullingswet natuur Omgevingswet niet in werking treden?

Kunt u aangeven welke nationale afdwingbare normen zonder directe grondslag in het EU-recht er in het stelsel van de Omgevingswet op wetsniveau reeds aanwezig zijn? Sluit u hierbij aan qua systematiek met de nationale stikstofnorm? Kunt u garanderen dat u met het beoogde wetsvoorstel Stikstofreductie en natuurverbetering geen nieuwe juridische instrumenten in het stelsel van de Omgevingswet introduceert? Dat wil zeggen: instrumenten die niet passen in de systematiek van de Omgevingswet.

Kunt u aangeven welk stikstofbeleid er a) tot 1 januari 2022 (beoogde inwerkingtredingsdatum Omgevingswet) en b) na 1 januari 2022 blijft gelden wanneer het wetsvoorstel Aanvullingswet natuur Omgevingswet wordt aangenomen, inclusief de niet in werking getreden onderdelen, als het aangekondigde wetsvoorstel Stikstofreductie en natuurverbetering en bijbehorende besluit, om wat voor reden dan ook, niet of later in werking treedt? De leden vragen u hierbij nadrukkelijk om niet te volstaan met dat de regering ervan uitgaat dat dit niet zal gebeuren, maar met een inhoudelijk antwoord te komen, omdat dit van belang is om tot een goed oordeel te komen over de consequenties van het aannemen van een wetsvoorstel waarvan al voor de inwerkingtredingsdatum bekend is dat delen niet in werking treden.

⁶ Kamerstukken I 2019/20, 35 334/33 118/34 985, T.

⁷ Kamerstukken I 2019/20, 35 334, Q.

⁸ Kamerstukken 34 985.

⁹ Kamerstukken I 2019/20, 35 334/33 118/34 985, T, p. 6.

Waarop dienen overheden zich te baseren bij het beoordelen van vergunningverlening, nu het Aerius-model als ontoereikend is beoordeeld?¹⁰

Kunt u aangeven, in voornoemde situatie, welke impact het uitblijven van een nieuwe stikstofwet zou hebben voor projecten die een vergunning vereisen in het kader van de Wet natuurbescherming dan wel de Aanvullingswet natuur Omgevingswet? De leden zien het antwoord graag uitgesplitst naar categorieën projecten die van belang zijn voor belangrijke (nationaal) ruimtelijke opgaven. In het bijzonder zijn zij benieuwd naar de impact op projecten rondom de woningbouwopgave, infrastructuur en de duurzame energievoorziening. Kunt u ook aangeven welke impact u verwacht op kleinere projecten? Dit antwoord is van belang voor de leden om te beoordelen welke impact het aannemen van het wetsvoorstel Aanvullingswet natuur Omgevingswet zonder bijbehorende stikstofaanpak is.¹¹

De leden van de vaste commissies voor Infrastructuur, Waterstaat en Omgeving en Economische Zaken en Klimaat/Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit zien uw reactie met belangstelling tegemoet en ontvangen deze graag uiterlijk vrijdag 26 juni 2020, gelet op de datum van het plenaire debat over het wetsvoorstel Aanvullingswet natuur Omgevingswet en het ontwerp-Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet (dinsdag 30 juni 2020).

De voorzitter van de vaste commissie voor Infrastructuur, Waterstaat en Omgeving,
Meijer

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

¹⁰ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/06/15/meer-meten-robuster-rekenen>.

¹¹ De fractieleden van VVD en CDA sluiten zich niet aan bij de vragen in deze passage over het Aerius-model.

BRIEF VAN DE MINISTER VAN LANDBOUW, NATUUR EN VOEDSELKWALITEIT

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 26 juni 2020

Naar aanleiding van de brief van 19 juni 2020¹² hebben de leden van de vaste commissies voor Infrastructuur, Waterstaat en Omgeving en Economische Zaken en Klimaat / Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit nadere vragen, die ik, mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, met deze brief zal beantwoorden (uw kenmerk 1661109.03u). De vragen van de leden zijn hieronder overgenomen en schuingedrukt.

In uw brief schrijft u dat naar aanleiding van het voornoemde eindadvies de bepaling in de Aanvullingswet natuur Omgevingswet die het programma aanpak stikstof als verplicht Rijksprogramma aanwijst, niet in werking zal treden. Verder zullen de regels over het programma aanpak stikstof – nog vóór voorlegging aan de Afdeling advisering van de Raad van State – uit het ontwerp-Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet worden verwijderd.¹³

Kunt u in detail aangeven welke onderdelen en artikelen van a) de Aanvullingswet natuur Omgevingswet en b) het Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet vanuit de nieuw aangekondigde stikstofaanpak gewijzigd worden, dan wel, zoals in voornoemde brief van 19 juni 2020 beschreven wordt, met het aannemen van het wetsvoorstel Aanvullingswet natuur Omgevingswet niet in werking treden?

Van het wetsvoorstel Aanvullingswet natuur Omgevingswet zal artikel I, onderdeel J, onder 2, dat in artikel 3.9, vierde lid, het programma aanpak stikstof aanwijst als verplicht Rijksprogramma niet in werking treden. De volgende bepalingen over de programmatische aanpak stikstof (PAS) zullen worden geschrapt uit het ontwerp-Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet:

1. In artikel I (wijziging Besluit activiteiten leefomgeving), onderdeel A:
 - artikel 11.22 (melding bij gebruikmaking eventuele drempelwaarde PAS).
2. In artikel II (wijziging Besluit kwaliteit leefomgeving):
 - in onderdeel C: afdeling 4.5, bestaande uit de artikelen 4.27 tot en met 4.31 (regels over PAS-programma);
 - in onderdeel D: artikel 4.32, tweede lid, onderdeel d (verwijzing naar artikel 4.28);
 - in onderdeel H: artikelen 8.74c en 8.74ea (PAS-gerelateerde vergunningvoorschriften);
 - in onderdeel L: artikelen 10.39 en 10.40 (registratie stikstofdepositieruimte, ingeval PAS in beschikbaarstelling ruimte voorziet) en 10.41 (monitoring PAS).
3. In artikel III (wijziging Omgevingsbesluit), onderdeel K:
 - artikel 10.19 (actualisatie PAS-programma).

Deze bepalingen blijven als het ware dus «leeg». Via een afzonderlijk wetsvoorstel – het wetsvoorstel stikstofreductie en natuurverbetering – en een afzonderlijke algemene maatregel van bestuur, die bij beide Kamers zal worden voorgehangen, zullen in de toekomst de bepalingen in het stelsel van de Wet natuurbescherming en het stelsel van de Omgevingswet worden opgenomen die invulling geven aan de veran-

¹² Kamerstuk 35 334/33 118/34 985, T

¹³ Kamerstuk 35 334/33 118/34 985, T, p. 6.

kering van de structurele stikstofaanpak, op het punt van de stikstofreductiedoelstelling, het programma stikstofreductie en natuurverbetering en het systeem van monitoring en bijsturing. Ik verwijs naar de brief die ik hierover, mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties op 19 juni 2020 aan uw Kamer zond (Kamerstuk 35 334, T).

Kunt u aangeven welke nationale afdwingbare normen zonder directe grondslag in het EU-recht er in het stelsel van de Omgevingswet op wetsniveau reeds aanwezig zijn? Sluit u hierbij aan qua systematiek met de nationale stikstofnorm?

In artikel 2.15, eerste lid, van de Omgevingswet staan op nationaal niveau de verplichte Europeesrechtelijke omgevingswaarden in de onderdelen a, b en c genoemd. De overige omgevingswaarden op nationaal niveau die in dat artikel worden genoemd betreffen de omgevingswaarden voor waterveiligheid, die geen directe Europeesrechtelijke grondslag hebben. De Aanvullingswet geluid Omgevingswet voegt in artikel 2.15 een tweede lid in, dat de verplichting schept tot het vaststellen van de omgevingswaarden voor geluid van rijkswegen en hoofdspoorwegen (geluidproductieplafonds), die ook geen Europeesrechtelijke grondslag heeft. Naast die wettelijke vereiste omgevingswaarden zijn er ook wettelijk vereiste instructieregels (artikelen 2.26 tot en met artikel 2.31a van de Omgevingswet), wettelijk vereiste algemene burgerbindende regels (artikel 4.3 van de Omgevingswet) en wettelijk vereiste beoordelingsregels voor omgevingsvergunningen (paragraaf 5.1.3 van de Omgevingswet), die alle slechts voor een deel een grondslag in het EU-recht of internationale recht kennen. Die zijn voor de systematiek van de stikstofnorm verder niet relevant.

Met de nationale stikstofnorm zal worden aangesloten bij de systematiek van de Omgevingswet. De stikstofnorm zal overeenkomstig het voornemen van het kabinet een omgevingswaarde als bedoeld in artikel 2.9 van de Omgevingswet worden, en zal in het bijzonder kwalificeren als omgevingswaarde in de zin van het tweede lid, onderdeel c, van artikel 2.9 van die wet, namelijk als een waarde voor «de toelaatbare concentratie of depositie van stoffen». In artikel 2.15 van de Omgevingswet zal een wettelijke opdracht worden opgenomen tot het vaststellen van een omgevingswaarde voor de depositie van stikstof op voor stikstof gevoelige habitattypen en leefgebieden van soorten in Natura 2000-gebieden. Conform het derde lid van artikel 2.9 zal de omgevingswaarde worden uitgedrukt in «meetbare of berekenbare of anderszins in objectieve termen».

Bij dit alles moet worden aangetekend dat het wetsvoorstel stikstofreductie en natuurverbetering nu nog in voorbereiding is, dat de Afdeling advisering van de Raad van State daarover nog advies moet uitbrengen en dat ook uw Kamer en de Tweede Kamer zich er nog over uit zal moeten spreken.

Kunt u garanderen dat u met het beoogde wetsvoorstel Stikstofreductie en natuurverbetering geen nieuwe juridische instrumenten in het stelsel van de Omgevingswet introduceert? Dat wil zeggen: instrumenten die niet passen in de systematiek van de Omgevingswet.

De instrumenten van het kabinetsvoornemen sluiten een-op-een aan bij de instrumenten van de Omgevingswet: de omgevingswaarde, het programma en het daaraan verbonden mechanisme van monitoring en bijsturing.

Kunt u aangeven welk stikstofbeleid er a) tot 1 januari 2022 (beoogde inwerkingtredingsdatum Omgevingswet) en b) na 1 januari 2022 blijft gelden wanneer het wetsvoorstel Aanvullingswet natuur Omgevingswet wordt aangenomen, inclusief de niet in werking getreden onderdelen, als het aangekondigde wetsvoorstel Stikstofreductie en natuurverbetering en bijbehorende besluit, om wat voor reden dan ook, niet of later in werking treedt? De leden vragen u hierbij nadrukkelijk om niet te volstaan met dat de regering ervan uitgaat dat dit niet zal gebeuren, maar met een inhoudelijk antwoord te komen, omdat dit van belang is om tot een goed oordeel te komen over de consequenties van het aannemen van een wetsvoorstel waarvan al voor de inwerkingtredingsdatum bekend is dat delen niet in werking treden.

Als het wetsvoorstel stikstofreductie en natuurverbetering voor 1 januari 2022 onverhoopt nog geen kracht van wet heeft verkregen en in werking is getreden, dan geldt tot 1 januari 2022 – de beoogde datum van overgang van integratie van de natuurwetgeving in de Omgevingswet – voor de bescherming van de Natura 2000-gebieden en voor stikstof tot 1 januari 2022 het huidige stelsel van de Wet natuurbescherming, het Besluit natuurbescherming en de Regeling natuurbescherming. Het stelsel dus zoals per 1 januari 2020 gewijzigd door de Spoedwet aanpak stikstof (o.a. op het punt van de stikstofregistratiebank en de reikwijdte van de Natura 2000-vergunningplicht, die nu een-op-een aansluit bij artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn). Een stelsel ook waarvan de PAS-bepalingen door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State in de uitspraak van 29 mei 2019 buiten werking zijn gesteld (ECLI:NL:RVS:2019:1603). Het stikstofbeleid is dan het beleid als weergegeven in de brief van 24 april 2020 en in de eerdere brieven over het stikstofbeleid van het kabinet waarnaar in de brief van 24 april wordt verwezen. Maar de in die brief aangekondigde stikstofreductietaakstelling, het systeem van een programma en het systeem van monitoring en bijsturing zullen dan niet wettelijk zijn verankerd. Er ontbreekt dan dus een juridisch kader dat voor de langere termijn een landelijk gecoördineerde, resultaatgerichte aanpak verzekert. Dat is een belangrijk gemis. Want het structurele karakter van de benodigde aanpak, de langjarige opgave waarvoor we staan, de vele betrokken bestuursorganen en het grote achterliggende belang, maken een stevig en duurzaam fundament in wetgeving zeer wenselijk. Dit om te verzekeren dat de aanpak, de monitoring en de bijsturing door de jaren heen op gestructureerde wijze plaatsvinden en blijven plaatsvinden en dat alle betrokkenen – burgers, bedrijven en overheden – duidelijkheid hebben en houden over de langjarige opgave die moet worden gerealiseerd.

Grosso modo geldt het voorgaande ook na 1 januari 2022, ervan uitgaande dat de Omgevingswet dan in werking is getreden en het stelsel van de Wet natuurbescherming daarin is opgegaan en ervan uitgaande dat het wetsvoorstel stikstofreductie en natuurverbetering dan onverhoopt nog geen kracht van wet heeft verkregen en in werking is getreden. Het beschermingsregime en de maatregelen voor de aanpak van stikstof van de Wet natuurbescherming worden gecontinueerd onder de Omgevingswet, zonder PAS-bepalingen.

Waarop dienen overheden zich te baseren bij het beoordelen van vergunningverlening, nu het Aerius-model als ontoereikend is beoordeeld?¹⁴

Kunt u aangeven, in voornoemde situatie, welke impact het uitblijven van een nieuwe stikstofwet zou hebben voor projecten die een vergunning

¹⁴ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/06/15/meer-meten-robuster-rekenen>.

vereisen in het kader van de Wet natuurbescherming dan wel de Aanvullingswet natuur Omgevingswet? De leden zien het antwoord graag uitgesplitst naar categorieën projecten die van belang zijn voor belangrijke (nationaal) ruimtelijke opgaven. In het bijzonder zijn zij benieuwd naar de impact op projecten rondom de woningbouwopgave, infrastructuur en de duurzame energievoorziening. Kunt u ook aangeven welke impact u verwacht op kleinere projecten? Dit antwoord is van belang voor de leden om te beoordelen welke impact het aannemen van het wetsvoorstel Aanvullingswet natuur Omgevingswet zonder bijbehorende stikstofaanpak is.¹⁵

Het Adviescollege stelt dat het gebruik van AERIUS Calculator in zijn huidige vorm niet doelgeschikt is, onder andere omdat het niet aansluit bij het beleidsmatige gewenste detailniveau bij de vergunningverlening. AERIUS Calculator is een geavanceerd systeem dat onder meer wordt ingezet voor vergunningverlening. Het is een systeem waar vele jaren aan is gewerkt en dat ook continu wordt doorontwikkeld.

Op dit moment is AERIUS Calculator het beste beschikbare instrument voor het doorrekenen van projecten op hun effecten op stikstofdepositie. Dit wordt ook algemeen onderkend in de jurisprudentie. Ik vind het van belang dat bevoegde gezagen bij hun vergunningverlening uitgaan van de beste beschikbare methode en dat is AERIUS Calculator. Het systeem kan dan ook blijven worden ingezet voor vergunningverlening.

Uiteraard is het wel van belang dat het systeem verder wordt doorontwikkeld, onder andere aan de hand van de adviezen van het adviescollege Meten en Berekenen. Het kabinet komt nog met een nadere reactie op de adviezen van het adviescollege. Vooruitlopend daarop is een opdracht aan het RIVM tot uitbreiding van de meetnetten in voorbereiding. Dit draagt bij een nauwkeurigere modellering en vermindering van de onzekerheden in het model. Daarnaast wordt onder andere bezien in hoeverre het gebruikmaken van een modellenensemble en het gebruikmaken van satellietmetingen van toegevoegde waarde kan zijn.

Gedurende het verbeterproces blijft het zo dat AERIUS Calculator het beste beschikbare instrument is en dat de vergunningverlening daarop kan worden gebaseerd. Wanneer een vergunningaanvraag wordt ingediend moet daar binnen de wettelijke termijn op worden beslist. Het bevoegd gezag kan het besluit op die aanvraag niet uitstellen met als reden dat wordt gewerkt aan een mogelijke verbetering van de rekenmethode. Initiatiefnemers moeten kunnen blijven vertrouwen op afhandeling van hun vergunningaanvraag binnen de daarvoor geldende termijnen. Het is in dit kader niet relevant om welke projecten het gaat en of het om grote of kleine projecten gaat.

Onder verwijzing naar mijn antwoord op de eerste vraag en de brief die ik hierover, mede namens mijn ambtgenoot van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties op 19 juni 2020 aan uw Kamer zond (Kamerstuk 35 334, T) heeft het aannemen van het wetsvoorstel Aanvullingswet natuur Omgevingswet zonder de bijbehorende stikstofaanpak geen gevolgen voor de huidige situatie.

De Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,
C.J. Schouten

¹⁵ De fractieleden van VVD en CDA sluiten zich niet aan bij de vragen in deze passage over het Aeries-model.