

Vergaderjaar 2020–2021

35 600

Wijziging van de Wet natuurbescherming en de Omgevingswet (stikstofreductie en natuurverbetering)

F

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 22 januari 2021

Met belangstelling heb ik kennis genomen van het voorlopig verslag van de vaste commissie voor Economische Zaken en Klimaat/Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit van 19 januari 2021 over het wetsvoorstel stikstofreductie en natuurverbetering.

In deze memorie van antwoord beantwoord ik de door de verschillende leden gestelde vragen en ga ik in op de door hen gemaakte opmerkingen. Hierbij houd ik de volgorde van het verslag aan. Ik heb voor de leesbaarheid de tekst van het voorlopig verslag schuin gedrukt en de vragen genummerd.

Inleiding

*De leden van de **VVD**-fractie hebben met grote interesse kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Zij hebben daarbij geconstateerd dat veel door de Tweede Kamer aangedragen aanvullingen en verbeteringen door de regering zijn overgenomen. De vragen van deze leden concentreren zich, tegen de achtergrond van uitvoerbaarheid en effectiviteit, op het eindrapport van het Adviescollege Stikstof¹ onder leiding van de heer Remkes en op de opkoopregelingen ten behoeve van de verduurzaming van de agrarische sector.*

*De leden van de fractie van het **CDA** hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel Stikstofreductie en natuurverbetering en het daaruit voortvloeiende ontwerpbesluit. Graag ontvangen deze leden een nadere toelichting op de door hen voorgelegde onderwerpen.*

*De leden van de fracties van **GroenLinks** en de **PvdA** danken de regering voor de informatie rondom het wetsvoorstel Stikstofaanpak en natuurherstel. Deze leden waarderen dat het kabinet er deze kabinetsperiode nog in geslaagd is om met een concreet voorstel te komen om de crisis in de Natura 2000-gebieden in Nederland te beëindigen en de vergunningverlening weer op gang te brengen. Zij hebben nog een aantal vragen*

¹ «Niet alles kan overal» «eindadvies over structurele aanpak van Adviescollege Stikstofproblematiek», bijlage bij Kamerstukken I, 2020–2021, 35 334, Q.

voordat kan worden overgegaan tot plenaire behandeling van het voorstel. Gezien de spoedige behandeling vragen deze leden de regering, wellicht ten overvloede, om bij de beantwoording van de vragen niet te volstaan met verwijzingen naar eerdere antwoorden maar deze antwoorden integraal op te nemen zodat voorkomen wordt dat zij moeten zoeken naar de antwoorden.

De leden van de fractie van **D66** hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel en de AMvB. Deze leden stellen daarover een aantal vragen.

De leden van de fractie van de **PVV** hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Zij hebben naar aanleiding hiervan een aantal vragen.

De leden van de **SP**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel en hebben hierover nog enige opmerkingen en vragen.

De leden van de fractie van de **ChristenUnie** hebben met genoegen gezien dat de regering een voorstel voor een stikstofwet heeft ingediend. Met dit wetsvoorstel kan een einde gemaakt worden aan de stilstand in de bouw en de onzekerheid waarin veel boeren verkeren. Vanzelfsprekend leven er bij deze leden nog wel enige vragen rond dit wetsvoorstel.

De leden van de **Partij voor de Dieren**-fractie hebben met verbijstering en teleurstelling kennisgenomen van het door de regering als spoedeisend aangemerkt wetsvoorstel Stikstofreductie en natuurverbetering. Deze leden zien grote overeenkomsten tussen de PAS en het voorliggende wetsvoorstel. Alles is erop gericht om zo snel mogelijk weer meer asfalt te kunnen aanleggen, de veehouderij in de benen te houden en de luchtvaart te laten groeien. Om schade aan de economie te voorkomen, wordt schade aan de natuur op de koop toe genomen, ervan uitgaande dat de stikstofuitstoot «in de toekomst» wel gecompenseerd zal worden. Met het huidige wetsvoorstel zal Nederland, zo voorzien deze leden, zich wederom niet houden aan de Europese Vogel- en Habitatrichtlijnen. Net als de Raad van State constateren de leden van de Partij voor de Dieren-fractie dat een duidelijke strategie voor het verminderen van de stikstofdepositie in de Natura 2000-gebieden in dit wetsvoorstel ontbreekt. Deze leden hebben een aantal vragen.

De leden van de fractie van de **SGP** hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel Stikstofreductie en natuurverbetering. Deze leden hebben een aantal vragen.

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de VVD

1. Het Adviescollege Stikstofproblematiek adviseert in haar rapport in 2030 tot 50% emissiereductie te komen.² Met als argumenten dat je hierbij een betere grip op de getallen/waarden houdt en het eenvoudiger te monitoren en bij te stellen is. Je kunt er dus beter mee sturen en de controlebaarheid is minder risicovol. Bovendien is emissie gemakkelijk te vertalen naar depositie (waar het natuurlijk uiteindelijk om gaat). De leden van de VVD-fractie constateren dat de regering ervoor heeft gekozen dat in 2030 50% van de stikstofgevoelige natuur onder de Kritische Depositie Waarde (KDW) zit. Kan de regering toelichten waarom niet voor emissiereductie maar voor depositiereductie als graadmeter is gekozen? In de memorie van toelichting geeft de regering aan dat voor

² Idem, blz. 3.

een ander en realistischer tempo is gekozen dan het Adviescollege voorstelt.³ Kan de regering dit nogmaals inhoudelijk toelichten?

Het kabinet heeft bij de doelstelling bewust gekozen voor een indicator die gericht is op stikstofdepositie, aangezien de mate van depositie op stikstofgevoelige natuur uiteindelijk de natuurkwaliteit mede bepaalt. De voorgestelde doelstelling houdt bovendien rekening met het ruimtelijke aspect van stikstofreductie. Een depositiedoelstelling biedt grip op de locaties waar die stikstof daadwerkelijk schadelijk is voor de natuur, hetgeen van belang is voor de verplichtingen uit de Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn. Bij het uitwerken van de bronmaatregelen in het programma en bij het bepalen van effecten van maatregelen wordt wel omgerekend naar emissies om zo de reductieopgave concreet te maken.

Ten aanzien van het tempo beseft het kabinet dat de realisatie van de omgevingswaarden een flinke inspanning van de diverse sectoren vraagt. Het huidige ambitieniveau acht het kabinet haalbaar, mede op basis van de doorrekeningen van het PBL en het RIVM en de middelen die het kabinet voor de diverse maatregelen beschikbaar stelt. Een keuze voor een grotere stap in reductie van stikstof op korte termijn zoals voorgesteld door het Adviescollege leidt tot een situatie waarin aanmerkelijk meer van de verschillende sectoren gevraagd moet worden. Dit zal additionele economische, sociale, maatschappelijke en financiële gevolgen hebben, die het kabinet niet evenwichtig acht.

2. De leden van het Adviescollege Stikstofproblematiek adviseren bij sanering te gaan «voor de grote klap». Dus geen generieke uitkoopregeling, maar heel goed meten en dan gericht uitkopen. «Richt je in eerste instantie op piekbelasters bij kwetsbare natuur», aldus het Adviescollege. Ook Investico, Platform voor Onderzoeksjournalistiek, vraagt zich af waarom alleen is gekozen voor vrijwillige sanering van met name agrarische bedrijven.⁴ Waarom heeft de regering gekozen voor vrijwilligheid bij deze cruciale opgave? Uit een recente studie van de provincie Gelderland blijkt bovendien dat bij een gerichte, minder vrijwillige opkoop veel minder bedrijven hoeven te worden opgekocht om te komen tot een effectieve stikstofreductie.⁵ De regering heeft in antwoord op vragen van de Tweede Kamer aangegeven dat in de tweede en derde tranche van de regeling nieuwe zaken kunnen worden opgenomen.⁶ Zou de regering dat ook bij deze vraag nogmaals willen toelichten? Waarom is de werkwijze van de regering doelmatiger en doeltreffender? Of spelen hier nog andere zaken een rol? Ook zijn de leden van de VVD-fractie benieuwd naar de opstelling van de regering wanneer vrijwilligheid niet leidt tot de wettelijk vastgelegde, verplicht te behalen resultaten.

De structurele stikstofaanpak kent voor het vrijwillig uitkopen van veehouderijen drie verschillende type beëindigingsregelingen: een saneringsregeling voor de varkenshouderij, een landelijke beëindigingsregeling veehouderijlocaties en een gerichte opkoop van piekbelasters in samenwerking met de provincies. Voor wat betreft piekbelasters richt het kabinet zich op maatregelen om de zwaar belastende veehouderijlocaties op vrijwillige basis te beëindigen en op maatregelen om investeringen in

³ Kamerstukken II, 2020–2021, 35 600, nr. 3, blz. 16.

⁴ Investico, «Handvol agrarische bedrijven houdt Nederland op slot», 25 november 2020, <https://www.platform-investico.nl/artikel/handvol-agrarische-bedrijven-houdt-nederland-op-slot/>.

⁵ «Naar een «slimme» maatwerkaanpak van de Structurele Aanpak Stikstof: een quick scan Veluwe» van 23 november 2020 uitgevoerd door de Wageningen Universiteit in opdracht van de provincie Gelderland

⁶ Antwoord van Minister Schouten (Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit) op vragen van de Tweede Kamer (ontvangen 17 december 2020), kenmerk 2020Z23147

stikstofreductie bij piekbelasters in de industrie met gericht maatwerk te stimuleren. Daarnaast bevat het programma een aantal maatregelen die zich beter lenen voor een generieke aanpak, bijvoorbeeld als het gaat om de maatregelen die gericht zijn op het grote aantal boeren dat door wil met hun bedrijf. Deze combinatie van generieke en specifieke maatregelen vertegenwoordigt de brede benadering die het kabinet nodig acht in de aanpak van de stikstofproblematiek. Welke maatregel het beste past op welke plek is zeer gebiedsafhankelijk, maar tezamen voorzien de maatregelen in deze samenstelling en opzet in de benodigde stikstofreductie voor het realiseren van de doelen in 2025 en 2030. In alle regelingen wordt expliciet gekeken naar stikstofopbrengst. In de regeling provinciale aankoop veehouderijen nabij natuurgebieden wordt in de eerste tranche in samenwerking met provincies gericht actie ondernomen om de grootste belasters nabij Natura 2000-gebieden te benaderen voor opkoop van het bedrijf en wordt op basis van evaluatie van de eerste tranche de mogelijkheid om verplaatsing te faciliteren uitgewerkt (conform de motie-De Groot en Van Otterloo, Kamerstuk 35 600, nr. 45).

Voor het totaalpakket aan maatregelen wordt tweejaarlijks gezien of bijstelling noodzakelijk is. Wanneer op basis van de te verwachte effectiviteit de individuele maatregelen in resultaten achterblijven, bestaat er de mogelijkheid om aanpassingen te maken in bijvoorbeeld het instrumentarium en omvang van budget of om additionele maatregelen te treffen.

3. Hieraan gekoppeld is de vraag hoe het staat met de ontwikkeling van beleid voor «agrarische verduurzaming». Er is immers beleid nodig voor grote veehouderijen die duurzaam willen intensiveren onder strenge emissie-condities en beleid voor boeren die willen extensiveren en ecosysteemdiensten willen aanbieden tegen betaling.

Voor boeren die duurzaam willen intensiveren bevat het maatregelenpakket dat onderdeel is van de structurele aanpak stikstof twee sporen:

- Het eerste spoor is gericht op het verduurzamen van het stallenbestand in Nederland. Met de openstelling van de Subsidieregeling brongerichte verduurzaming (Sbv) in mei 2020 wordt tweemaal per jaar de kans geboden aan ondernemers om ondersteuning te krijgen bij het ontwikkelen en doormeten van innovatieve stalconcepten. Deze stalconcepten richten zich op het tegengaan van emissies bij de bron en werken zoveel mogelijk integraal (Dat wil zeggen dat zowel de emissie van ammoniak als van methaan, geur en fijnstof wordt tegengegaan). Daarnaast bevat de Sbv ook modules die investering in nieuwe technieken door *first movers* ondersteund. In aanvulling op de Sbv is er binnen de structurele stikstofaanpak € 280 miljoen beschikbaar gesteld om vanaf 2023, na het beschikbaar komen van nieuwe technieken, over te kunnen gaan tot een grootschalige uitrol van die technieken. Ten slotte zullen binnen het stallenspoor, als meer duidelijkheid is over de mogelijkheden die ontstaan met nieuw ontwikkelde technieken, eind 2023 nieuwe emissienormen worden vastgesteld die vanaf 2025 ingaan. Deze normen zullen initieel gelden voor nieuwe stallen en geplande renovaties. Voor bestaande stallen zal vanaf dat moment een nader te bepalen overgangstermijn ingaan (die onder andere afhankelijk is van de exacte technieken die beschikbaar komen en de kosten daarvan).
- Het tweede spoor is gericht op het duurzaam verwerken of aanwenden van mest. Binnen de stikstofaanpak wordt onderzoek gedaan op het terrein van innovatieve mestaanwending en wordt gewerkt aan een subsidieregeling voor mestverwerking. Het streven is om deze subsidieregeling in de tweede helft van 2021 open te kunnen stellen.

Voor boeren die willen extensiveren bevat het maatregelenpakket dat onderdeel is van de structurele aanpak stikstof op dit moment één concreet spoor. In aanvulling daarop zijn er twee relevante ontwikkelingen die ook kansen bieden:

- Het concrete spoor dat extensivering kan ondersteunen binnen de structurele stikstofaanpak is het omschakelprogramma (eerder ook aangeduid als omschakelfonds). Dit betreft een instrument dat boeren ondersteuning kan bieden bij het dragen van investerings- of operationele kosten die samenhangen met de omschakeling naar kringlooplandbouw. De invulling van de wijze waarop een deelnemende boer deze omschakeling wil vormgeven wordt zoveel mogelijk vrijgelaten om boeren ruimte te geven zelf met plannen te komen die zo goed mogelijk aansluiten bij hun specifieke situatie. Een van de maatregelenacties die een boer kan nemen om tot een meer circulaire bedrijfsvoering te komen is extensivering en daarom wordt rekening gehouden met het ondersteunen van die optie bij de uitwerking van het programma.
- De relevante ontwikkelingen die mogelijk kansen bieden op het terrein van extensivering zijn:
 - De verschillende vrijwillige beëindigingsregelingen waardoor mogelijk grond beschikbaar komt die kan eventueel worden ingezet om boeren die in een bepaald gebied doorgaan meer ruimte te geven.
 - De invulling van het nieuwe Gemeenschappelijk Landbouwbeleid, waarin mogelijk aanvullende ruimte zit voor het ondersteunen van zaken als het leveren van groenblauwe diensten en het toepassen van agrarisch natuurbeheer.

4. Het Adviescollege Stikstofproblematiek pleit ervoor om niet alleen te focussen op stikstof, maar ook andere stoffen (methaan, CO₂, fijnstof) mee te nemen in de berekeningen. Of zoals voorzitter Remkes het verwoordt: «Methaan en CO₂ zitten op de bagagedrager van de stikstof». Dat wil zeggen dat stoffen met elkaar meeliften. Waarom heeft de regering ervoor gekozen uitsluitend op stikstof te gaan meten?

De effecten van het stikstofbeleid worden in Nederland bepaald voor zowel de luchtverontreinigende stoffen (zoals ammoniak, stikstofoxiden en fijnstof) als de broeikasgassen (zoals CO₂, methaan of lachgas). De verwachte effecten van beleid op de uitstoot van luchtverontreinigende stoffen wordt om de twee jaar door het PBL gerapporteerd in een nevenrapport bij de Klimaat- en Energieverkenningen (KEV). De verwachte effecten van beleid op de uitstoot van broeikasgassen wordt elk jaar door het PBL gerapporteerd in de KEV. Doorrekeningen van de verwachte luchtkwaliteit en gezondheidseffecten worden regelmatig gedaan door het RIVM. Naast de genoemde studies naar de verwachte effecten wordt de huidige luchtkwaliteit en stikstofdepositie elk jaar gemeten met het landelijk meetnet voor de luchtkwaliteit van het RIVM.

5. Verder beveelt het Adviescollege Stikstofproblematiek aan het voorgestane beleid in te passen in het EU-beleid van Green Deal en Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB). Hoe kijkt de regering hier tegenaan?

Het kabinet beschouwt het GLB als één van de beleidsinstrumenten om de doelstellingen van de Green Deal te halen. De Green Deal en het GLB bieden op verschillende manieren aanvullende beleidsopties voor de specifieke nationale problematiek en past het binnen het streven naar beleidssynergie en integraliteit van het kabinet. Overigens kenmerkt de stikstofproblematiek zich ook als een specifiek nationale problematiek waarbij ook nationale oplossingen noodzakelijk zijn.

6. Voor de hoofdlijnen van het aan stikstof gerelateerde ruimtelijk beleid pleit het Adviescollege voor een centrale sturing door het Rijk op hoofdlijnen. Hierbij is een belangrijke rol voor de NOVI weggelegd. Welke rol ziet de regering hierbij voor het Rijk? En speelt het voorstel van het Adviescollege voor rode, oranje en groene gebieden hierbij nog een rol, zo vragen de leden van de fractie van de VVD.

Zoals gepresenteerd in mijn brief van 24 april 2020 (Kamerstuk 35 334, P) is natuurinclusieve ruimtelijke inrichting de derde pijler binnen de structurele aanpak stikstof. Deze pijler sluit aan op de ambities uit de Nationale Omgevingsvisie voor een toekomstbestendige ontwikkeling van het landelijk gebied. Het Rijk heeft momenteel op twee manieren een rol bij de verdere invulling.

Om deze pijler binnen de structurele aanpak vorm te kunnen geven, heeft het kabinet opdracht gegeven tot een ruimtelijke verkenning stikstof. Hierin wordt momenteel verkend op welke wijze een natuurinclusieve ruimtelijke inrichting een bijdrage kan leveren aan het bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen van stikstofgevoelige natuur. De Studiegroep Ruimtelijke inrichting landelijk gebied die uitvoering geeft aan de motie-Harbers c.s. (Kamerstuk 35 334, nr. 101), is gevraagd om beleids-opties voor ruimtelijke keuzes aan te reiken voor een volgend kabinet. Naar verwachting kunnen de resultaten van beide onderzoeken benut worden om de mogelijke invulling te concretiseren van de door het Adviescollege Stikstofproblematiek voorgestelde ruimtelijke zonering in groene, oranje en rode gebieden, zodat het mogelijk is de effecten, die zeer ingrijpend kunnen zijn, in samenhang en met zorgvuldigheid te beoordelen.

De precieze vormgeving van de ruimtelijke inrichting behoeft maatwerk en samenwerking tussen de overheden. De urgentie, en de veelheid van opgaven die bij elkaar komen in het landelijk gebied vragen een nadere uitwerking, scherpere keuzes en een duidelijk handelingsperspectief voor de regio. De uitwerking hiervan zal plaatsvinden binnen het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG), een programma onder de Omgevingswet, dat zich momenteel in de kwartiermakersfase bevindt. Het NPLG beoogt deze doelen en bijbehorende beleidskaders in samenhang te bezien, met oog voor de kenmerken van het gebied (kwaliteiten van bodem, water en natuur en bestaande ruimtelijke functies) en beoogt om lopende beleidstrajecten te verbinden in een coherente strategie voor het landelijk gebied, waaronder de natuurinclusieve ruimtelijke inrichting die nodig is voor de structurele aanpak stikstof.

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van het CDA

7. Dit wetsvoorstel bevat een resultaatsverplichting om in 2025 ten minste 40% van de stikstofgevoelige habitats in Natura 2000 te laten voldoen aan de omgevingswaarden en instandhoudingsdoelstellingen, in 2030 tenminste 50% en in 2035 tenminste 74%. Vertaald naar stikstofreductie betekent dit 50% van het volgens het Adviescollege Remkes noodzakelijke resultaat om in 2050 weer te voldoen aan de Europese wet- en regelgeving. Ook diverse natuurorganisaties hebben dit naar voren gebracht. Graag ontvangen de leden van de fractie van het CDA een toelichting van de regering.

Uit het wetsvoorstel volgt dat de stikstofdepositie in 2025 op ten minste 40 procent van de hectares met voor stikstof gevoelige habitats in Natura 2000-gebieden onder de kritische depositiewaarden moet zijn gebracht. Voor 2030 en 2035 is deze omgevingswaarde respectievelijk 50 en 74 procent. Het terugdringen van de overmatige stikstofbelasting tot onder de kritische depositiewaarde (KDW) vormt een essentiële factor bij het

realiseren van de instandhoudingsdoelstellingen en de gunstige staat van instandhouding. De resultaatsverplichting van 74 procent van de hectares onder de KDW in 2035 komt neer op een binnenlandse emissiereductie van 50 procent. Het kabinet realiseert zich dat er ook na 2035 een aanzienlijke opgave resteert om stikstofdepositie op de overige hectares terug te dringen. Voor de gebieden die nog niet onder de KDW zijn gebracht, geldt dat goed in kaart wordt gebracht welke combinatie van natuur(herstel)maatregelen en aanvullende stikstofreductiemaatregelen nodig zijn om verslechtering te voorkomen en de instandhoudingsdoelen te realiseren zoals die volgen uit de Habitatrictlijn.

Het Adviescollege kiest in zijn advies voor een ander tempo dan het kabinet om uiteindelijk hetzelfde doel te bereiken: een gunstige staat van instandhouding van de natuur. In de kabinetsreactie van 13 oktober 2020 (Kamerstuk 35 334, W) is toegelicht dat een keuze voor een grotere stap in reductie van stikstof leidt tot een situatie waarin aanmerkelijk meer van de verschillende sectoren gevraagd moet worden. Dit zal additionele economische, sociale, maatschappelijke en financiële gevolgen hebben. Het kabinet kiest voor een ambitieuze en evenwichtige aanpak die haalbaar en betaalbaar is.

8. Aangegeven wordt in artikel 1.12fa dat gedeputeerde staten binnen 2 jaar een plan voorleggen met gebiedsgerichte uitwerking van de landelijke omgevingswaarde en het programma stikstofreductie en verbetering. Tegelijkertijd is reeds voor 2025 een resultaat vastgesteld van 40% van de stikstofgevoelige gebieden die aan de omgevingswaarden en instandhoudingsdoelstellingen moet voldoen. De leden van de CDA-fractie realiseren zich dat het ontwikkelen en vaststellen van de diverse gebiedsplannen tijd vergt. Bijvoorbeeld, welke Natura 2000-gebieden komen hiervoor in aanmerking, en hoe ga je om met Natura 2000-gebieden die gelegen zijn in twee of meer provincies of op de grens, wat zijn de kwalitatieve selectiecriteria (eerst de gebieden met de minst slechte of juist meeste slechte natuurkwaliteit)? Deze vraagstukken moeten worden afgestemd met diverse bestuursorganen en andere stakeholders. Deze voorbereidingen vergen veel tijd. Graag ontvangen deze leden hier nadere informatie over, zowel over de aanpak als over de tijdsplanning. Overweegt de Minister om al tijdens de jaren van voorbereiding al concrete activiteiten te (laten) oppakken ten behoeve van de stikstofreductie en de noodzakelijke natuurverbetering, om zo geen tijd verloren te laten gaan, mede in het licht van de te realiseren verplichtingen. Zo ja, aan welke maatregelen/activiteiten wordt gedacht? En wie bepaalt deze?

De aanpak is dat de provincies de regie hebben bij het opstellen van de gebiedsplannen. Het Interprovinciaal Overleg (IPO) neemt in de uitwerking van voorgestelde artikel 1.12fa van de Wet natuurbescherming het voortouw en zij verkent nu bij provincies en bij het Rijk de elementen die in ieder geval onderdeel moeten worden van de gebiedsplannen. De inzet is dat deze gebiedsplannen een goede basis vormen voor de gebiedsgerichte aanpak, zoals beoogd in het wetsvoorstel. De definitieve uitwerking van de gebiedsplannen wordt in nauwe samenspraak met het Rijk en de medeoverheden opgesteld.

Alle stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden worden betrokken in een gebiedsplan.

De gebiedsplannen komen uiteindelijk daadwerkelijk tot stand in de gebiedsprocessen waarin de bevoegd gezagen en de diverse stakeholders zijn vertegenwoordigd. Daarnaast geldt voor de gebiedsplannen dat er voor een groot deel aangesloten kan worden bij bestaande structuren. Bij grensoverschrijdende gebieden maken de betrokken provincies afspraken

over wie dit gebiedsplan trekt. Een voorbeeld is de Biesbosch waar de provincie Zuid-Holland het proces trekt en de provincie Noord-Brabant faciliteert.

Wat betreft het tijdsplan en beoogde activiteiten en maatregelen heeft het voorgestelde artikel 1.12fa Wnb geen gevolgen voor het oorspronkelijk beoogde tijdsplan voor het vaststellen van het landelijke programma stikstofreductie en verbetering. Gedeputeerde staten zijn ook verder vrij om zelf een afweging te maken voor het wel of niet doen van een wijzigingsvoorstel voor dit programma bij de gebiedsgerichte uitwerking in de gebiedsplannen. Alle provincies zijn daarbij inmiddels aan de slag met de gebiedsprocessen die nodig zijn om te komen tot gebiedsplannen en een bijbehorende aanpak. Vanuit bestuurlijk oogpunt zal nog worden verkend tussen Rijk en Provincies of het wenselijk is om vooraf een gezamenlijk kader te formuleren. Hiermee kan geborgd worden dat bijvoorbeeld analysemethoden, monitoring en berekeningen van de gebiedsplannen en het programma op elkaar aansluiten.

Provincies werken in de tussentijd – parallel aan de ontwikkeling van de gebiedsplannen – al mee aan de uitvoering van het structurele pakket van het Rijk. Dit doen zij door het opstellen van analyses die inzicht geven in de opgave en door waar mogelijk de landelijke bronmaatregelen efficiënt en effectief toe te passen in hun gebieden. Het Rijk verwacht, op basis van de huidige gebiedsprocessen in de provincies en de gesprekken die het Rijk daarover met provincies voert, dat er al ruim binnen de uiterlijke termijn zoals opgenomen in artikel 1.12fa, eerste lid, Wnb gebiedsplannen zullen worden opgesteld door provincies. Daarnaast faciliteert de «voorlopersmotie» van de leden Dik-Faber en Geurts (Kamerstuk 35 600, nr. 48) flexibiliteit en ondersteuning van het Rijk voor provincies die sneller willen dan wel kunnen gaan.

9. Tijdens de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer is aangegeven dat de reductiedoelstellingen een opdracht is aan overheden. Kan de regering schetsen hoe individuele bedrijven hierbij zijn betrokken? En overweegt de regering om compenserende maatregelen te nemen als een individueel bedrijf onevenredig hard getroffen wordt?

Om de reductiedoelstellingen te realiseren spreken Rijk en provincies ook met branchevertegenwoordigers. Aanvullend worden bedrijven individueel benaderd, bijvoorbeeld om voorstellen te toetsen voor stikstofreductie in de industriële sector, of in de agrarische sector in het kader van de regeling voor gerichte opkoop piekbelasters. Ook maak ik gebruik van feiten en cijfers van kennisinstellingen als RIVM. Daarnaast maken verschillende subsidieregelingen deel uit van het maatregelenpakket, zoals voor investeringen door piekbelasters in de industrie die tot kosteneffectieve stikstofreductie leiden of de maatregel walstroom zeevaart. Met betrekking tot de landbouw gaat het bijvoorbeeld om het omschakelfonds of subsidies voor stalinnovaties. Op deze wijze faciliteer ik juist dat bedrijven de omslag kunnen maken naar een emissiearme en -neutrale toekomst. Vrijwilligheid is daarbij voor mij het uitgangspunt om draagvlak, snelheid en maximale doelmatigheid te garanderen. Daardoor is er geen sprake van onevenredig hard getroffen bedrijven waarvoor compensatie aan de orde zou zijn.

10. Het welslagen van dit programma ligt voor een groot deel in de handen van de provincies. Mede gezien de variëteit aan Natura 2000-gebieden vergt elk gebied zijn eigen aanpak. Tegelijkertijd zien de leden van de CDA-fractie ook dat de ene provincie met regels anders omgaat dan de ander. Denk bijvoorbeeld aan al dan niet verkopen van uitstootrechten. Acht de regering deze rechtsongelijkheid gewenst? Hoe zorgt de regering voor een landelijk gezien logische en qua regels

uniforme aanpak? Ten behoeve van de komende jaren, maar ook naar 2050 toe, wordt opnieuw de landelijke inrichting bezien om ook op deze wijze te werken aan een krachtig herstel van de natuur en optimale ruimte voor verantwoorde landbouw, om de landbouw meerjarig perspectief te bieden. Is daartoe juist ook niet landelijke regie nodig?

De gebiedsgerichte aanpak is maatwerk, mede gelet op de verschillen tussen Natura 2000-gebieden. Dit gebeurt in de gebiedsprocessen die zorgvuldig worden opgepakt door de provincies als gebiedsregisseurs. De opgave voor stikstofreductie en natuurverbetering vraagt immers per gebied een andere aanpak. Dit kan dus ook tot verschillen in de uitvoering leiden.

Waar het nodig is om uniforme kaders te maken voor de uitwerking van de structurele aanpak in de gebieden, zoals bijvoorbeeld voor de benodigde analyses en monitoring, wordt dat gedaan. Dit kan niet alleen door verdere verankering van deze kaders bij de algemene maatregel van bestuur, maar ook bijvoorbeeld via het vaststellen van het programma stikstofreductie en natuurverbetering, of via bestuurlijke afspraken met de medeoverheden.

Het landelijk gebied waarop de gebiedsgerichte aanpak ziet, is een beleidsterrein waar de komende jaren veel speelt vanuit diverse opgaven en grote transities (landbouw, energie). Dit vraagt een brede, integrale benadering vanuit alle overheden. Op dit moment wordt er onder meer vanuit het kwartiermakerschap voor een Nationaal programma Landelijk Gebied gekeken naar mogelijkheden voor integrale regie in die integrale opgave. Het programma zal daarbij een evenwicht moeten vinden tussen een richtinggevende strategie op landelijk niveau en voldoende ruimte laten en handvatten ontwikkelen voor regionaal maatwerk. Dit wordt de komende tijd nader uitgewerkt.

11. De aangenomen motie van de leden Geurts en Harbers⁷ vraagt een maatschappelijke kosten-batenanalyse van Natura 2000 gebieden in Nederland uit te voeren. Kan de regering aangeven wanneer de uitkomsten beschikbaar zijn voor beide Kamers?

Een maatschappelijke kosten-batenanalyse van Natura 2000-gebieden is een omvangrijke analyse. Ik verwacht dat ten minste anderhalf jaar nodig is voordat de uitkomsten hiervan met de beide Kamers gedeeld kunnen worden.

12. Voor de komende jaren tot en met 2030 is 5 miljard euro gereserveerd om de doelstellingen te halen, 2 miljard euro ten behoeve van de bronmaatregelen en 3 miljard euro voor de natuurmaatregelen. Kan de regering de leden van de CDA-fractie inzicht geven in de diverse bronmaatregelen? De aanpak is daarbij mede op innovatie gericht. Innovatie ten faveure van stikstofreductie wordt gestimuleerd en financieel gesteund. Innovatie heeft van nature in zich dat uiteindelijk sommige innovaties slagen en andere niet. Wordt bij de aanpak hiermee rekening gehouden, zodat enerzijds vele innovaties de kans krijgen en anderzijds mogelijk tegenvallende resultaten van sommige innovaties worden ingecalculeerd? Met andere woorden, creëren we genoeg zekerheid dat de bronmaatregelen voldoende bijdragen aan de doelstellingen? Eén van de bronmaatregelen kan zijn het verminderen van het gebruik van kunstmest ten faveure van natuurlijke mest. Klopt het dat de koers binnen Europa juist is om meer kunstmest in te zetten? En zo ja, hoe gaat de regering dit oppakken?

⁷ Kamerstukken II, 2020–2021, 35 600, nr. 30.

Het pakket bronmaatregelen bevat maatregelen in de landbouw, industrie en energie en voor de sector mobiliteit. In aanvulling daarop treft het kabinet maatregelen in de bouw om daarmee de structurele aanpak te verstevigen ten behoeve van de vrijstelling voor tijdelijke activiteiten in de bouw. Het overzicht van bronmaatregelen is aangekondigd in de Kamerbrief van 24 april 2020 (Kamerstuk 35 334, P).

Langs twee sporen zet ik in op innovatie voor bedrijven in de landbouwsector die duurzaam willen intensiveren:

- Het eerste spoor is gericht op het verduurzamen van het stallenbestand in Nederland, door onder meer de Subsidieregeling brongerichte verduurzaming (Sbv). Daarin krijgen ondernemers ondersteuning bij het ontwikkelen en doormeten van innovatieve stalconcepten, en het investeren in nieuwe technieken. In aanvulling op de Sbv is er binnen de structurele stikstofaanpak € 280 miljoen beschikbaar gesteld om vanaf 2023, na het beschikbaar komen van nieuwe technieken, over te kunnen gaan tot een grootschalige uitrol van die technieken.
- Het tweede spoor is gericht op het duurzaam verwerken of aanwenden van mest. Binnen de stikstofaanpak wordt onderzoek gedaan op het terrein van innovatieve mestaanwending en wordt gewerkt aan een subsidieregeling voor mestverwerking.

De bronmaatregel zoals beschreven is het verminderen van het gebruik van kunstmest ten faveure van bemestingsproducten, die uit hernieuwbare bron worden gewonnen. Dit past in de visie op kringlooplandbouw. Er is geen Europese koers om meer op kunstmest in te zetten. De Europese Farm-to-Fork strategie stelt zelfs een beperking van de input van meststoffen voor met 20%. In Europees verband zet Nederland in op een mogelijkheid om hoogwaardige meststoffen uit dierlijke mest boven de gebruiksnorm voor dierlijke mest uit de Nitraatrichtlijn te gebruiken. Nederland draagt actief bij aan de discussie in de Nitraat-expertgroep en probeert met gelijkgestemde lidstaten voorstellen in te brengen voor de introductie van deze mogelijkheid binnen de kaders van de Nitraatrichtlijn.

Met mogelijk tegenvallende resultaten van innovaties, of anderszins tegenvallende resultaten is enerzijds rekening gehouden met de potentie van het maatregelenpakket in relatie tot de opgave voor stikstofreductie (110 mol in 2030, bij een totaal effect van het maatregelenpakket van circa 100–180 mol), anderzijds is de systematiek van monitoring en bijstelling ingericht, in combinatie met tussendoelen om tijdig te kunnen bijsturen.

13. Het realiseren van de doelstellingen krijgt een stevige stimulans als juist de zogenaamde piekbelasters worden uitgekocht. Daar is ook 350 miljoen euro voor gereserveerd. De impact op de stikstofreductie is groot en de impact op het aantal agrariërs beperkt. Overweegt de regering om deze piekbelasters extra aan te spreken en te zorgen voor een aantrekkelijk aanbod?

De structurele stikstofaanpak kent voor het vrijwillig uitkopen van veehouderijen drie verschillende type beëindigingsregelingen: een saneringsregeling voor de varkenshouderij, een landelijke beëindigingsregeling veehouderijlocaties en een gerichte opkoop van piekbelasters in samenwerking met de provincies. Voor wat betreft piekbelasters richt het kabinet zich op maatregelen om de zwaar belastende veehouderijlocaties op vrijwillige basis te beëindigen en op maatregelen om investeringen in stikstofreductie bij piekbelasters in de industrie met gericht maatwerk te stimuleren. Daarnaast bevat het programma een aantal maatregelen die zich beter lenen voor een generieke aanpak, bijvoorbeeld als het gaat om de maatregelen die gericht zijn op het grote aantal boeren dat door wil met hun bedrijf. Deze combinatie van generieke en specifieke maatregelen

vertegenwoordigt de brede benadering die het kabinet nodig acht in de aanpak van de stikstofproblematiek. Welke maatregel het beste past op welke plek is zeer gebiedsafhankelijk, maar tezamen voorzien de maatregelen in deze samenstelling en opzet in de benodigde stikstofreductie voor het realiseren van de doelen in 2025 en 2030.

In de regeling provinciale aankoop veehouderijen nabij natuurgebieden wordt in de eerste tranche in samenwerking met provincies gericht actie ondernomen om de grootste belasters nabij Natura 2000-gebieden te benaderen voor opkoop van het bedrijf en wordt op basis van evaluatie van de eerste tranche de mogelijkheid om verplaatsing te faciliteren uitgewerkt (conform de motie-De Groot en Van Otterloo, Kamerstuk 35 600, nr. 45).

Voor het totaalpakket aan maatregelen wordt tweejaarlijks bezien of bijstelling noodzakelijk is. Wanneer op basis van de te verwachte effectiviteit de individuele maatregelen in resultaten achterblijven, bestaat er de mogelijkheid om aanpassingen te maken in bijvoorbeeld het instrumentarium en de omvang van het budget of om additionele maatregelen te treffen.

14. In artikel 1.13a wordt bepaald dat projecten, die tot 28 mei 2019 voldeden aan de toenmalige voorwaarden, alsnog worden gelegaliseerd. Dit leidt tot de nodige compensatiemaatregelen, die – zo zegt dit artikel – aanvullend moeten zijn op de genoemde plannen van artikel 1.12b. De leden van de CDA-fractie hebben begrepen dat het realiseren van de al genoemde doelstellingen veel vraagt qua bron- en natuurmaatregelen. Kan de regering inzicht geven in welke aanvullende maatregelen genomen worden?

Om vergunningen te verlenen is het in de huidige situatie in veel voor stikstof gevoelige Natura 2000-gebieden in beginsel noodzakelijk dat de stikstofeffecten van die activiteiten worden gemitigeerd met bronmaatregelen. Om de *meldingen* in vergunningen om te zetten, zal gebruik worden gemaakt van de ontwikkelreserve, zoals die in de Kamerbrief van 24 april 2020 (Kamerstuk 35 334, P) is aangekondigd. Om de effecten van de *meldingsvrije* activiteiten te mitigeren, wordt gebruik gemaakt van de geïntensiveerde maatregelen omtrent piekbelasters, conform de motie van de leden De Groot en Van Otterloo (Kamerstuk 35 600, nr. 45). Zodoende zijn de huidige aangekondigde maatregelen in beginsel voldoende om de meldingen en meldingsvrije activiteiten toestemming te kunnen geven.

15. De leden van de fractie van het CDA zijn verheugd over de partiële vrijstelling voor de bouw. Er is dringend behoefte aan meer woningen en andere bouwprojecten. Ten aanzien van de uitvoerbaarheid vragen zij in hoeverre deze partiële vrijstelling ook werkt in de kustprovincies met de kwetsbare natuur enerzijds en grote behoefte aan woningen anderzijds. Welke mogelijkheden ziet de regering?

Van de voorgestelde partiële vrijstelling kan ook gebruik worden gemaakt voor woningbouw en andere bouwprojecten in de kustprovincies. Voor bijvoorbeeld de regio Haaglanden is eerder becijferd dat als gevolg van de bouwvrijstelling er in deze regio twee à drie keer meer woningen gebouwd kunnen worden dan zonder de vrijstelling.

Dat neemt niet weg dat er ook met de bouwvrijstelling nog sprake kan zijn van woningbouwknelpunten. Voor een deel zal de stikstofdepositieruimte in het stikstofregistratiesysteem (SSRS) uitkomst bieden.

Daarnaast zijn er andere instrumenten beschikbaar voor het realiseren van economische ontwikkelingen, zoals in- en extern salderen en de adc-toets. Ook biedt de woningbouwimpuls de mogelijkheid om onder voorwaarden

stikstofbeperkende maatregelen in woningbouwprojecten te treffen indien dit leidt tot een publieke onrendabele top voor woningbouwprojecten. Verder is de in de structurele aanpak stikstof aangekondigde ontwikkelreserve onder meer inzetbaar voor de woningbouw. In gevallen dat er woningbouwknelpunten samenhangend met de gebruiksfase optreden, zoals bij woningbouwprojecten in Haaglanden en rond Zaanstad, zal gebiedsgericht met de betrokken partijen, inclusief het Rijk, gezocht moeten worden naar mogelijkheden.

16. Het ontwerpbesluit kent een jaarlijkse opgave van de stikstofdepositie, twejaarlijkse inspanningsverplichtende tussendoelen en resultaatsverplichtende omgevingswaarden. Daarnaast wordt aangegeven dat als tussendoelen niet gerealiseerd worden, hierop wordt ingegrepen. De leden van de CDA-fractie constateren dat tussendoelen zich toch kenmerken als inspanningsverplichting. Zij vragen de regering hier een toelichting op te geven.

In het wetsvoorstel zijn voor de komende vijftien jaar drie harde resultaatsverplichtende omgevingswaarden opgenomen voor 2025, 2030 en 2035. Deze doelstellingen zijn gekoppeld aan een systeem van monitoring en bijstelling. Op basis van de monitoringsresultaten zal bijsturing plaatsvinden, mede aan de hand van in het programma te formuleren tussendoelen, als de beoogde effecten van het programma in gevaar dreigen te komen. Dit biedt de noodzakelijke grip en sturing op de bron- en natuur(herstel)maatregelen. De tussendoelen zijn hulpinstrumenten om de resultaatsverplichtende omgevingswaarden en beoogde natuurdoelen te realiseren en zijn daarom als inspanningsverplichtingen opgenomen. Zij dienen als signaalmomenten voor eventuele bijsturing gedurende de (langjarige) uitvoering van maatregelen. Verder zal uiterlijk in 2028 in ieder geval integraal gezien worden of met het programma stikstofreductie en natuurverbetering kan worden voldaan aan de gestelde omgevingswaarde voor 2035 en welke maatregelen (aanvullend) nodig zijn. Waar bij een resultaatsverplichting geldt dat de Staat in beginsel ook jegens derden gehouden is om te voldoen aan de resultaatsverplichtende omgevingswaarde, verplicht het niet voldoen aan een tussendoel de Minister van LNV overigens in beginsel alleen tot aanpassing van het programma.

17. In het kader van de uitvoerbaarheid maar ook de handhaafbaarheid van de monitoring hebben deze leden nog de volgende vragen. Is het duidelijk wie verantwoordelijk is/wordt voor het meten en monitoren en voor de vertaling van de cijfers? Is er helderheid over welke systemen respectievelijk methodieken worden ingezet? Ook over hoe de omgevingswaarden en instandhoudingsdoelen worden gemeten? Hoe wordt per gebied de omgevingswaarde bepaald? En worden deze doelen ook opgenomen in de beheerplannen van de provincies? Hoe wordt de stikstofbelasting gemeten in de Natura 2000-gebieden? En op welke wijze is er helderheid en overeenstemming over de bronnen van stikstof, met name gezien ook het aandeel stikstofdepositie uit het buitenland? Hoe wordt de uitwerking van de wet op individuele bedrijven gemonitord?

De monitoringssystematiek bestaat uit diverse onderdelen, zoals een jaarlijkse rapportage over de omvang van de stikstofdepositie, een twejaarlijkse rapportage over de voortgang, uitvoering en doelbereik van de natuurherstel- en bronmaatregelen en een zesjaarlijkse beoordeling van de staat van instandhouding. Diverse kennisinstellingen (RIVM, PBL, WUR, TNO en KNMI) en overheden zijn betrokken bij de ontwikkeling van de monitor. In dit proces zijn bestaande monitoringsinstrumenten tegen het licht gehouden en wordt bepaald waar extra inzet of nieuwe instrumenten nodig zijn om de benodigde informatie te verkrijgen. Dit resulteert

in een opdrachtformulering voor het opstellen van onafhankelijke monitoringsrapportages waaraan kennisinstellingen vanuit hun onderscheiden rollen en verantwoordelijkheden (zoals dataverzameling, modelberekeningen of informatiebeheer) zullen bijdragen. Onder aanvoering van het PBL zullen de kennisinstellingen binnenkort een plan van aanpak opstellen waarin de monitoringsmethodiek en de gebruikte systemen worden beschreven.

Voor het monitoren van de omgevingswaarden wordt de stikstofdepositie op de stikstofgevoelige habitats binnen de Natura 2000-gebieden gerelateerd aan de kritische depositiewaarden die gelden in die gebieden. De instandhoudingsdoelstellingen worden gemonitord met behulp van natuurgegevens. Daarbij wordt gebruik gemaakt van bestaande systematiek, waarbij door middel van monitoring in het veld data worden verzameld die worden omgezet in informatie die geduid kan worden en in rapportages wordt opgenomen. Ik verken momenteel welke aanvullingen op deze bestaande methodiek nodig zijn om tot een zo goed mogelijk beeld van de stand van zaken in relatie tot instandhoudingsdoelstellingen te kunnen komen.

De omgevingswaarden zijn landelijke waarden ten aanzien van het areaal aan stikstofgevoelige habitats binnen de Natura 2000-gebieden waarop de stikstofdepositie niet hoger mag zijn dan de kritische depositiewaarde. In het wetsvoorstel zijn geen omgevingswaarden per gebied opgenomen. De natuurdoelen voor de Natura 2000-gebieden zijn vastgelegd in de aanwijzingsbesluiten van die gebieden. Deze doelen staan ook in de Natura 2000-beheerplannen. In deze plannen zijn de maatregelen opgenomen die nodig zijn om de instandhoudingsdoelstellingen te realiseren.

Met behulp van metingen en modelberekeningen wordt een zo goed mogelijk beeld gemaakt van de stikstofdepositie in heel Nederland. In de kabinetsreactie op de rapporten van het Adviescollege Meten en Berekenen Stikstof (Kamerstuk 35 334, Y) is aangegeven het aantal meetpunten uit te breiden. Met meer meetpunten, en een goede ruimtelijke verdeling over Nederland, is het mogelijk om de modelberekeningen ruimtelijk aan de metingen te kalibreren.

Er is inmiddels gestart met de uitbreiding van de meetnetten. Dit leidt tot uitbreiding van het Landelijk Meetnet Luchtkwaliteit (LML) met twee extra meetpunten voor de concentratie van ammoniakzouten, twee extra meetpunten met uurlijkse metingen van ammoniakconcentratie en twee extra meetpunten voor natte depositie. Daarnaast wordt Meetnet Ammoniak in Natuurgebieden (MAN) uitgebreid met 10 extra meetlocaties in landbouw gebieden. Ook worden de metingen van droge depositie geïntensiveerd met zeven extra meetpunten voor de maandelijkse metingen van droge depositie van ammoniak. Verder verwacht ik binnenkort de aan het RIVM gevraagde meetnetstrategie, om de toepassing van het netwerk aan meetnetten, inclusief de uitbreiding, zo effectief mogelijk te laten zijn.

Het buitenland draagt voor een belangrijk deel bij aan de stikstofdepositie in Nederland, met name in de grensgebieden. Dit vraagt om een grens-regionale aanpak met de buurlanden. Daarom ben ik (onder andere) met Vlaanderen en de Duitse deelstaten Noordrijn-Westfalen en Nedersaksen in gesprek om te komen tot een grensoverschrijdende samenwerking bij de aanpak van de stikstofproblematiek. Hiertoe verken ik de mogelijkheid om meer inzicht te krijgen in de samenstelling (naar bronnen van herkomst) van stikstof die vanuit het buitenland neerdaalt op

Nederlandse Natura 2000-gebieden. Hierbij wordt ook gekeken naar de verschillen in meet- en rekensystemen van Vlaanderen en Duitsland.

Tot slot richt de monitoring zich op de effecten van de maatregelen op de natuur. Er is niet voorzien in de monitoring van effecten op individuele bedrijven, die de emissie-reducerende maatregelen treffen.

Vragen en opmerkingen van de leden van de fracties van GroenLinks en de PvdA

Ten aanzien van het wetsvoorstel zelf hebben de leden van de fracties van GroenLinks en de PvdA de volgende vragen.

18. Hoe verhoudt dit wetsvoorstel en het voorgenomen maatregelenpakket zich tot de ambitie dat «het kabinet een 100% doelbereik van de Vogel- en Habitatrichtlijnen (VHR) in 2050 als doel heeft gesteld»?⁸

In de brief van 24 april 2020 (Kamerstuk 35 334, P) schrijft het kabinet het volgende: «Het kabinet kiest voor een structurele aanpak stikstof met als hoofddoel het realiseren van een gunstige of – waar dat nog niet mogelijk is – een verbeterde landelijke staat van instandhouding (SVI) van stikstofgevoelige soorten en habitats onder de Vogel- en Habitatrichtlijn (VHR).»

Dit wetsvoorstel met resultaatsverplichtende omgevingswaarden en een programma met pakket aan bron- en natuurmaatregelen is een belangrijke stap op weg naar 100% doelbereik van de Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn (het op termijn bereiken van een gunstige staat van instandhouding van soorten en habitats), waarbij in de loop van de tijd telkens opnieuw zal worden bezien wat nodig is voor de realisatie van dat doelbereik. De wettelijke verankering van de aanpak biedt hier ook handvatten voor. Zo zal uiterlijk twee jaar voordat de termijn verstrijkt waarbinnen aan de uiterste resultaatsverplichting moet zijn voldaan) de omgevingswaarde worden bijgesteld om uiteindelijk uit te komen op een zodanig verminderd niveau van stikstofdepositie als nodig is voor het bereiken van een gunstige staat van instandhouding.

19. De Raad van State heeft bij het oordeel over de PAS-wetgeving een aantal aspecten benoemd die voor stikstofwetgeving van belang zijn om juridisch houdbaar te zijn. Een belangrijk aspect is de dat er in het beleid sprake moet zijn van geloofwaardigheid ten aanzien van de geformuleerde ecologische instandhoudingsdoelstellingen en de wijze waarop die te behalen zijn. Uit de notitie «Ecologische onderbouwing 50% emissiereductie in plaats van 26% in 10 jaar» van onder andere A. Van den Burg, dat in opdracht van de commissie Remkes is opgesteld, blijkt dat 50% reductie stikstofdepositie in 10 jaar onmisbaar is voor een juridisch stevige onderbouwing van een geloofwaardig ecologisch beleid. Kan de regering ecologisch en juridisch onderbouwen waarom zij vindt dat er in geval van de voorliggende wetgeving ook sprake van is van geloofwaardig beleid terwijl daarin de 50% reductie stikstofdepositie pas over 15 jaar in beeld komt en lange termijn habitat- en stikstofdoelstellingen voor de periode daarna ontbreken? Kan de regering daarbij aangeven waarom natuurherstelmaatregelen die eerder minder of geen effect hebben gehad, thans effectiever zouden zijn respectievelijk effect zouden hebben?

Het is aan de lidstaten van de Europese Unie om te bepalen op welke wijze en in welk tempo uitvoering wordt gegeven aan de verplichting om

⁸ Kamerstukken I, 2020–2021, 35 334, G, blz. 6.

een gunstige staat van instandhouding te bereiken, mits intussen verslechtering wordt voorkomen. De voorgestelde wettelijke omgevingswaarde geeft voor Nederland invulling aan een belangrijke voorwaarde voor het bereiken van een gunstige staat van instandhouding. Voor gebieden die tot of na 2035 nog niet onder de KDW zijn gebracht, geldt dat indien nodig een combinatie van natuur(herstel)maatregelen en aanvullende stikstofreductiemaatregelen ingezet zal worden om verslechtering te voorkomen en te komen tot het dichterbij brengen van realisatie van de instandhoudingsdoelen. Zo zal volgens dit wetsvoorstel uiterlijk twee jaar voordat de termijn verstrijkt waarbinnen aan de resultaatsverplichting moet zijn voldaan) de omgevingswaarde worden bijgesteld om uiteindelijk uit te komen op een zodanig verminderd niveau van stikstofdepositie als nodig is voor het bereiken van een gunstige staat van instandhouding.

De vastgestelde hoogte van de omgevingswaarde voor 2030 hangt samen met het gekozen tempo waarin de depositie wordt teruggebracht naar een niveau waarvan op voorhand kan worden uitgesloten dat er een risico bestaat dat de kwaliteit van habitats wordt aangetast. Daarbij is bij het gekozen tempo rekening gehouden met wat redelijkerwijs aan de verschillende sectoren gevraagd kan worden met het oog op economische, sociale, maatschappelijke en financiële gevolgen. Uit een doorrekening van het PBL e.a. blijkt dat realisatie van de omgevingswaarde met het opgestelde pakket aan maatregelen haalbaar is.

20. Kan de regering een overzicht aanleveren van Natura 2000-gebieden, de stand van instandhoudingsdoelen en jaartal waarin met het huidige wetsvoorstel verwacht wordt de KDW te behalen. Graag aangevuld met het jaartal waarin in de vigerende beheersplannen de KDW behaald zou moeten worden. De leden van de fracties van GroenLinks en de PvdA zijn benieuwd in hoeverre met het voorliggende voorstel een versnelling in de natuurdoelen wordt bereikt.

Een overzicht van alle Natura 2000-gebieden is te vinden op www.natura2000.nl. In de (eveneens op deze website te vinden) Vogel- en Habitatrichtlijnrapportages van 2019 is de stand van zaken wat de betreft de landelijke staat van instandhouding van de soorten en habitattypen die onder deze richtlijnen beschermd zijn in beeld gebracht. Om op basis van monitoringsgegevens uitspraken te kunnen doen over de stand van zaken in relatie tot instandhoudingsdoelstellingen per gebied, wordt op dit moment door de provincies gewerkt aan een methodiek voor het in beeld brengen van dit lokaal doelbereik.

In het wetsvoorstel zijn omgevingswaarden opgenomen die inhouden dat in 2025, 2030 en 2035 de stikstofdepositie zich op respectievelijk 40, 50 en 74 procent van het areaal stikstofgevoelige natuur binnen de Natura 2000-gebieden onder de KDW bevindt. Er is dus geen omgevingswaarde opgenomen die betrekking heeft op het jaartal waarin alle hectares zich onder de KDW moeten bevinden. Het wetsvoorstel voorziet erin dat uiterlijk twee jaar voordat de termijn verstrijkt waarbinnen aan de resultaatsverplichting moet zijn voldaan, de omgevingswaarden worden bijgesteld om uiteindelijk uit te komen op een zodanig verminderd niveau van stikstofdepositie als nodig is voor het bereiken van een gunstige staat van instandhouding. In de Natura 2000-beheerplannen zijn geen termijnen opgenomen waarbinnen de stikstofdepositie teruggebracht moet worden tot onder de KDW.

De structurele aanpak draagt bij aan het versnellen van de realisatie van instandhoudingsdoelstellingen in alle gebieden, maar de exacte mate waarin dit op gebiedsniveau gebeurt is nu nog niet aan te geven omdat

dit volgt uit de uitwerking van de maatregelen binnen de gebiedsgerichte aanpak en die uiteindelijk landt in gebiedsplannen. In het wetsvoorstel zijn bepalingen opgenomen die erop toezien dat deze gebiedsplannen binnen twee jaar na de inwerkingtreding van de wet door de provincies aan de Minister van LNV worden voorgelegd. Op landelijk niveau is wel door het PBL de inschatting gemaakt dat de bijdrage van de aanvullende natuurmaatregelen aan het realiseren van de condities die nodig zijn voor realisatie van de Vogel- en Habitatrichtlijn 5–7 procentpunt tot en met 2030 bedraagt ten opzichte van het basispad (Planbureau voor de Leefomgeving, Quick scan intensivering natuurmaatregelen, 24 april 2020).

21. Deze leden constateren dat uitstel van maatregelen het risico op een verslechtering dusdanig kan vergroten dat het realiseren van een gunstige staat op een later moment zeer moeilijk of onmogelijk wordt. Kan de regering aangeven hoe met dit wetsvoorstel aan het verslechteringsverbod van de Habitatrichtlijn (EHR) wordt voldaan, gegeven het feit dat de regering het advies van Commissie Remkes (50% reductie in 2030) pas in 2035 beoogt te bereiken?

Het Adviescollege Stikstofproblematiek adviseert in zijn eindadvies om de binnenlandse stikstofemissies in 2030 met 50% te reduceren ten opzichte van 2019. Het college verwijst daarvoor naar enkele wetenschappelijke publicaties (zie de voetnoten op p. 21 en 22 van het eindadvies Niet alles kan overal). Daaruit is weliswaar een advies af te leiden om de emissies met 50% te reduceren, maar een onderbouwing van het cruciale tijdspad daarbij wordt hierin niet gegeven. Dat neemt niet weg dat overschrijding van de kritische depositiewaarde (KDW) het risico met zich meebrengt dat de kwaliteit van de habitat significant wordt aangetast door de verzurende of vermestende invloed van atmosferische stikstofdepositie. Dit risico neemt toe naarmate de overschrijding groter is en de duur van de overschrijding oploopt. Met het structurele pakket is in 2030 op ten minste 50% van het areaal geen sprake meer van een overschrijding van de KDW. Het is dan ook belangrijk om herstelmaatregelen uit te voeren voor het daadwerkelijk voorkomen van verslechtering en het halen van de instandhoudingsdoelen. Met alleen bronmaatregelen zal dat niet volledig bereikt worden, ook omdat ophoping van stikstofdepositie uit het verleden in de bodem nog voor knelpunten kan zorgen. Daarom maakt een forse investering in natuurmaatregelen in de komende tien jaar onderdeel uit van het pakket, zodat er structureel gewerkt kan worden aan dat natuurherstel. Daarbij is het kabinet zich ervan bewust dat herstelmaatregelen vaak óf een eenmalig karakter hebben óf niet bij herhaling effectief zullen blijven. De inspanning van het kabinet is er daarom op gericht om de vermindering van de KDW-overschrijding snel genoeg te laten plaatsvinden en te sturen op een samenhang tussen bron- en natuurmaatregelen zodat behoud verzekerd is. Door middel van monitoring worden zowel de ontwikkelingen op het gebied van stikstofdepositie als natuur gevolgd zodat bijgestuurd kan worden als blijkt dat dit nodig is om natuurbehoud te kunnen blijven verzekeren. Het kan zijn dat de mate van depositiereductie, of de snelheid waarmee die wordt bereikt, onvoldoende blijkt te zijn in concrete gebieden. Op voorhand is dat nu niet duidelijk, maar dat zou kunnen blijken uit gebiedsinformatie. Het gaat dan om gevallen waar ondanks genomen herstelmaatregelen tóch verslechtering optreedt. Als een herstelmaatregel in zo'n geval die verslechtering dus niet kon voorkomen, is een aanvullende generieke of gebiedsgerichte bronmaatregel nodig om een zodanige vermindering van depositie te bewerkstelligen dat verslechtering wél kan worden voorkomen.

22. Kan de regering garanderen dat er met het huidige voorstel voldoende juridische borging is voor de natuur? Wat is de juridische consequentie als in 2030 de omgevingswaarde niet gehaald zou worden?

Het kabinet heeft er vertrouwen in dat er met het huidige voorstel voldoende juridische borging is voor de natuur. Ten eerste verplicht de Habitatrictlijn om te streven naar een gunstige staat van instandhouding op landelijk niveau. De richtlijn bepaalt niet wanneer dat einddoel bereikt moet zijn. Het is aan de lidstaten van de Europese Unie om te bepalen op welke wijze en in welk tempo aan dat doel uitvoering wordt gegeven. Dat geeft ruimte in de tijd om de doelstellingen te halen. Met het voorgestelde pakket aan natuurmaatregelen en stikstof reducerende maatregelen geeft het kabinet invulling aan de continue verplichting om de landelijke staat van instandhouding te verbeteren totdat deze gunstig is. De wettelijke verankering van drie resultaatsverplichtende omgevingswaarden, in combinatie met de programmaplicht en het voorgestelde systeem van monitoring en bijsturing, garandeert een substantiële stikstofreductie. Ten tweede verbiedt de Habitatrictlijn verslechtering. Op de wijze waarop het wetsvoorstel dat verbod in acht neemt, is ingegaan in het antwoord op de vorige vraag.

De Staat is in beginsel ook jegens derden gehouden om te voldoen aan de resultaatsverplichtende omgevingswaarden voor stikstofdepositie. Als de situatie dreigt te ontstaan dat in 2025, 2030 of 2035 niet wordt voldaan aan de desbetreffende omgevingswaarde, dan moet het programma stikstofreductie en natuurverbetering worden aangepast. In het geval dat derden kunnen hebben dat de rechter de Staat veroordeelt en tot actie dwingt. In elk geval moet het programma dan worden aangepast en zijn aanvullende maatregelen nodig, die ook gevolgen kunnen hebben voor burgers, bedrijven en de overheid. De aard van die gevolgen hangt af van de dan te nemen extra maatregelen, die natuurlijk zorgvuldig afgewogen zullen worden net als alle andere maatregelen. De monitorings- en bijsturings-systematiek zorgt er overigens voor dat er tijdig wordt ingegrepen als dat nodig is om te voorkomen dat de omgevingswaarden niet gehaald worden.

23. Kan de regering aangeven welke waarborgen ingesteld moeten worden, dan wel welke resultaten er na 2035 geboekt moeten worden, om de instandhoudingsdoelen in 2050 in alle Natura 2000-gebieden te behalen? Kan de regering de hoofddoelstellingen SMART maken door per Natura 2000-gebied de doelstellingen en de bijdrage van de maatregelen daaraan te formuleren? Kan de regering deze opgaven percentueel of schematisch afzetten tegen de resultaten die als gevolg van eerder ingezet beleid en het huidige wetsvoorstel bereikt moeten worden tot 2035?

Het kabinet is zich ervan bewust dat ook na 2035 een continue opgave bestaat om de gunstige staat van instandhouding van natuur te bereiken én behouden. De structurele aanpak houdt dan ook niet op in 2035. Zo is in het wetsvoorstel opgenomen dat, uiterlijk twee jaar voordat de termijn verstrijkt waarbinnen aan de resultaatsverplichting moet zijn voldaan, de omgevingswaarde wordt bijgesteld om uiteindelijk uit te komen op een zodanig verminderd niveau van stikstofdepositie als nodig is voor het bereiken van een gunstige staat van instandhouding. Daarnaast heeft het kabinet, met het oog op de verdere ontwikkeling van het bestaande programma aan maatregelen, een aantal verkenningen in gang gezet. Zo wordt er een langetermijnverkenning uitgevoerd om verschillende routes in kaart te brengen waarlangs de structurele aanpak verder vormgegeven kan worden met als zichtjaar 2050. Daarbij worden fundamentele keuzes en bijhorende consequenties geïdentificeerd en wordt nadrukkelijk de synergie met andere maatschappelijke opgaves geschetst, zoals een

gezonde leefomgeving en klimaatmitigatie. Binnen de taakopdracht Normeren en Beprijzen worden het potentieel en de implicaties van diverse maatregelen die langs deze weg zijn vormgegeven voor alle sectoren in kaart gebracht, waaronder de agrarische sector. Tot slot verkent de ruimtelijke verkenning op welke wijze een natuur-inclusieve ruimtelijke inrichting een bijdrage kan leveren aan het bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen van stikstofgevoelige natuur, waarbij andere ruimtelijke opgaves als de energietransitie en het tegengaan van verdroging worden meegenomen. Deze verkenningen geven samen een goed beeld van de mogelijke en/of benodigde stappen na 2035.

De doelstellingen per Natura 2000-gebied betreffen de instandhoudingsdoelstellingen, deze zijn opgenomen in de aanwijzingsbesluiten en zijn te vinden op <https://www.natura2000.nl/>. Het is niet mogelijk om de bijdrage van de maatregelen van de structurele aanpak te kwantificeren en in de tijd te plaatsen in relatie tot de instandhoudingsdoelstellingen. Dit is enerzijds het geval omdat de concreet te nemen maatregelen per gebied afhangen van de gebiedsgerichte uitwerking die plaatsvindt binnen de gebiedsgerichte aanpak en de gebiedsprocessen die daarbij horen. En anderzijds omdat verschillende condities die door verschillende factoren beïnvloed worden bepalend zijn voor de ecologische ontwikkeling die vervolgens plaats kan vinden en tot realisatie van instandhoudingsdoelstellingen kan leiden. Dit maakt het lastig om hier een realistisch en gekwantificeerd tijdspad aan te verbinden. Om meer zicht te krijgen op de stand van zaken in de gebieden wordt op dit moment door de provincies gewerkt aan een methodiek voor het in beeld brengen van dit lokaal doelbereik.

Op landelijk niveau is door het PBL de inschatting gemaakt dat de bijdrage van de aanvullende natuurmaatregelen aan het realiseren van de condities die nodig zijn voor realisatie van het Vogel- en Habitatrichtlijn 5–7 procentpunt tot en met 2030 bedraagt ten opzichte van het basispad.

24. Welke habitattypen vereisen spoedig actie door de (zeer) slechte toestand die in hoge mate veroorzaakt wordt door stikstofdepositie? Is het huidige beleid voldoende toereikend voor deze habitattypen? Zo nee, hoe kan deze (zeer) slechte toestand alsnog op korte termijn verbeterd worden?

Het gevraagde overzicht is momenteel nog niet voorhanden, maar daar wordt wel aan gewerkt. Voorbeelden zijn: habitattypen op de droge, voedsel- en kalkarme zandgronden (waarvoor nu steenmeel wordt ingezet) en hoogvenen (waar herstel van de waterhuishouding natuurwinst oplevert).

Daarbij moet worden bedacht dat het niet alleen gaat om de vraag in hoeverre de kritische depositiewaarde is overschreden, maar ook om de huidige kwaliteit en de effecten van reeds uitgevoerde herstelmaatregelen. Deze informatie is verzameld rond 2014 en verwerkt in maatregel-pakketten (PAS-gebiedsanalyses en beheerplannen); er wordt door de provincies gewerkt aan een actualisering.

Het huidige beleid is erop gericht om in ieder geval lokaal verslechtering te voorkomen en tegelijkertijd toe te werken naar een landelijk gunstige staat van instandhouding. Het pakket van bron- en natuurmaatregelen waartoe het kabinet heeft besloten, heeft een positief effect op alle stikstofgevoelige natuurgebieden. In de praktijk is gebleken dat zelfs bij de meest gevoelige natuur, zoals hoogvenen en heidevenen, natuurherstel mogelijk is. Daarom wordt verwacht dat de komende jaren de effecten zichtbaar zullen worden van reeds genomen maatregelen. Er bestaat echter nog onvoldoende inzicht in hoeverre de maatregelen in alle gevallen daadwerkelijk het beoogde resultaat zullen hebben. Daarbij is het

in de regel zo dat de natuur vaak tijd nodig heeft om daadwerkelijk te herstellen, ook bij een combinatie van bron- en natuurherstelmaatregelen.

25. Daarnaast vragen de leden van de fracties van GroenLinks en PvdA de regering of zij kan garanderen dat er een prioritaire toewijzing van de doelstelling aan de meest overbelaste gebieden zal plaatsvinden. Zo nee, hoe verhoudt zich dit tot het verslechtingsverbod?

De bronmaatregelen worden niet op voorhand ingezet om met prioriteit een depositiereductie in de meest overbelaste gebieden te realiseren. De bronmaatregelen die onderdeel uitmaken van de structurele aanpak zullen op alle stikstofgevoelige hectares binnen de Natura 2000-gebieden tot een depositiereductie leiden. Het aandeel van het areaal aan stikstofgevoelig Natura 2000-oppervlak dat zich in een bepaald jaartal onder de kritische depositiewaarde moet bevinden, ligt vast in de omgevingswaarden. In het wetsvoorstel zijn geen bepalingen opgenomen op welke stikstofgevoelige hectares dit betreffende aandeel van het areaal betrekking heeft. De verplichting om te voldoen aan de omgevingswaarden is echter geen vervanging van het verslechtingsverbod vanuit de Habitatrichtlijn. Het kan zijn dat de mate van depositiereductie, of de snelheid waarmee die wordt bereikt, onvoldoende blijkt te zijn in concrete gebieden. Op voorhand is dat nu niet duidelijk, maar dat zou kunnen blijken uit gebiedsinformatie. Het gaat dan om gevallen waar ondanks genomen herstelmaatregelen tóch verslechtering optreedt. Als een herstelmaatregel in zo'n geval die verslechtering dus niet kon voorkomen, is een aanvullende herstelmaatregel nodig of een aanvullende generieke of gebiedsgerichte bronmaatregel om een zodanige vermindering van depositie te bewerkstelligen dat verslechtering wél kan worden voorkomen. Door middel van de wettelijk vastgelegde monitoring- en bijsturingssystematiek en de gebiedsgerichte aanpak zal ik dit in samenwerking met de provincies in de gaten houden en ingrijpen waar nodig zodat voldaan blijft worden aan het verslechtingsverbod.

26. Conclusie 2 uit de PAS-evaluatie⁹ geeft aan dat de balans en de directe relatie tussen de verschillende domeinen in het programma aanpak stikstof (stikstofreductie-maatregelen, impact daarvan in de praktijk en de op voorhand uitgegeven stikstofruimte) niet één op één gelegd kon worden. Dit is ook een van de kritiekpunten van RvS geweest bij het afwijzen van de PAS-wetgeving. Hoe heeft de regering met het voorliggende nieuwe wetsvoorstel ervoor gezorgd dat deze relatie nu wel en juridisch gezien stevig geborgd is? Met andere woorden, hoe heeft de regering ervoor gezorgd dat er vanaf nu alleen gerealiseerde stikstofruimte uitgegeven kan worden en niet opnieuw «virtuele» stikstofruimte ingeboekt gaat worden?

Een van de doelen van het PAS was om stikstofruimte beschikbaar te stellen voor de verlening van natuurvergunningen. Het PAS was daarom voorzien van een ecologische onderbouwing die bedoeld was als zelfstandige passende beoordeling voor het verlenen van toestemming voor projecten wat betreft de gevolgen van de door die projecten veroorzaakte stikstofbelasting. Het programma stikstofreductie en natuurverbetering als voorzien in dit wetsvoorstel is – anders dan het PAS – geen systeem voor het genereren van ontwikkelingsruimte voor vergunningverlening. Wel zorgt het voorgestelde programma ervoor, door in de opgave voor natuurbehoud en -herstel te voorzien, dat er geleidelijk

⁹ Berenschot en Bügel Hajema, met medewerking van Tauw, «Beleidsvaluatie van het PAS en het wetstraject voorafgaand aan het PAS», 1 juli 2020, blz. 11–12. Bijlage bij: Kamerstukken I, 2020–2021, 35 334, W.

minder knelpunten voor economische en maatschappelijke activiteiten ontstaan.

De in het wetsvoorstel opgenomen legalisering van onder meer de PAS-meldingen zal primair gebeuren op basis van daadwerkelijk gerealiseerde effecten, zodanig dat op elke locatie waarop de te legaliseren activiteit een toename van de stikstofdepositie veroorzaakt, een minstens zo grote daling wordt gerealiseerd. En waar dat niet kan, zal nader worden bezien in hoeverre artikel 6, vierde lid, van de Habitat-richtlijn een oplossing kan bieden (adc-toets).

De voorgestelde partiële bouwvrijstelling heeft een eigenstandige onderbouwing overeenkomstig het advies van de Raad van State over het wetsvoorstel: de Raad acht een dergelijke vrijstelling verdedigbaar gezien de effecten van het structurele pakket, het feit dat het gaat om steeds van locatie wisselende maar op landelijk niveau globaal gelijkblijvende emissies, en de zeer geringe bijdrage van de bouw in het totaal van stikstofemissies.

De wettelijke verankering van drie resultaatsverplichtende omgevingswaarden, in combinatie met de programmaplicht en het voorgestelde systeem van monitoring en bijsturing, verzekert een substantiële stikstofreductie.

27. De monitoring van natuurwaarden liet bij de PAS pas na enige tijd zien welke resultaten er behaald werden met de natuurherstelmaatregelen. Ook was er geen rekening gehouden met tegenvallende resultaten in het programma. Er was als het ware geen post onvoorzien opgenomen. Hierdoor ontbrak in de praktijk een «hand aan de kraan»-principe. Uitblijvende resultaten leidden hierdoor meteen tot problemen in de vergunningverlening. Welke maatregelen heeft de regering in de nieuwe stikstofwetgeving genomen om ruimte te scheppen om tegenvallers op te vangen, zodat er niet meteen weer problemen in de vergunningverlening optreden wanneer de resultaten in Natura 2000-gebieden in tijd of in effect tegenvallen?

Wat de reductie van stikstofdepositie betreft, vallen de doelstellingen voor 2025 en 2030 binnen de bandbreedte van het bij de stikstofaanpak afgekondigde maatregelenpakket: zo is 100–120 mol/ha/jr nodig om het doel voor 2030 te halen en levert het doorgerekende maatregelenpakket naar schatting 100–180 mol/ha/jr in 2030 op. Er is dus al rekening gehouden met een marge om eventuele tegenvallende resultaten op te vangen. Het vaststellen en uitwerken van de benodigde maatregelen voor 2035 zal de komende periode nader vorm krijgen. Wanneer de resultaten onverhoopt toch bij de gestelde doelstelling achterblijven, zal dit via de monitorings- en bijsturingssystematiek, waaronder de in het programma op te nemen tussendoelen voor stikstofdepositie, tijdig worden vastgesteld en zal er tweejaarlijks worden bijgestuurd op te treffen maatregelen.

Om ook voldoende grip te houden op de voortgang en gevolgen van de natuurmaatregelen, worden eveneens tussendoelen in het programma stikstofreductie en natuurverbetering opgenomen. Die kunnen bijvoorbeeld betrekking hebben op de uitvoering van de maatregelen. Ook kan er gewerkt worden met procesindicatoren. Deze geven een vroegtijdige indicatie van de daadwerkelijke uitwerking van effecten van maatregelen. Daarmee kan eveneens tijdig bijgestuurd worden als zou blijken dat resultaten achterblijven bij de verwachtingen.

Verder moet opgemerkt worden dat de structurele aanpak – anders dan het PAS – geen systeem is voor het genereren van ontwikkelingsruimte voor vergunningverlening. Dit houdt in dat de maatregelen van het programma stikstofreductie en natuurverbetering in principe niet worden ingezet als mitigerende maatregelen om projecten te kunnen vergunnen.

Als de effecten van de maatregelen tegen zouden vallen, en de omgevingswaarde of het tussendoel niet zou worden behaald, heeft dit dus geen directe effecten op vergunningverlening. De omgevingswaarde speelt namelijk geen rol bij vergunningverlening in de toetsing van projecteffecten: bij toestemmingverlening wordt beoordeeld of negatieve effecten kunnen optreden in het licht van de instandhoudingsdoelen die per gebied zijn vastgesteld, waarbij behoud van natuurwaarden verzekerd moet zijn en, daar waar dat tot doel gesteld is, verbetering van de kwaliteit of uitbreiding van het areaal van het habitat nog mogelijk moeten blijven. Het programma zorgt er, door in de opgave voor natuurbehoud en -herstel te voorzien, wel voor dat er geleidelijk minder knelpunten voor economische en maatschappelijke activiteiten ontstaan. De beschreven systematiek zorgt ervoor dat er voldoende grip is op uitvoering en effectiviteit van de aanpak.

28. De regering gaat in het wetsvoorstel uit van vrijwillige uitkoop van bedrijven. Kan zij aangeven hoeveel bedrijven rondom Natura 2000-gebieden aanwezig zijn die problematisch kunnen zijn voor het behalen van de doelstellingen van de betreffende Natura 2000-gebieden?¹⁰ Kan de regering per Natura 2000-gebied aangeven of de instandhoudingsdoelstellingen voor de Natura 2000 überhaupt haalbaar zijn met behoud van deze bedrijven, ook als zij schoner gaan produceren?

De Regeling provinciale aankoop veehouderijen nabij natuurgebieden richt zich op de vrijwillige uitkoop van veehouderijen die stikstofgevoelig Natura 2000-gebied hebben liggen binnen een straal van 10 km vanaf de vestiging van de veehouderij en waarvan de stikstofdepositie veroorzaakt door emissies vanuit de stal op stikstofgevoelig Natura 2000-gebied in het afgelopen jaar meer bedraagt dan 2 mol stikstof per hectare per jaar. Ruim 1000 bedrijven met en zonder productierecht vallen binnen de reikwijdte van deze regeling, zoals gevalideerd door het RIVM. De provincies benaderen bedrijven binnen deze reikwijdte.

Met betrekking tot de haalbaarheid van de instandhoudingsdoelstellingen het volgende. Het behalen van de instandhoudingsdoelstellingen is mede afhankelijk van het generieke bronbeleid én van natuurherstelmaatregelen. De overbelasting van stikstofgevoelige natuur wordt voor een belangrijk deel veroorzaakt door de combinatie van vele bronnen (de «deken»). Dat neemt niet weg dat lokaal sprake kan zijn van een grote invloed van piekbelasters. In die gevallen is het behalen van de instandhoudingsdoelstellingen dus mede afhankelijk van het oplossen van dat lokale probleem. Op dit moment is er nog onvoldoende zicht op die gevallen waar piekbelasters de beperkende factor zijn voor het halen van instandhoudingsdoelstellingen, maar dit inzicht zal wel binnen afzienbare tijd gaan ontstaan.

29. Kan de regering aangeven of door legalisering van de zogenaamde PAS-melders (administratief, juridisch of praktisch gezien) nieuwe problemen kunnen ontstaan met het behalen van de instandhoudingsdoelstellingen van het nabijgelegen Natura 2000-gebied? Deze leden willen graag in beeld krijgen of het behalen van de instandhoudingsdoelstellingen alleen realistisch is als betreffende PAS-melders uitgekocht worden of worden omgeschakeld naar een passende vorm van natuurinclusieve landbouw.

Als het effect van de maatregelen die worden opgenomen in het legalisatieprogramma, vaststaat kunnen de betreffende gemeente

¹⁰ De leden van de fracties van GroenLinks en de PvdA verwijzen ook naar het artikel in de Groene Amsterdammer van 25 november 2020 over 25 piekbelasters.

activiteiten waar nodig van een individuele vergunning worden voorzien. Daarbij wordt de depositie van elke melding op elk hexagoon volledig gemitigeerd. Zodoende is het niet nodig dat PAS-melders worden uitgekocht of omgeschakeld. Vanwege de bijzondere situatie dat de meeste te vergunnen activiteiten op dit moment al plaatsvinden, leidt deze systematiek ertoe dat de stikstofdepositie zal dalen. De feitelijke depositie van de meeste gemelde activiteiten blijft immers gelijk, terwijl de mitigerende maatregelen zorgen voor een daling in de depositie. Bovendien zorgen de gemelde activiteiten in principe voor een beperkte depositie op de Natura 2000-gebieden aangezien die activiteiten destijds geen hogere depositie dan 1 mol per hectare per jaar mochten hebben. Daarmee zal het omzetten van meldingen in vergunningen in beginsel niet tot nieuwe problemen leiden met betrekking tot het behalen van de instandhoudingsdoelstellingen.

De leden van de fracties van GroenLinks en de PvdA wijzen de regering erop dat het belangrijk is dat er inzicht is in de omvang en impact van de problematiek van dit soort bedrijven op de KDW in Natura 2000-gebieden bij de plenaire behandeling van het wetsvoorstel. Dit kan grote impact hebben op de doelmatigheid en uitvoerbaarheid van het wetsvoorstel. Immers, als achteraf blijkt dat dergelijke individuele bedrijven op vrijwillige basis niet willen meewerken aan verplaatsing of omvorming, zal de stikstofreductie in de betreffende Natura 2000-gebieden elders gevonden moeten worden en zal dit leiden tot een enorme reductie aan of inspanning door veeteeltbedrijven elders dan wel tot het stranden van de vergunningverlening.

30. Uit de PAS-melders blijkt hoe kwetsbaar deze categorie activiteiten en ondernemingen is wanneer in een later stadium de juridische basis achter de systematiek wordt weggenomen. Melders hebben geen vergunning die onherroepelijk is verklaard of waar ze in voornoemde situatie rechten aan kunnen ontlenuen. Kan de regering reflecteren op deze fundamentele onzekerheid voor ondernemers en antwoord geven op de vraag of de ervaringen rondom de PAS aanleiding geeft om nog eens goed naar de categorie Meldingen onder de nieuwe Omgevingswet te kijken? Het gebruik van deze categorie zal onder de Omgevingswet immers groeien maar de vraag is of hiermee de rechtszekerheid van bedrijven niet onacceptabel in het geding is. Deze leden verzoeken de regering om een reflectie en hierop.

Een groep ondernemingen die onevenredig hard is getroffen door de PAS-uitspraak, is de groep initiatiefnemers van activiteiten die waren vrijgesteld van de verplichting om een Natura 2000-vergunning te hebben, omdat de depositie van die activiteiten de gestelde grenswaarde voor geringe deposities niet overschreed. Deze vrijstelling is door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State in haar PAS-uitspraak van 29 mei 2019 onverbindend verklaard, vanwege tekortkomingen in de aan het PAS ten grondslag liggende passende beoordeling. Deze ondernemingen mochten destijds vertrouwen op de geldigheid van de vrijstellingsregeling van de overheid en hebben nu buiten hun schuld geen passende vergunning. Ik besef dat deze situatie voor hen forse gevolgen heeft en grote rechtsonzekerheid meebrengt. Het kabinet voelt de verantwoordelijkheid om deze complexe problematiek op te lossen en is daarmee aan de slag. In het wetsvoorstel, zoals geamendeerd door de Tweede Kamer, is in de wet vastgelegd dat de problematiek op afzienbare termijn via een legalisatieprogramma wordt opgelost. Dat geeft de initiatiefnemers meer zekerheid, ook in het licht van toekomstige handhavingsverzoeken en de financiering van de bedrijven. Dat is ook van belang voor het kunnen doen van investeringen met het oog op verdere verduurzaming van de bedrijfsvoering.

Het vervallen van de vergunningplicht en in plaats daarvan inzetten van het instrument meldingsplicht was impliciet gekoppeld aan het treffen van maatregelen uit het PAS. Daarbij werd ook rekening gehouden met effecten van nog niet genomen maatregel, met maatregelen waarvan de effecten onvoldoende zeker waren, en met autonome ontwikkelingen of maatregelen die helemaal niet gebruikt mochten worden om economische ontwikkelingen mogelijk te maken omdat ze voor de natuur zelf nodig waren. Daarmee werd volgens het uiteindelijke oordeel in de PAS-uitspraken van mei 2019 niet voldaan aan de eis van artikel 6, derde lid van de Habitatrichtlijn dat op het moment van de vaststelling van de vrijstellingsregeling op basis van een passende beoordeling zonder redelijke wetenschappelijke twijfel kon worden geconcludeerd dat daardoor de instandhoudingsdoelen in geen enkel Natura 2000-gebied in gevaar zouden komen.

De meldingsplichten die in het Besluit activiteiten leefomgeving zijn ingesteld zijn niet op een dergelijke wijze gerelateerd aan maatregelen uit een programmatische aanpak waarvan de effecten onvoldoende zeker zijn.

31. In de PAS-evaluatie is onderzocht welke zaken ertoe geleid hebben dat de ammoniak uitstoot afgelopen jaren is toegenomen in plaats van afgenomen. Op bladzijde 53 schrijven de rapporteurs: «De toename door vergroting van de veestapel na inwerkingtreding van het PAS kan in verband gebracht worden met de inwerkingtreding van het PAS, waarna veel vergunningsaanvragen en meldingen door de landbouw zijn ingediend en afgegeven.» In het verlengde hiervan zijn de leden van de fracties van GroenLinks en PvdA benieuwd naar de ecologische onderbouwing van de legalisering van de PAS-melders. Het is realistisch te verwachten dat (een deel van) de PAS-melders dicht op een Natura 2000-gebied gelokaliseerd is. De leden van de fracties van GroenLinks en de PvdA ontvangen daarom graag een geanonimiseerd overzicht van de PAS-melders, uitgesplitst naar Natura 2000-gebied (met daarbij informatie over stikstofgevoeligheid van het gebied), afstand tot een Natura 2000-gebied, omvang en inhoud van de vergunning/melding en een inschatting van de regering in welke mate elk bedrijf een risico kan vormen voor het behalen van de KDW in het Natura 2000-gebied. Mocht de regering deze informatie onverhoeds zelf nog niet hebben dat verzoekt de fractie deze op te vragen bij provincies, zoals ook de Groene Amsterdammer heeft gedaan.

Ik ben op dit moment niet in staat het gevraagde overzicht aan te leveren. Dat heeft onder meer te maken met het aantal van 3637 meldingen, en het lopende proces van verificatie door de bevoegde gezagen. Pas nadat de meldingen zijn geverifieerd, is de informatie beschikbaar waar de leden om vragen. Dan zal een passende beoordeling gemaakt worden waarin is geborgd dat niet meer stikstofruimte wordt uitgegeven dan er beschikbaar is. Het omzetten van meldingen in vergunningen leidt bovendien in beginsel tot een feitelijke daling van de depositiestijging, omdat het al gerealiseerde activiteiten betreft.

32. Kan de regering aangeven welk aantal van de PAS-melders een MER-beoordeling heeft gedaan, dan wel een volwaardige MER gaat (of heeft) doorlopen? Mochten deze niet gedaan zijn, is de regering dan van plan PAS-melders te vragen alsnog een MER-beoordeling dan wel MER te laten doen? Als de regering afziet van verplichting van deze instrumenten bij legalisering van de PAS-melders, hoe waarborgt de regering dan onder de huidige wetgeving, dan wel nieuwe wetgeving, het recht van derde belanghebbenden op openbare en transparante milieu-informatie zoals vastgelegd in het verdrag van Aarhus?

Een MER of MER-beoordeling is noodzakelijk voor aangewezen besluiten voor bepaalde soorten activiteiten. Het ligt voor de hand dat voor een aantal van de betrokken activiteiten een MER of MER-beoordeling is uitgevoerd. Ik heb geen indicatie van hoeveel meldingen dit betreft. Een MER of MER-beoordeling is niet vereist voor de verlening van Natura 2000-vergunningen, dus ook niet voor de te legaliseren PAS-meldingen. Als voor de legalisering alleen een Natura 2000-vergunning nodig is, wordt dus geen MER of MER-beoordeling gemaakt.

Voor het legalisatieprogramma geldt een inspraakprocedure.¹¹ De huidige meldingen worden omgezet in Natura 2000-vergunningen. Ook daarvoor geldt een inspraakprocedure. Met beide inspraakprocedures wordt voldaan aan het Verdrag van Aarhus. Tot slot hecht ik eraan te benadrukken dat de mitigatie met bronmaatregelen om meldingen van een vergunning te voorzien er de facto toe leidt dat de stikstofdepositie verlaagd wordt.

33. Ter volledigheid wijzen de leden van de fracties van GroenLinks en de PvdA op de lopende inbreukprocedure vanuit de Europese Commissie rondom de omzetting van de MER-richtlijn. Het zou deze leden bijzonder frustreren als de PAS-melders opnieuw in grote onzekerheid belanden wanneer blijkt dat ze bij legalisering van de PAS-melding onvoldoende procedurele stappen hebben gezet en hun vergunning daardoor alsnog vernietigd wordt. Ook horen deze leden in dat geval graag hoe de regering wil waarborgen dat bij de vergunningen, die voortkomen uit de PAS-meldingen, gewaarborgd is dat ze de best beschikbare techniek in beeld brengen, toepassen dan wel milieuvriendelijke alternatieven en milieuvriendelijke maatregelen afgewogen hebben.

Een MER of MER-beoordeling is niet vereist voor het verlenen van natuurvergunningen. In dat opzicht is de uitkomst van de lopende inbreukprocedure niet van belang voor de legalisering.

34. Mocht de regering kiezen voor een andere route voor legalisering van de PAS-melders, dan ontvangen de fractieleden van GroenLinks en PvdA graag de juridische argumentatie hoe de rechten van derde-belanghebbenden in deze route gewaarborgd zijn en hoe voorkomen wordt dat deze groep mensen niet het slachtoffer wordt van de (overigens begrijpelijke) wens van de regering om recht te doen aan de precare situatie waarin de PAS-melders beland zijn. Zonder een stevige juridisch onderbouwing vrezen de leden van de fracties van GroenLinks en de PvdA echter dat de betreffende bedrijven zeer kwetsbaar zullen worden voor het aanvechten van de legalisering van de PAS-meldingen, iets dat volgens deze leden te allen tijde voorkomen moet worden.

Voor het legalisatieprogramma geldt een inspraakprocedure.¹² De huidige meldingen worden omgezet in Natura 2000-vergunningen. Ook daarvoor wordt de inspraakprocedure toegepast. Met beide inspraakprocedures wordt voldaan aan het Verdrag van Aarhus. Bovendien hecht ik eraan te benadrukken dat de mitigatie met bronmaatregelen om meldingen van een vergunning te voorzien er de facto toe leidt dat de stikstofdepositie verlaagd wordt.

¹¹ Zie het voorgestelde artikel 1.13c van de Wet natuurbescherming in samenhang met het voorgestelde artikel 1.12c van die wet en het voorgestelde artikel 22.21, zesde lid, van de Omgevingswet in samenhang met artikel 16.27 van die wet.

¹² Zie het voorgestelde artikel 1.13c van de Wet natuurbescherming in samenhang met het voorgestelde artikel 1.12c van die wet en het voorgestelde artikel 22.21, zesde lid, van de Omgevingswet in samenhang met artikel 16.27 van die wet.

35. Uit de PAS-evaluatie (op bladzijde 124) blijkt dat een deel van de problemen met de realisatie van de natuurontwikkelingsmaatregelen voortkwam uit gebrek aan middelen. Het kabinet heeft een ruim budget ter beschikking gesteld voor herstel van de natuur. Echter, een ruim budget wil nog niet zeggen dat het voldoende is om de doelstellingen van de wet, en een goede staat van instandhouding van de Natura 2000-gebieden, te realiseren. Daarom ontvangen de leden van de fracties van GroenLinks en de PvdA graag een overzicht van de middelen die beschikbaar zijn gesteld, afgezet tegen een opgave van de kosten die op landelijk en provinciaal niveau voorzien worden voor het realiseren van bovengenoemde twee opgaven: natuurherstel en een gezonde staat van instandhouding voor alle Natura 2000-gebieden. Welke financiële opgave resteert nog en is een deel van het gat voorzien gedurende de looptijd van de voorliggende wet?

Voor de landelijk gunstige staat van instandhouding is het noodzakelijk dat er binnen maar ook buiten de voor stikstof gevoelige gebieden herstel- en verbeteringsmaatregelen worden getroffen. Ook bijvoorbeeld adequaat beheer, het uitbreiden van het natuur areaal of het aanleggen van verbindingen tussen gebieden zijn hiervoor van belang. De extra middelen van circa € 3 miljard die tot en met 2030 beschikbaar zijn voor natuurverbetering komen bovenop de middelen waarover in het kader van het Natuurpact (2013) afspraken zijn gemaakt. In het Natuurpact gaat het (naast grond) tot en met 2027 om € 315 miljoen per jaar voor beheer binnen en buiten het Natuurnetwerk Nederland en Natura2000-gebieden en 100 miljoen per jaar voor ontwikkeling (uitbreiding van natuur).

Het PBL heeft het ecologische effect van de investeringsimpuls van circa € 3 miljard doorgerekend en stelt dat het beoogde pakket een logische en effectieve mix van maatregelen is voor de middellange termijn. Voor 2030 is de verwachting dat met het bestaande beleid en de extra te nemen maatregelen Nederland tot 70% doelrealisatie komt, met specifiek aandacht voor stikstofgevoelige natuur. Dit wil zeggen dat voor 70% van de beschermde habitats en soorten de condities voor een gunstige staat van instandhouding geboden zijn. De 70% is de «ondergrens» volgens de quickscan van het PBL. Daarmee zullen nog niet alle maatregelen genomen zijn die nodig zijn om de totale ambitie van een gunstige staat van instandhouding van alle stikstofgevoelige habitats en soorten te realiseren. Met een gebiedsgerichte, samenhangende keuze van maatregelen kan een hoger doelbereik gerealiseerd worden, wat van invloed is op de financiële opgave die resteert. Daarnaast is het in een gunstige staat van instandhouding brengen én houden van de natuur een continue opgave die afhankelijk is van veel verschillende factoren waarvan de ontwikkeling op lange termijn niet altijd goed voorspelbaar is. Ook dat maakt het lastig om nu al te voorzien welke concrete maatregelen op langere termijn getroffen moeten worden en dus aan te geven welke middelen hiervoor nodig zijn. Die afweging zal steeds plaatsvinden in het kader van de actualisatie van het programma, in ieder geval eens in de zes jaar, of tussentijds, wanneer de monitoringsresultaten van de (tussen-)doelen daartoe aanleiding geven.

36. In de PAS-evaluatie wordt ingegaan op het «wie het eerst komt, die het eerst maalt»-principe dat is toegepast binnen het PAS. Daarmee is, volgens de evaluatie, veel reductie potentieel onbenut gebleven en was sturing (regie) op de uitstoot niet goed meer mogelijk (zie bladzijde 77). Hoe heeft de regering in het huidige voorstel geïncorporeerd dat innovatie loont? Is de regering met deze leden van mening dat de stikstofcrisis en biodiversiteitscrisis dermate groot zijn dat alle mogelijkheden tot innovatie en stimuleren van zuinig gebruik van stikstof ten maximale ingezet moeten worden? Zo niet, welke mogelijkheden ziet de regering

nog en zouden deze binnen of buiten het wetsvoorstel ingezet kunnen worden?

Ik ben het met de leden van uw fracties eens dat alle mogelijkheden tot innovatie en stimuleren van zuinig gebruik ingezet moeten worden. Het structurele pakket aan bronmaatregelen bevat voorts een groot aantal maatregelen die er op gericht zijn dat door middel van innovatieve emissiearme technieken in de verschillende sectoren stikstofemissiereductie wordt gerealiseerd. Daarom is de structurele aanpak voor de stikstofproblematiek zo opgesteld dat dit pakket, naast een bijdrage aan het oplossen van de stikstofproblematiek, tegelijk een bouwsteen is in het realiseren van mijn Visie Waardevol en Verbonden, waarin gewerkt wordt aan kringlooplandbouw (Kamerbrief 35 334, nr. 44).

37. Welke ruimte is er in het voorliggende wetsvoorstel en in de systematiek van de Omgevingswet om als decentraal en centrale bestuurslaag extra eisen te stellen in het kader van vergunningverlening, bijvoorbeeld om de KDW eerder (of überhaupt) in beeld te kunnen krijgen en daardoor lokaal de vergunningverlening voor andere activiteiten meer ruimte te kunnen geven? Is de regering bereid om gemeenten voor te lichten over de mogelijkheden die ze hebben? Zo ja, welke vorm zal dit krijgen?

Dit wetsvoorstel bevat geen wijzigingen van bevoegdheden in het kader van vergunningverlening. Bevoegd voor vergunningverlening zijn over het algemeen gedeputeerde staten van provincies. Soms – ingeval van bepaalde nationale belangen – is dat de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en de Minister van Infrastructuur en Waterstaat is bevoegd in relatie tot Tracébesluiten.

Ook het in de artikelen 2.7 en 2.8 van de Wet natuurbescherming (Wnb) neergelegde beoordelingskader voor verlening van een Natura 2000-vergunning, dat onmiddellijk is ontleend aan artikel 6, derde en vierde lid, van de Habitatrichtlijn, wordt door het onderhavige wetsvoorstel niet gewijzigd.

Het bevoegd gezag voor de vaststelling van het beheerplan voor het Natura 2000-gebied zijn over het algemeen gedeputeerde staten, soms (mede) een Minister, als deze verantwoordelijk is voor het beheer van (een deel van) het betrokken gebied. In de beheerplannen worden op grond van artikel 2.3 Wnb de instandhoudingsdoelstellingen in omvang, ruimte en tijd verder uitgewerkt. Deze uitwerking is medebepalend voor het beleid voor vergunningverlening. Op gebiedsniveau kunnen via het beheerplan dus ook nadere keuzes worden gemaakt over het tijdstip waarop de kritische depositiewaarde zou moeten worden bereikt. Voor het bereiken van die doelstelling zal het bevoegde gezag voor het beheerplan soms zelf maatregelen kunnen treffen, zoals de gerichte opkoop van piekbelasters, maar soms ook afhankelijk zijn van maatregelen van andere bevoegde gezagen, in het bijzonder wanneer emissiebronnen in een andere provincie zijn gelegen. In dat geval zullen met die bevoegde gezagen nadere afspraken moeten worden gemaakt.

Een bijzondere voorziening is in artikel 5.6 Wnb opgenomen voor zogenoemde ontwikkelingsgebieden, waarvoor gemeenten, met instemming van het normaliter bevoegde gezag voor de Natura 2000-vergunningen, een plan kunnen opstellen gericht op een optimalisering van de milieugebruiksruimte met het oog op een duurzame ruimtelijke en economische benutting of ontwikkeling van dat gebied in samenhang met het behoud of de totstandbrenging van een goede milieukwaliteit. In dat plan kan ook een verdere invulling worden gegeven aan het kader voor vergunningverlening voor activiteiten in dat ontwikkelingsgebied.

Artikel 5.4 Wnb biedt een grondslag om een natuurvergunning in te trekken of te wijzigen. Dat kan onder meer als de omstandigheden sinds het tijdstip waarop de vergunning is verleend zodanig zijn gewijzigd, dat deze niet zonder beperkingen of voorwaarden, of onder andere beperkingen en voorwaarden zou zijn verleend, als deze omstandigheden zouden hebben bestaan op het tijdstip waarop de vergunning is verleend. Een natuurvergunning moet in elk geval worden ingetrokken of gewijzigd als dat nodig is ter uitvoering van artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn. Dat kan aan de orde zijn als bij ongewijzigde continuering van de betrokken activiteit in een bepaald gebied behoud van de natuurlijke typen habitats en habitats van soorten (kwaliteit, oppervlakte) niet kan worden verzekerd en er geen alternatieven zijn, in de zin van andere reële maatregelen waardoor behoud ook zonder intrekking of wijziging van de vergunning kan worden verzekerd. De betrokken vergunninghouder kan, als hij in vergelijking met andere vergunninghouders onevenredig wordt getroffen, een beroep doen op nadeelcompensatie (artikel 6.3 Wnb). De eventuele intrekking of wijziging geschiedt door het bevoegde gezag voor de natuurvergunning, meestal gedeputeerde staten, soms de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit.

Artikel 5.4 Wnb is niet van toepassing op activiteiten die reeds een vergunning hadden – bijvoorbeeld een milieuvergunning – voordat destijds de specifieke natuurvergunningplicht van de Natuurbeschermingswet 1998 van toepassing werd (artikel 9.4, achtste lid, Wnb). Voor die categorieën van bedrijven kan het bevoegd gezag evenwel gebruik maken van de zogenoemde aanschrijvingsbevoegdheid van artikel 2.4 Wnb, dat de mogelijkheid biedt om individueel (beschikking) of algemeen (verordening, regeling) beperkingen aan activiteiten op te leggen als dat noodzakelijk is in het licht van de instandhoudingsdoelstellingen van een Natura 2000-gebied. Ook daarbij spelen de alternatievenafweging en de eventuele nadeelcompensatie.

Bovenstaande bevoegdheden en verplichtingen blijven materieel ongewijzigd als de Omgevingswet in werking treedt en de Wnb wordt ingetrokken:

- De beoordelingskaders voor de Natura 2000-vergunning, onder de Omgevingswet «omgevingsvergunning voor een Natura 2000-activiteit» genoemd, worden ingevolge het Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet opgenomen in artikel 8.74b van het Besluit kwaliteit leefomgeving.
- De regels over het beheerplan worden gesteld in onder meer de artikelen 3.8, derde lid, en 3.9, derde lid, van de Omgevingswet, artikel 4.26 van het Besluit kwaliteit leefomgeving en artikel 10.18 van het Omgevingsbesluit.
- De wijzigings- en intrekkinggronden worden geregeld in artikel 18.10 van de Omgevingswet en de artikelen 8.97 en 8.103 van het Besluit kwaliteit leefomgeving, zoals gewijzigd door het Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet.
- Het plan voor ontwikkelingsgebieden wordt omgezet in de gemeentelijke programmatische aanpak stikstof, die met het Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet wordt geregeld in de artikelen 4.29, 8.74d en 8.74h van het Besluit kwaliteit leefomgeving.
- De aanschrijvingsbevoegdheid van artikel 2.4 Wnb is onder de Omgevingswet omgezet via de mogelijkheid van maatwerkregels en maatwerkvoorschriften, gekoppeld aan een specifieke zorgplicht (artikelen 11.6, 11.7 en 11.9 van het Besluit activiteiten leefomgeving), en de mogelijkheid die het bevoegd gezag heeft om informatie te vragen over activiteiten in samenhang met de bescherming van Natura 2000-gebieden (artikel 11.12 van het Besluit activiteiten leefomgeving).

De gemeenten hebben buiten de specifieke regeling voor de ontwikkelingsgebieden geen specifieke bevoegdheden op het vlak van de vergunningverlening voor Natura 2000-activiteiten, maar zijn wel loket voor de omgevingsvergunning.

Voorgaande opsomming van mogelijkheden heeft als startpunt het beoordelen van effecten van activiteiten op specifieke Natura 2000-gebieden in het kader van natuurbescherming. De beperking van emissies van stikstof heeft daarnaast aandacht via de regels voor milieubelastende activiteiten, waarbij in beginsel onafhankelijk van de locatie maatregelen moeten worden genomen gebaseerd op gezond verstand en de «stand der techniek» (in de terminologie van de wet: passende preventieve maatregelen en beste beschikbare technieken),¹³ los van de exacte omvang van de gevolgen, die de activiteit voor de specifieke omgeving zou kunnen hebben.¹⁴ Aanvullend daarop wordt ook bij de regels over milieubelastende activiteiten gekeken naar de effecten voor het milieu, waarbij onder meer effecten voor de gezondheid een belangrijk aandachtspunt vormen. Bij activiteiten die aanzienlijke gevolgen voor het milieu kunnen hebben wordt bij de beoordeling van die effecten ook het instrument m.e.r.-beoordeling en m.e.r.-plicht ingezet.

De aanpak via de «stand der techniek» speelt een belangrijke rol bij de daling van de emissies van stikstof die landelijk in de afgelopen decennia heeft plaatsgevonden, en zal die rol blijven vervullen, waarbij ook de nationale omgevingswaarden van de Europese nec-richtlijn voor ammoniak en stikstofdioxiden een rol spelen. De aanpak van emissies via regels voor milieubelastende activiteiten is daarbij dus niet beperkt tot activiteiten die gevolgen hebben voor Natura 2000-gebieden is, maar kan betrekking hebben op alle milieubelastende activiteiten, en zo een belangrijke rol spelen in de landelijke daling van emissie en depositie. Voor de meeste milieubelastende activiteiten zijn gemeenten en provincies bevoegd gezag en kunnen in vergunningen en algemene regels stellen aan de stikstofemissie, veelal in aanvulling op algemene regels die het Rijk al stelt in de regels over milieubelastende activiteiten, nu in het Activiteitenbesluit milieubeheer en na de inwerkingtreding van de Omgevingswet in het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal). Het Bal biedt een algemene mogelijkheid voor het bevoegd gezag om zo nodig aanvullende emissiebeperkende maatregelen op te leggen door middel van algemene regels (maatwerkregels voor milieubelastende activiteiten in een omgevingsverordening (provincie) of het omgevingsplan (gemeente)), of in individuele gevallen door inzet van maatwerkvoorschriften of vergunningvoorschriften. Hiermee kunnen provinciale en gemeentelijke bevoegde gezagen de landelijke regels meer toespitsen op de concrete situatie of de locatie. De onderbouwing voor maatwerk kan bijvoorbeeld liggen in cumulatie van de gevolgen van verschillende activiteiten op een bepaalde locatie, bijzondere bedrijfsomstandigheden of ambities van de decentrale overheid voor de kwaliteit van de fysieke leefomgeving zoals opgenomen in een omgevingsvisie, programma of omgevingsplan.

De VNG is direct betrokken geweest bij de voorbereiding van het Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet, de VNG en individuele gemeenten zijn betrokken geweest bij botsproeven en voorlichtingsbijeenkomsten, er zijn webinars georganiseerd waarin voorlichting is gegeven en veel informatie is te vinden via de website aandeslagmetdeomgevingswet.nl.

¹³ Zie de specifieke zorgplicht van artikel 2.11 van het Besluit activiteiten leefomgeving.

¹⁴ Staatsblad 2018/293, p. 560

wet.nl.¹⁵ Samen met de VNG zal worden gezien of er behoefte bestaat aan aanvullende voorlichting.

38. Kan de regering een schematisch overzicht geven van de timing en het (tussentijdse) doelbereik van de verschillende wetsvoorstellen rondom de stikstofaanpak? Deze leden denken daarbij aan de oorspronkelijke Wet natuurbescherming, het huidige wetsvoorstel, de PAS-aanpak en het Initiatiefvoorstel-Bromet Wet duurzame aanpak stikstof.

In het Besluit Natuurbescherming (Bnb) waren de uitgangspunten voor het PAS vastgelegd. In het Bnb waren echter geen kwantitatieve doelstellingen voor stikstofemissie en -depositie vastgelegd. Het programma verbond economische ontwikkeling met het op termijn realiseren van de instandhoudings-doelstellingen van de voor stikstof gevoelige habitat-typen en (leefgebieden van) soorten voor de Natura 2000-gebieden. Wat betreft bronmaatregelen om tot stikstofreductie te komen, was het PAS sterk gericht op regulier beleid en autonome ontwikkelingen. Met de landbouwsector was een extra pakket generieke maatregelen afgesproken om in 2030 tot 10 kton ammoniakemissiereductie te komen ten opzichte van 2013. Van het effect van deze landbouwmaatregelen werd 50 procent toegevoegd aan de beschikbare stikstofruimte.

Het door de Tweede Kamer verworpen initiatiefvoorstel-Bromet schreef voor een emissiereductie te behalen van 25% en 50% in respectievelijk 2025 en 2030. Daarnaast beoogde dat voorstel wettelijk vast te leggen dat de stikstofdepositie in alle Natura 2000-gebieden onder de kritische depositiewaarde (KDW) moet komen in 2040.

Het wetsvoorstel stikstofreductie en natuurverbetering stelt heldere, afrekenbare kwantitatieve doelen. Dit doet het in de vorm van omgevingswaarden, die geformuleerd zijn als een verplicht percentage van de hectares stikstofgevoelige natuur binnen Natura 2000-gebieden dat onder de KDW moet zijn gebracht. Dit is 40, 50 en 74 procent voor respectievelijk 2025, 2030 en 2035. In het wetsvoorstel is geen doelstelling opgenomen voor 2040. Wel wordt in de Omgevingswet de opdracht aan het kabinet gegeven om de omgevingswaarde voor de periode na 2035 bij te stellen om uiteindelijk uit te komen op een zodanig verminderd niveau van stikstofdepositie als nodig is voor het bereiken van een gunstige staat van instandhouding. In opdracht van het kabinet lopen momenteel diverse verkenningen die handvatten zullen bieden voor deze langere termijn.

39. Kan de regering schetsen hoe men binnen het voorliggende wetsvoorstel innovatie op het boerenbedrijf stimuleert om versnelling in doelbereik van de wet te realiseren? De leden van de fracties van GroenLinks en de PvdA vragen de regering daarbij expliciet om ook in te gaan op maatregelen die gaan over grondgebruik, beplanting en verbeterde stikstofbinding. Immers, vanuit verbeterde stikstofbinding op landbouwareaal kan ook een lagere depositie in nabije Natura 2000-gebieden voortkomen.

Voor boeren die duurzaam willen intensiveren bevat het maatregelpakket dat onderdeel is van de structurele aanpak stikstof twee sporen:

- Het eerste spoor is gericht op het verduurzamen van het stallenbestand in Nederland. Met de openstelling van de Subsidieregeling brongerichte verduurzaming (Sbv) in mei 2020 wordt tweemaal per jaar de kans geboden aan ondernemers om ondersteuning te krijgen bij het ontwikkelen en doormeten van innovatieve stalconcepten. Deze stalconcepten richten zich op het tegengaan van emissies bij de bron

¹⁵ <https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/thema/natuur/>

en werken zoveel mogelijk integraal (dat wil zeggen dat zowel de emissie van ammoniak als van methaan, geur en fijnstof wordt tegengegaan). Daarnaast bevat de Sbv ook modules die investering in nieuwe technieken door *first movers* ondersteund. In aanvulling op de Sbv is er binnen de structurele stikstofaanpak € 280 miljoen beschikbaar gesteld om vanaf 2023, na het beschikbaar komen van nieuwe technieken, over te kunnen gaan tot een grootschalige uitrol van die technieken. Ten slotte zal binnen het stallenspoor, als meer duidelijkheid is over de mogelijkheden die ontstaan met nieuw ontwikkelde technieken, eind 2023 nieuwe emissienormen worden vastgesteld die vanaf 2025 ingaan. Deze normen zullen initieel gelden voor nieuwe stallen en geplande renovaties. Voor bestaande stallen zal vanaf dat moment een nader te bepalen overgangstermijn ingaan (welke onder andere afhankelijk is van de exacte technieken die beschikbaar komen en de kosten daarvan).

- Het tweede spoor is gericht op het duurzaam verwerken of aanwenden van mest. Binnen de stikstofaanpak wordt onderzoek gedaan op het terrein van innovatieve mestaanwending en wordt gewerkt aan een subsidieregeling voor mestverwerking. Het streven is om deze subsidieregeling in de tweede helft van 2021 open te kunnen stellen.

Voor boeren die willen extensiveren bevat het maatregelpakket dat onderdeel is van de structurele aanpak stikstof op dit moment één concreet spoor. In aanvulling daarop zijn er twee relevante ontwikkelingen die ook kansen bieden:

- Het concrete spoor dat extensivering kan ondersteunen binnen de structurele stikstofaanpak is het omschakelprogramma (eerder ook aangeduid als omschakelfonds). Dit betreft een instrument dat boeren ondersteuning kan bieden bij het dragen van investerings- of operationele kosten die samenhangen met de omschakeling naar kringlooplandbouw. De invulling van de wijze waarop een deelnemende boer deze omschakeling wil vormgeven wordt zoveel mogelijk vrijgelaten om boeren ruimte te geven zelf met plannen te komen die zo goed mogelijk aansluiten bij hun specifieke situatie. Maatregelen die gaan over grondgebruik, beplanting en verbeterde stikstofbinding passen bij het type interventie waarvoor een boer via dit programma ondersteuning kan aan vragen.
- De relevante ontwikkelingen die mogelijk kansen bieden op het terrein van extensivering zijn:
 - De verschillende vrijwillige beëindigingsregelingen waardoor mogelijk grond beschikbaar komt die eventueel kan worden ingezet om boeren die in een bepaald gebied doorgaan meer ruimte te geven.
 - De invulling van het nieuwe Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) waarin mogelijk aanvullende ruimte zit voor het ondersteunen van zaken als het leveren van groenblauwe diensten en het toepassen van agrarisch natuurbeheer.

40. In het rapport van het Adviescollege Stikstofproblematiek wordt getoond dat 50% van de door de landbouw uitgestoten stikstofverbindingen en ammoniak ongebruikt naar water, lucht en bodem verdwijnt. 50% van de stikstofemissie wordt dus niet vastgelegd in het product waarvoor men het toevoegt. Dat is naar de mening van deze leden nogal een teleurstellend rendement voor een sector die zich de meest efficiënte ter wereld noemt. Welke stappen onderneemt de regering en de sector zelf om dit percentage stikstofbinding te vergroten? Is de regering bereid om in het wetsvoorstel en/of in daarop gebaseerde regelgeving expliciete en/of verbindende doelstellingen op te nemen, zodat er meer druk op innovatie op dat vlak kan komen? Zo niet, wat onderneemt de regering wel op dit vlak? Kunnen decentrale overheden en waterschappen in het

kader van de Omgevingswet eisen stellen aan dergelijke stikstofvastlegging, zo vragen de leden van de fracties van GroenLinks en de PvdA de regering.

Het kabinet heeft er in de structurele aanpak stikstof voor gekozen om voor 2025, 2030 en 2035 doelstellingen vast te stellen voor wat betreft het percentage hectares in stikstofgevoelig Natura 2000-gebied dat onder de KDW moet zijn gebracht. Daarnaast is een uitgebreid maatregelenpakket vastgesteld om invulling te geven aan de doelen tot en met 2030. Binnen dit pakket zijn momenteel drie concrete interventies opgenomen die moeten leiden tot een hoger percentage stikstofbinding. Ten eerste wordt er via de veevoermaatregel op aangestuurd om de hoeveelheid stikstof die het systeem wordt ingebracht terug te dringen. Datzelfde geldt voor de maatregel op het gebied van mestverwerking die ervoor moet zorgen dat dierlijke mest steeds vaker kan worden ingezet als gelijkwaardige vervanging van kunstmest. Ten slotte moet de maatregel op het gebied van mestverdunding ertoe leiden dat een groter deel van de stikstofverbindingen in de mest in gewassen kan worden opgenomen.

Omdat het huidige maatregelenpakket zal voorzien om de gestelde doelen te halen in 2025 en 2030, acht het kabinet het op dit moment niet nodig om aanvullende regelgeving vast te stellen op het gebied van stikstofbinding. De voorbereiding om daar in de toekomst wel stappen in te kunnen zetten gaat wel door. Daartoe wordt, onder andere op basis van de aanbevelingen uit het rapport van het Adviescollege Stikstofproblematiek, gewerkt aan de uitwerking van een Afrekenbare Stoffenbalans (ASB) op bedrijfsniveau. Met het beschikbaar komen van een dergelijk instrument wordt het op termijn mogelijk om bedrijven doelen te geven rond het verder terugbrengen van stikstofverliezen, zonder dat daarbij in detail hoeft te worden voorgeschreven welke middelen een boer daarvoor moet gebruiken. Kanttekening is wel dat de uitwerking van een handhaafbare ASB complex is en het tenminste enkele jaren zal duren voordat tot implementatie kan worden overgegaan.

Decentrale overheden en waterschappen kunnen op grond van de Omgevingswet eisen stellen aan stikstofbinding door middel van maatwerkregels of -voorschriften.

41. In de PAS werd 50% reductie van stikstofdepositie als gevolg van generieke maatregelen in de landbouw beschikbaar gesteld voor nieuwe activiteiten. Binnen het wetsvoorstel is dat 70%. Kan de regering hiervoor een ecologische en juridische onderbouwing geven? Onder andere Mobilisation for Environment (MOB) wijst op de juridische kwetsbaarheid van deze beperktere afroeping omdat de staat van instandhouding bij het overgrote deel van de Natura 2000-gebieden nog ver uit het zicht is.¹⁶ Kan de regering in een grafiek inzichtelijk maken welk verschil in effect dit gewijzigde percentage heeft op de termijnen voor het bereiken van de doelstellingen?

Het programma stikstofreductie en natuurverbetering als voorzien in dit wetsvoorstel identificeert in beginsel géén directe stikstofruimte die kan worden toegedeeld bij vergunningverlening. Het bevat daarom ook geen regels voor de verdeling van stikstofruimte tussen natuur en nieuwe activiteiten, zoals een «30/70-verdeling». De bronmaatregelen komen in principe ten goede aan de natuur. Wel heeft het kabinet besloten tot het instellen van een ontwikkelreserve van minimaal 20 mol tot aan 2030 voor

¹⁶ Remco van der Meij, «MOB stellig: nieuw stikstofplan kabinet is juridisch onhoudbaar», Nieuwe Oogst, 24 april 2020, <https://www.nieuweoogst.nl/nieuws/2020/04/24/mob-stellig-nieuw-stikstofplan-kabinet-is-juridisch-onhoudbaar>.

het omzetten van meldingen in vergunningen en projecten van nationaal belang. Daartoe is het nodig om 20 mol extra ruimte te creëren ten opzichte van de gemiddeld 110 mol die nodig is om de reductiedoelstelling in 2030 te halen.

In aanvulling op de depositiereductie die de (bron)maatregelen realiseren, hebben het kabinet en de provincies ervoor gekozen om bij extern salderen van bestaande stikstofruimte 30% van deze ruimte ten goede te laten komen aan de natuur. Met de keuze voor een generiek percentage van 30% van de depositie van de feitelijk gerealiseerde, vergunde capaciteit die niet opnieuw kan worden ingezet als sprake is van verleasen of extern salderen, wordt ervoor gezorgd dat de feitelijk te benutten stikstofdepositie (ook met oog op latente ruimte) bij elke transactie van stikstofruimte daalt. Zo draagt het ook bij aan verdere stikstofdepositiedaling, in aanvulling op de directe reductie van stikstofdepositie middels bronmaatregelen.

Overigens is de stelling dat het afromingspercentage van 30% te laag zou zijn in een concrete beroepszaak bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State over de toestemmingverlening voor een plan door appelanten zonder succes ingebracht.¹⁷

42. Kan de regering tot 2035, uitgesplitst in cohorten van een jaar, aangeven welke verdeling van stikstofruimte er is bepaald voor de strategische projecten (waterveiligheid en infrastructuur), welke ruimte er voor de PAS-melders wordt ingezet en welke ruimte resteert voor de overige opgaven zoals woningbouw? Kan de regering aangeven hoeveel ruimte er per jaar tot 2035 is voor woningbouw en hoe zich dat vertaalt naar aantallen woningen en locatie van woningbouwprojecten? Dit laatste kan op provinciale schaal uitgewerkt worden.

In de brief van 13 november 2019 (Kamerstuk 35 334, A) is via een beperkt aantal bronmaatregelen ruimte gecreëerd om vergunningverlening voor woningbouw- en zeven MIRT-projecten op gang te brengen. Dit is uitgewerkt via het stikstofregistratiesysteem (SSRS), dat inmiddels operationeel is. Vergunningaanvragen die depositieruimte vragen voor woningbouwprojecten kunnen hiervan gebruik maken, net als toestemmingsbesluiten voor MIRT-projecten die depositieruimte vragen. Op grond van de motie-Futselaar (Kamerstuk 35 600, nr. 35) wordt nu verkend of het SSRS doorontwikkeld kan worden om ook bestemmingsplannen te kunnen voorzien van depositieruimte, teneinde de continuïteit van de woningbouw te vergroten.

De brief van 24 april jl. (Kamerstuk 35 334, P) voorziet in een pakket aan bronmaatregelen dat zorgt voor stikstofreductie. Ook heeft het kabinet besloten tot een ontwikkelreserve van minimaal gemiddeld 20 mol/ha/jaar. Deze reserve is bedoeld voor het omzetten van PAS-meldingen in vergunningen en projecten van nationaal belang waarvoor de reguliere mogelijkheden van onderbouwen van een toestemmingsbesluit geen oplossing bieden. Criteria om in aanmerking te komen voor deze ontwikkelreserve worden op dit moment uitgewerkt, net als de wijze waarop deze ruimte omgezet kan worden in toestemmingsbesluiten.

De hoeveelheid beschikbare ruimte in de ontwikkelreserve (onder meer beschikbaar voor woningbouw) is afhankelijk van de precieze opbrengst van de bronmaatregelen. Zodoende kan ik uw Kamer nog niet voorzien van een dergelijk gedetailleerd overzicht.

¹⁷ Uitspraak d.d. 30 september 2020 (logistiek park Moerdijk), ECLI:NL:RVS:2020:2318, punt 4.1.

43. De Europese Commissie heeft aanbevelingen gedaan voor de Nederlandse uitwerking van het GLB. De Commissie wijst Nederland erop dat wij ondertussen vier keer zoveel depositie van stikstof hebben dan gemiddeld in de EU. De EU wijst er ook op dat er «meer nodig is» om de waterkwaliteit te verbeteren. Deze aanbeveling komt ruim nadat de Minister van LNV het huidige wetsvoorstel met de Europese Commissie besproken heeft. Kan de regering reflecteren op de aanbeveling van de Europese Commissie en de wijze waarop de regering invulling wil gaan geven aan deze opmerkingen? Kan de agrarische sector als gevolg hiervan extra maatregelen verwachten? Zo ja, waarom kiest de regering er dan niet voor om te komen met een robuust beleid dat deze gevraagde hervormingen meteen meeneemt, zo vragen de fractieleden van Groen-Links en de PvdA.

Op dit moment ben ik de aanbevelingen van de Europese Commissie op de Nederlandse invulling van het GLB aan het bestuderen en zal ik deze bespreken met de Europese Commissie. Daarna komt een appreciatie op hoofdlijnen over hoe de aanbevelingen worden betrokken bij de opzet van het Nationaal Strategisch Plan (NSP) voor het GLB: de Nederlandse uitwerking. Over de voortgang van het NSP zal de Tweede Kamer op de gebruikelijke wijze worden geïnformeerd.

44. In de PAS bleek het tempo van de uitvoering van natuurherstelmaatregelen, met name bij complexe projecten met grondverwerving etc., lager te liggen dan verwacht. Hoe gaat de regering bewaken dat de opgaven die voortkomen uit het voorliggende wetsvoorstel voortvarend ter hand genomen gaan worden en deze keer als eerste complexe projecten uitgevoerd worden? Kan de regering schetsen welke concrete natuuropgaven zij in 2025, 2030 en 2035 bereikt wil hebben?

Het kabinet acht het van belang dat de middelen optimaal worden ingezet. Daartoe zijn in het programma natuur (Kamerstuk 35 334, nr. 8216), onderdeel van het programma stikstofreductie en natuurverbetering als voorzien in het voorliggende wetsvoorstel, een aantal controlemechanismen ingebouwd. Elke twee jaar wordt er gerapporteerd over het effect van de maatregelen. Waar nodig zal worden bijgestuurd. Na zes jaar zal er geëvalueerd worden op de realisatie van het doelbereik en kan er voor de resterende tijd eventueel bijgestuurd worden. Voorafgaand aan het toekennen van middelen aan provincies wordt een specifieke uitkering opgesteld. Hierin worden tussen Rijk en de desbetreffende provincie afspraken opgenomen over onder andere opgave, type maatregelen en termijn. Jaarlijks zullen Rijk en provincie in gesprek gaan over de voortgang. Het wetsvoorstel voorziet in een uitvoeringsplicht voor de maatregelen vallend onder het programma stikstofreductie en natuurverbetering. Op deze wijze borg ik dat de investeringen ook daadwerkelijk resultaat opleveren.

Het doel van het programma Natuur is het op orde brengen van de condities van stikstofgevoelige habitats en leefgebieden van soorten. Het PBL heeft het ecologische effect van de investeringsimpuls voor natuurherstel van € 3 miljard doorgerekend. Voor 2030 is de verwachting dat met de te nemen maatregelen Nederland tot 70 procent doelrealisatie komt, met specifiek aandacht voor stikstofgevoelige natuur. Voor de andere jaren worden nog (tussen)doelen vastgesteld.

45. De Minister van LNV heeft aangegeven in de loop van het vierde kwartaal van 2020 meer zekerheid te hebben over welke varkenshouders daadwerkelijk hun productie gaan beëindigen en welke varkenshouders alsnog afzien van de beëindigingssubsidie en het RIVM opdracht geven om, op basis van de feitelijke gegevens, de reductie van stikstofemissie en

-depositie te berekenen. Is hier inmiddels meer informatie over beschikbaar?

De cijfers van varkenshouders die aangeven definitief te willen stoppen zijn nog niet compleet en definitief. Er zijn namelijk nog enkele tientallen lopende gesprekken tussen varkenshouders en gemeenten over herbestemming. In mei zal ik de Eerste en Tweede Kamer informeren over de stand van zaken, inclusief een RIVM-doorrekening van de stikstofopbrengst van alle varkenshouderijlocaties die hebben aangegeven definitief te beëindigen.

46. In verschillende provincies kan inmiddels extern worden gesaldeerd. Deze leden constateren dat strikt juridisch gezien vergunde emissies echter geen «rechten» betreffen waarin kan worden gehandeld. Erkent de regering dat dit pad tot vele juridische procedures zal leiden? Zo ja, waarom kiest zij daarvoor? Zo nee, waarom niet? Is de regering ervan overtuigd dat het stikstofbeleid de komende jaren niet opnieuw in een juridisch moeras zal verzanden?

Extern salderen met deposities uit bestaande vergunningen is een volgens vaste jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State geaccepteerde wijze van mitigatie van effecten bij het toestaan van projecten op basis van een passende beoordeling als bedoeld in artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn. Inherent aan extern salderen met bedrijven is dat een bestaande vergunning geheel of gedeeltelijk wordt ingetrokken, alvorens voor een ander project waarbij sprake is van stikstofdepositie een nieuwe vergunning op basis van de Wet natuurbescherming wordt afgegeven. Een vergunning geeft evenwel geen onvoorwaardelijke juridische aanspraak op een emissierecht, laat staan dat een vergunning recht geeft op verhandelbare stikstofemissie; er is geen sprake van rechten die als zodanig een beschermd eigendomsrecht vormen, zoals de rechtbank in Den Haag onlangs ook heeft bevestigd.¹⁸ Juridische procedures over het stikstofbeleid zijn op voorhand niet uit te sluiten. Ik zie echter geen reden waarom dat zou leiden tot een juridisch moeras.

47. In de memorie van toelichting staat: «De omgevingswaarde vormt samen met de daartoe bestemde bronmaatregelen en het pakket natuurmaatregelen en een adequate monitorings- en bijsturingssystematiek een coherente, structurele aanpak, die verzekert dat de doelstelling wordt behaald.»¹⁹ Hoe kan de regering dit verzekeren als nog niet duidelijk is waar die reductie gaat plaatsvinden en hoe die reductie daadwerkelijk in de praktijk gerealiseerd wordt? Hoe kan een adequate monitoringssystematiek worden verzekerd?

De voortgang en het doelbereik van zowel de maatregelen gericht op depositiereductie als de maatregelen gericht op herstel en versterking van de natuur worden nauwgezet gemonitord. Ik geef invulling aan deze verantwoordelijkheid door de monitoringsrapportages op te laten stellen door een onafhankelijk consortium van kennisinstellingen onder regie van het Planbureau voor de Leefomgeving. De realisatie van de omgevingswaarden is een harde doelstelling: de depositie op 40, 50 en 74% van de stikstofgevoelige hectares moet in respectievelijk 2025, 2030 en 2035 onder de KDW komen. Als uit de monitor van stikstofdepositie blijkt dat het pakket bronmaatregelen onvoldoende is om de doelstelling te halen, dan neemt het kabinet aanvullende maatregelen.

¹⁸ Rb. Den Haag 15 juli 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:6377

¹⁹ Kamerstukken II, 2020–2021, 35 600, nr. 3, blz. 17.

48. In hoeverre is met dit wetsvoorstel en voorgenomen maatregelenpakket rekening gehouden met de aangenomen Tweede Kamermotie van het lid Moorlag²⁰ over natuurversterkingsmaatregelen in het kader van de stikstofaanpak ontwikkelen in samenhang met de Kader Richtlijn Water (KRW)-maatregelen?

Het programma Natuur (Kamerstuk 35 334, nr. 82; Kamerstuk 2020D50882) is onderdeel van het in het wetsvoorstel genoemde programma stikstofreductie en natuurverbetering. Het sluit dan ook aan bij de kaders die in de wet zijn opgenomen voor uitvoering, monitoring en rapportage. De inzet van het programma Natuur is gericht op het op orde brengen van de condities die nodig zijn om de gunstige staat van instandhouding van beschermde habitats en leefgebieden van soorten te realiseren. Een inzet op structurele systeemverbetering (herstel van het natuurlijke systeem) is noodzakelijk om die doelen te realiseren. Om daar te komen zullen afspraken worden gemaakt gericht op verbetering van condities, door bijvoorbeeld het nemen van hydrologische maatregelen. In de nadere uitwerking zullen onderbouwde keuzen van het maatregelenpakket worden gemaakt. Hierbij wordt de uitwerking waar mogelijk, gebiedsgericht opgepakt in samenhang met andere maatschappelijke opgaven zoals de klimaatopgave en de implementatie van de Kaderrichtlijn Water.

49. In welke mate draagt de het voorliggende wetsvoorstel bij aan het behalen van de doelen van de Nitraatrichtlijn en de Kaderrichtlijn Water?

Ten algemene is de stikstofwet gericht op minder stikstofemissies en daarmee op minder stikstofbelasting van natuurgebieden en oppervlakt en grondwater. Als zodanig wordt bijgedragen aan de doelen van de Nitraatrichtlijn en Kaderrichtlijn water. In welke mate de stikstofwet bijdraagt aan de doelen van deze Europese richtlijnen, is zeer locatieafhankelijk en niet of nauwelijks te kwantificeren. Overigens is het halen van de doelen van de Kaderrichtlijn Water van meer factoren afhankelijk dan alleen stikstofbelasting. De ontwerpstroomgebiedbeheerplannen 2022–2027 die in het kader van de Kaderrichtlijn Water worden opgesteld, geven dat aan.

Er worden verschillende instrumenten ingezet voor het behalen van de doelen van de Nitraatrichtlijn en van de Kaderrichtlijn Water. Het brede beleidskader daarvoor zijn de prikkels voor de omschakeling naar kringlooplandbouw, gepaard gaand met een betere benutting van nutriënten. Op kortere termijn zijn dat de geïmplementeerde maatregelen van het zesde Actieprogramma Nitraatrichtlijn (2018–2021) en dadelijk het zevende Actieprogramma (2022–2025).

De PAS-evaluatie

50. Ten aanzien van de PAS-evaluatie²¹ hebben de leden van de fracties van GroenLinks en de PvdA de volgende vragen. De evaluatie betreft vijf thema's die in overleg met de opdrachtgever bepaald zijn. Kan de regering aangeven waarom er niet gekozen is voor een meer internationaal perspectief bij de evaluatie? Immers, de PAS had tot doel om via uitwerking van de wet internationale verplichtingen, voortkomende uit Europese wetgeving, na te komen. De PAS is daarbij uiteindelijk gestrand op een uitleg van deze Europese wetgeving op Europees niveau. Het bevreemdt deze leden dat niet is onderzocht waarom en hoe er zo'n verschil van inzicht heeft kunnen ontstaan tussen de Nederlandse en

²⁰ Kamerstukken II, 2020–2021, 27 625, nr. 518.

²¹ Berenschot en Bügel Hajema, met medewerking van Tauw, «Beleidsvaluatie van het PAS en het wetstraject voorafgaand aan het PAS», 1 juli 2020, blz. 11–12. Bijlage bij: Kamerstukken I, 2020–2021, 35 334, W.

Europese wetgever. Kan de regering reflecteren op deze constatering van deze leden en aangeven welke stappen zij heeft gezet om een dergelijke kostbare juridische dwaling van Nederland in de toekomst tijdig te voorkomen?

Anders dan de vragenstellers lijken te veronderstellen is er op het vlak van de nationale en Europese wetgeving geen sprake van een wezenlijke incongruentie. De uitspraken van het Hof van Justitie van de Europese Unie van 7 november 2018²² en van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 29 mei 2019²³ laten op zichzelf ruimte voor een nationale regeling van de programmatische aanpak stikstof, zoals deze in de Natuurbeschermingswet 1998 en vervolgens – na invoering van de Wet natuurbescherming – in het Besluit natuurbescherming – was opgenomen.

In zijn uitspraak van 7 november 2018 verklaart het Hof immers voor recht:

«

(...)

- 3) *Artikel 6, lid 3, van richtlijn 92/43 moet aldus worden uitgelegd dat het niet in de weg staat aan een nationale regeling op grond waarvan de bevoegde instanties in het kader van een programmatische aanpak een vergunning voor projecten kunnen verlenen op basis van een passende beoordeling, zoals bedoeld in deze bepaling, die in een eerder stadium is uitgevoerd en volgens welke een bepaalde totale hoeveelheid stikstofdepositie verenigbaar is met de instandhoudingsdoelstellingen van die regeling. Dat is echter slechts het geval wanneer na een grondige en volledige toetsing van de wetenschappelijke deugdelijkheid van die beoordeling kan worden gegarandeerd dat er wetenschappelijk gezien redelijkerwijs geen twijfel bestaat dat geen van de plannen of projecten schadelijke gevolgen heeft voor de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied, hetgeen door de nationale rechter moet worden nagegaan.*
- 4) *Artikel 6, lid 3, van richtlijn 92/43 moet aldus worden uitgelegd dat het niet in de weg staat aan een nationale regeling als die in de hoofdingen, op grond waarvan voor bepaalde projecten die een bepaalde drempel- of grenswaarde voor stikstofdepositie niet overschrijden, in het kader van een programmatische aanpak geen individuele toestemming is vereist, indien de nationale rechter ervan overtuigd is dat de passende beoordeling, zoals bedoeld in deze bepaling, die in een eerder stadium is uitgevoerd, voldoet aan het criterium dat er geen redelijke wetenschappelijke twijfel bestaat dat die plannen of projecten geen schadelijke gevolgen hebben voor de natuurlijke kenmerken van de betrokken gebieden.*

(...)

De Afdeling bestuursrechtspraak geeft in punt 1.6 van haar uitspraak dan ook aan:

«Uit het arrest volgt dat het Hof het toestaan van activiteiten op basis van een programmatische aanpak zoals het PAS niet principieel in strijd acht met artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn. Uit het arrest moet echter ook worden afgeleid dat een programma zoals het PAS zich moeilijk laat verenigen met artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn. De uit die bepaling voortvloeiende eisen voor een passende beoordeling staan in ieder geval in de weg aan een programma, zoals het PAS, dat enerzijds gericht is op het treffen van maatregelen voor het behoud en herstel van natuurwaarden op termijn en anderzijds op het direct mogelijk maken van

²² ECLI:EU:C:2018:882.

²³ ECLI:NL:RVS:2019:1603.

nieuwe activiteiten. Het Hof onderkent weliswaar dat een programma zoals het PAS, waaraan een integrale effectbeoordeling ten grondslag ligt van alle voorgenomen maatregelen en ontwikkelingen, beter geschikt is voor de beoordeling van de cumulatieve gevolgen van stikstofveroorzakende activiteiten, maar dit neemt volgens het Hof niet weg dat de passende beoordeling aan alle eisen van artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn dient te voldoen. De passende beoordeling van een programma dient met andere woorden aan dezelfde eisen te voldoen als de passende beoordeling van een individueel plan of project.»

Zoals uit deze uitspraak blijkt, is het de uitwerking van het programma 2015–2021 zelf die tot strijdigheid leidt met artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn, zoals uitgelegd door het Hof. Dit onder meer omdat effecten van sommige ontwikkelingen en maatregelen sowieso niet meegerekend hadden mogen worden en andere maatregelen en hun effecten onvoldoende zeker waren op het moment van de passende beoordeling van het programma, op basis waarvan het programma 2015–2021 was vastgesteld. Daarbij is van belang dat de jurisprudentie van het Hof zich in de tijd inmiddels verder had ontwikkeld. Niet onbelangrijk in dit verband is dat ook de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State ten aanzien van het meerekenen van de effecten van ontwikkelingen en maatregelen in haar verwijzingsuitspraak met de prejudiciële vraagstelling aan het Hof een ruimhartiger uitleg hanteerde.²⁴ De Afdeling bestuursrechtspraak wijst in punt 1.5 van haar uitspraak van 29 mei 2019 op de ontwikkeling die de jurisprudentie van het Hof inmiddels heeft doorgemaakt, blijkens het arrest van het Hof van 7 november 2018:

«Uit deze uitspraak volgt dat het arrest van het Hof nieuwe inzichten biedt over de eisen waaraan een passende beoordeling moet voldoen. Het arrest leidt daarom tot bijstelling van de rechtspraak van de Afdeling, die ook voor andere zaken dan zaken waarin het PAS een rol speelt relevant is. De Afdeling heeft er daarom voor gekozen om in deze richtinggevende uitspraak zoveel mogelijk duiding te geven aan het arrest, ook daar waar dat wellicht voor de behandeling van deze pilotzaken niet strikt noodzakelijk is.»

Verder wordt in dit verband in herinnering geroepen dat de Afdeling advisering van de Raad van State ook meer recent nog – in haar voorlichting van 20 november 2019 over de invoering van een drempelwaarde – heeft herhaald dat op zichzelf een programmatische aanpak kan.²⁵ Onder punt 2 van de voorlichting geeft zij aan:

«Uit dat arrest van het HvJ EU blijkt ook dat tegen een programmatische aanpak en het hanteren van een drempelwaarde, waaronder geen vergunning hoeft te worden gevraagd en dus ook geen (individuele) beoordeling plaatsvindt, op zichzelf geen bezwaren bestaan. Een programmatische aanpak waarbij in een eerder stadium een integrale effectbeoordeling wordt gemaakt, maakt het mogelijk om te kijken naar eventuele cumulatieve gevolgen van de deposities van stikstof in de betrokken gebieden. (...) Dat laat echter onverlet dat hoge eisen worden gesteld aan de motivering van plannen of projecten, of het nu gaat om een individuele beoordeling of om vrijstellingen via drempelwaarden, al dan niet in het kader van een programmatische aanpak.»

In antwoord op de vraag van de leden van de fracties van GroenLinks en de PvdA kan dan ook worden aangegeven dat de wettelijke regeling van het programma aanpak stikstof zoals die op initiatief van de Tweede Kamer in de Nederlandse wetgeving was neergeslagen op zichzelf

²⁴ Uitspraak van 17 mei 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1259.

²⁵ Voorlichting W11.19.0346/IV/VO, bijlage bij Kamerstukken II 2019/20, 35 334, nr. 17.

verenigbaar is met het Europese recht, dat evenwel de uitwerking van het programma in de praktijk – met name waar het kunnen betrekken van de effecten van maatregelen en ontwikkelingen betrof – aan striktere eisen moet voldoen dan destijds op basis van de toen geldende jurisprudentie werd aangenomen en dat de uitspraak van het Hof van 7 november 2018 op dit punt, ook voor de nationale rechter, nieuwe inzichten bood. Waar jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie zich ontwikkelt, zal het altijd mogelijk zijn dat een bepaalde praktijk na verloop van tijd aan een gewijzigd juridisch kader moet worden getoetst. Dat is niet te voorkomen, waar het Europese recht nu eenmaal niet de mogelijkheid kent om op voorhand advies te vragen aan het Hof over voorgenomen nationale regelingen laat staan de uitwerking daarvan. Op zichzelf waren ook de overwegingen destijds om te kiezen voor een programmatische aanpak stikstof in de toenmalige context, als weergegeven in het advies van de Adviesgroep onder leiding van het voormalige PvdA-Kamerlid -Huys²⁶ – een context waarbij vergunningverlening zo goed als onmogelijk was geworden zodra sprake was van enige stikstofdepositie op een Natura 2000-gebied met een overschrijding van de kritische depositiewaarden – goed navolgbaar.

51. Kan de regering reflecteren op de constatering dat van de geïnterviewde personen er zeventwintig afkomstig waren van overheidspartijen en dit afzetten tegen het aantal van slechts twee personen die vanuit hun organisatiebelang het natuurbelang vertegenwoordigen? Kan de regering ook aangeven waarom ervoor gekozen is om slechts twee natuurorganisaties te betrekken bij de evaluatie? En waarom is ervoor gekozen om niet te spreken met naar de mening van deze leden de belangrijkste partij die uiteindelijk de PAS-wetgeving bij de Raad van State succesvol bezwaar heeft aangetekend, namelijk MOB?

De interviews zijn uitgevoerd voor het deelonderzoek «Kwaliteit van het PAS». Dit deelonderzoek richtte zich primair op de ontwikkeling en de werking van het PAS (Programma Aanpak Stikstof). Op basis van een uitgebreide documentenstudie is een lijst opgesteld met organisaties die een belangrijke rol hebben gespeeld bij de ontwikkeling en de uitvoering van het PAS. Vervolgens is – redenerend vanuit zes regio's om zo een geografisch breed beeld te krijgen – een selectie gemaakt van organisaties/personen waarmee de interviews zijn afgenomen. Gezien het grote aantal overheden dat bij de uitvoering van het PAS betrokken was, is een substantieel deel van de gesprekken met overheidsorganisaties gevoerd. Overigens is in deze gesprekken zowel het natuurbelang als het economisch belang geadresseerd. Met name in de gesprekken met provincies is het natuurbelang diepgaand besproken. Mede daardoor achtte het onderzoeksbureau het niet nodig om alle relevante natuurorganisaties te spreken. De twee natuurorganisaties die wel zijn geïnterviewd, leverden naar hun inschatting voldoende informatie om de evaluatie goed te kunnen uitvoeren.

52. Kan de regering aangeven waarom er besloten is om in de evaluatie van het wetstraject de behandeling van de PAS in de Eerste Kamer niet te betrekken? De leden van de fracties van GroenLinks en de PvdA constateren dat dit blijkbaar in overleg met de opdrachtgever is gebeurd. Kan de regering daarom aangeven waarom ze het proces en debat dat is doorlopen in de Eerste Kamer geen onderdeel vindt van het wetgevings-traject? Is de regering het met de fractieleden van GroenLinks en de PvdA eens dat juist vanuit het taakveld van de Eerste Kamer (onder andere het beoordelen van juridische kwaliteit in relatie tot internationale wetgeving en uitvoeringskwaliteit van wetten) het interessant is om te leren van de

²⁶ Kamerstukken II 2008/09, 31 700 XIV, nr. 160.

aspecten die hebben geleid tot het passeren van de PAS-wetgeving in dit huis? Is de regering het met de fractieleden van GroenLinks en de PvdA eens dat juist in de Eerste Kamer er gerede twijfels over het voorstel hadden moeten ontstaan en dat het interessant is om te achterhalen of die aan bod zijn gekomen en welke aspecten ertoe hebben bijgedragen dat deze aspecten niet tot het afstemmen van het wetsvoorstel hebben geleid? Zodat deze leden hiervan kunnen leren. Is de regering bereid om alsnog het traject in de Eerste Kamer te onderzoeken en toe te voegen aan de evaluatie en deze aan de Kamer te doen toekomen?

Bij de uitvoering van het onderzoek is ervoor gekozen om de grote hoeveelheid beschikbare informatie te filteren op het deel van het politieke proces dat betrekking had op de keuze voor en de invulling van het systeem van de programmatische aanpak stikstof en waarin ook de wettelijke regeling vorm heeft gekregen aan de hand van moties en amendementen. Zoals in het voorgaande is aangegeven is daarbij niet onbelangrijk dat het de Tweede Kamer is geweest die via het amendement van de leden Samsom (PvdA) en Koopmans (CDA) op het voorstel voor de Crisis- en herstelwet de programmatische aanpak stikstof in de Nederlandse wetgeving heeft opgenomen,²⁷ in vervolg op het mede naar aanleiding van eerdere debatten in de Tweede Kamer uitgebrachte advies van de Adviesgroep Huys ter zake.²⁸ De focus is zodoende de wisselwerking tussen de input van de Tweede Kamer en het uiteindelijke systeem van het programma aanpak stikstof 2015–2021 zoals dat is vastgesteld. Dat is de afweging geweest om het onderzoek niet uit te breiden met eenzelfde analyse van de behandeling in de Eerste Kamer.

53. De PAS-wetgeving bevatte twee doelstellingen: «economische ontwikkeling samen laten gaan met het op termijn realiseren van de doelen voor Natura 2000-gebieden.»²⁹ Dit is zeer vergelijkbaar met de systematiek van de Omgevingswet, waarbij verwacht wordt dat economische benutting samen kan gaan met bescherming en verbetering van de leefkwaliteit, waaronder de natuurkwaliteit. Uit de evaluatie blijkt dat de economische ontwikkeling wel gelukt is maar de bescherming en verbetering van de Natura 2000-gebieden niet. Letterlijk staat in de evaluatie: «Uit gesprekken wordt duidelijk dat in de praktijk de kant van economische ontwikkelingen vaak zwaarder wogen dan de kant van de ontwikkeling van de natuur». Kan de regering reflecteren op deze constatering en aangeven welke juridische conclusies zij naar aanleiding hiervan trekt ten aanzien van de systematiek van beschermen en benutten, zoals verwoord in de Omgevingswet? Ziet de regering hierin redenen om extra instrumenten te ontwikkelen waarmee men kan komen tot een betere bescherming van de kwetsbare natuurwaarden in Nederland? Dat deze bescherming ook onder de Omgevingswetsystematiek geen vanzelfsprekendheid is, blijkt onder andere uit de recente oproep van de samenwerkende Utrechtse Natuurorganisaties rondom de nieuwe Utrechtse Omgevingsvisie en interim--omgevingsverordening. Hierin constateren zij dat de bescherming van het Utrechtse deel van het Natuur Netwerk Nederland (NNN) tekort schiet omdat er te veel economische activiteiten in en om het NNN worden toegelaten.»³⁰

De Omgevingswet kent inderdaad de doelstellingen van beschermen en benutten. Het beschermingsniveau dat de rijksregelgeving onder de

²⁷ Kamerstukken II 2009/10, 32127, nr. 135.

²⁸ Kamerstukken II 2008/09, 31 700 XIV, nr. 160.

²⁹ «Beleidsvaluatie van het PAS en het wetstraject voorafgaand aan het PAS», blz. 9.

³⁰ Utrechts Landschap, «Natuurorganisaties vragen aandacht voor Natuurnetwerk Nederland» 16 december 2020, <https://www.utrechtslandschap.nl/k/n124/news/view/99521/614/natuurorganisaties-vragen-aandacht-voor-natuurnetwerk-nederland.html#YABOVshKjD4>

Omgevingswet biedt, is gelijkwaardig aan het beschermingsniveau van de huidige regelgeving. De normering is voor een aanzienlijk deel beleidsneutraal overgenomen uit de huidige wetgeving. Dit geldt bijvoorbeeld voor de beoordelingsregels voor omgevingsvergunningen, die dwingend voorschrijven welke belangen mogen worden meegewogen bij het beoordelen van een aanvraag om een omgevingsvergunning. In de beoordelingsregel voor een Natura 2000-activiteit staat bijvoorbeeld dat de omgevingsvergunning alleen mag worden verleend als uit een passende beoordeling de zekerheid is verkregen dat het project de natuurlijke kenmerken van het gebied niet zal aantasten. Op onderwerpen als luchtkwaliteit, natuur, biodiversiteit en waterkwaliteit is er bovendien geen ruimte voor versoepeling omdat Nederland op die terreinen gebonden is aan Europees recht, zoals de richtlijn luchtkwaliteit, de richtlijn industriële emissies, de Habitatrichtlijn, de Vogelrichtlijn en de kaderrichtlijn water. Deze richtlijnen zijn met de integratie van de huidige wetgeving in de Omgevingswet ook geïmplementeerd. Dit wetsvoorstel voegt aan de Omgevingswet drie resultaatsverplichtende omgevingswaarden voor stikstofdepositie toe en een verplicht programma met bron- en natuurmaatregelen. Met de daaraan gekoppelde uitvoerings-, monitorings- en bijsturingsplicht zijn er naar het oordeel van het kabinet voldoende instrumenten voor aanpak van de stikstofproblematiek. De verplichting om aan het parlement te rapporteren over de resultaten van de monitoring zorgt ervoor dat de Kamer met een hoge frequentie wordt geïnformeerd over de voortgang en zo nodig kan bijsturen.

54. In conclusie 4 in de PAS-evaluatie blijkt dat de politieke aandacht voor de uitvoering snel wegzakte nadat het wetsvoorstel aangenomen was. Uit conclusie 6 bleek dat de uitvoeringspraktijk niet stelselmatig tegen het licht is gehouden waardoor knelpunten in de uitvoering en doelbereik onvoldoende voor het voetlicht zijn gekomen. De leden van de fracties van GroenLinks en PvdA constateren dat ook uit andere dossiers blijkt dat de politieke aandacht voor de uitvoeringspraktijk vaak onder de maat is. Hoe kan de regering eraan bijdragen dat het parlement, raden en staten goed inzicht krijgen in en houden op de uitvoeringspraktijk, zodat er op regelmatige momenten afgewogen wordt of er bijgestuurd moet worden? Ziet de regering mogelijkheden om hierbij verbinding te leggen met de jaarlijkse evaluatie van de Omgevingswet?

Het kabinet onderschrijft het belang van het goed zicht houden op de voortgang van de uitvoering van maatregelen en de gevolgen hiervan. Daarom richt de monitoring van de structurele aanpak stikstof zich op de volgende aspecten:

- De omvang van de stikstofdepositie op de voor stikstof gevoelige habitats in Natura 2000-gebieden om de trend in stikstofdepositie waar te kunnen nemen (jaarlijkse rapportage).
- De voortgang en gevolgen van bronmaatregelen ten aanzien van de reductieopgave en omgevingswaarden en de voortgang en gevolgen van natuurmaatregelen (tweejaarlijkse rapportage).
- De omvang en de kwaliteit van de voor stikstof gevoelige habitats in de Natura 2000-gebieden die in het programma zijn opgenomen in relatie tot de instandhoudingsdoelstellingen voor de Natura 2000-gebieden en de landelijke staat van instandhouding (zesjaarlijkse rapportage die aansluit bij de reeds bestaande monitoring van de beheerplannen (instandhoudingsdoelen van gebieden) en de Europeesrechtelijke rapportageplicht vanuit de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn (staat van instandhouding)).

Via de genoemde rapportages die ik toestuur aan de beide kamer der Staten-Generaal en die desgewenst ook door raden en staten benut

kunnen worden, maak ik de actuele stand van zaken inzichtelijk. Door in het programma stikstofreductie en natuurverbetering tussendoelen op te nemen wat betreft zowel stikstof als natuur en in de monitoring hier de voortgang en effecten van maatregelen aan te relateren, wordt ook de voortgang van realisatie van de doelen voor de langere termijn bewaakt zodat zo nodig tijdig ingegrepen en bijgestuurd kan worden.

Gelet op vorengenoemde cyclus is aansluiting bij de meer algemene evaluatiecyclus van de Omgevingswet in brede zin naar mijn mening niet nodig. Hierbij merk ik op dat ook andere sectorspecifieke onderwerpen, zoals luchtkwaliteit, een eigen traject volgen en niet worden meegenomen in de monitoring- en evaluatiecyclus van de stelsel van de Omgevingswet.

55. Kan de regering systematisch ingaan op de verschillende aanbevelingen die de evaluatie³¹ bevat en in hoeverre deze worden opgevolgd nu de behandeling in de Tweede Kamer gereed is?

De aanbevelingen uit de Beleidsevaluatie van het PAS (Programma Aanpak Stikstof) en het wetstraject voorafgaand aan het PAS zijn opgevolgd in de huidige structurele aanpak van stikstofreductie en natuurverbetering.

Aanbeveling 1

Verbind toestemmingsbesluiten voor projecten en (economische) activiteiten met stikstofdepositie niet direct aan natuurherstel. De mogelijkheden voor toestemmingverlening op de korte termijn zijn niet direct gekoppeld aan natuurherstel, maar wel aan maatregelen die stikstofemissie reduceren. Het kabinetsbeleid maakt uitdrukkelijk een onderscheid tussen de mogelijkheden voor toestemmingverlening op de korte termijn en op de langere termijn. In de Kamerbrief van 24 april 2020 (Kamerstuk, 35 334, nr. 82) zijn de mogelijkheden voor vergunningverlening en de randvoorwaarden die hiervoor gelden uiteengezet, die in lijn zijn met de mogelijkheden die in het evaluatierapport worden genoemd. Voor activiteiten van de bouwsector is daarnaast in het wetsvoorstel stikstofreductie en natuurverbetering een partiële vrijstelling van de Natura 2000-vergunningplicht opgenomen voor de tijdelijke stikstofemissie in combinatie met een extra versterking van de structurele aanpak. Zoals ook uit de beleidsevaluatie volgt, zal naarmate de situatie in de Natura 2000-gebieden verbetert er op de langere termijn meer ruimte ontstaan voor toestemmingverlening voor ruimtelijke en maatschappelijke ontwikkelingen. Versterking van de natuur is één van de onderdelen van de structurele aanpak stikstof.

Aanbeveling 2

Werk wel onverminderd door aan natuurherstel via herstelmaatregelen. Onderdeel van de structurele aanpak stikstof is het Programma Natuur. Zoals gemeld in mijn brief van 24 april 2020 (Kamerstuk 35 334, nr. 82) wordt tot en met 2030 een substantieel bedrag, oplopend naar € 300 miljoen per jaar (€ 3 miljard in totaal), beschikbaar gesteld voor natuurherstel en natuurontwikkeling, met de focus op stikstofgevoelige habitats en leefgebieden van soorten. Deze middelen zijn aanvullend op de € 125 miljoen die reeds beschikbaar is gesteld voor de op te richten Natuurbank en de € 125 miljoen voor een (subsidie)regeling voor natuurbehoud en -herstel (Kamerstuk, 35 334, nr. 48). Al deze middelen zijn aanvullend op de bestaande middelen uit het Natuurpact.

³¹ Berenschot en Bügel Hajema, met medewerking van Tauw, «Beleidsevaluatie van het PAS en het wetstraject voorafgaand aan het PAS», 1 juli 2020, blz. 11–12. Bijlage bij: Kamerstukken I, 2020–2021, 35 334, W.

Aanbeveling 3

Zet vol in op de reductie van ammoniakemissie. Geef bronbeleid over de gehele linie een dwingend karakter en anticipeer op negatieve effecten van ontwikkelingen met een tegengestelde richting
Deze aanbeveling is verwerkt in de wettelijk verankerde, ambitieuze reductiedoelstellingen en het pakket aan bronmaatregelen die onderdeel zullen worden van het programma ter bereiking van deze doelstellingen (Kamerstuk 35 334, nr. 82). Een monitorings- en bijsturingssystematiek maakt eveneens deel uit van de structurele aanpak, waarmee zullen ook ontwikkelingen met een tegengestelde richting gemonitord en bijgestuurd kunnen worden.

Aanbeveling 4

Kies voor een landelijke aanpak met oog voor de regionale situatie
De structurele aanpak stikstof is een landelijke aanpak, met ruimte voor een gebiedsgerichte uitwerking. Om tot een gedragen aanpak per gebied te komen, werken Rijk en provincies samen om integraal maatwerk te leveren. Deze aanpak geeft ruimte voor maatwerk passend bij de kenmerken van een gebied en de uitdagingen die daar liggen. Er ontstaat daarmee in de gebieden een afweging tussen de natuur, de kwaliteit van de leefomgeving, de economische bedrijvigheid en de overige maatschappelijke opgaven in het gebied. Daarbij is ook geborgd dat de provinciale opgaves aansluiten op de landelijke opgave. Daarnaast is het voor de gebiedsprocessen noodzakelijk dat er een heldere opgave ligt voor de langere termijn. In het programma dat onder de Wet stikstofreductie en natuurverbetering zal worden vastgesteld, zullen zowel de bronmaatregelen voor stikstofreductie als de natuurmaatregelen voor natuurverbetering richting 2025, 2030 en 2035 worden opgenomen. De afspraken met de provincies zullen onderdeel worden van dit programma.

Aanbeveling 5

Zorg voor een extra prikkel om innovatieve stikstofarme initiatieven te belonen
De ruimte voor activiteiten die stikstofdepositie veroorzaken is schaars. De kans om de huidige mogelijkheden voor toestemmingsverlening te kunnen benutten, neemt toe als de stikstofdepositie die de activiteit veroorzaakt klein is. Dit is voor de initiatiefnemer een prikkel om de stikstofdepositie van een activiteit klein te houden. Het structurele pakket aan generieke bronmaatregelen bevat voorts een groot aantal maatregelen die erop gericht zijn dat door middel van innovatieve emissiearme technieken in de verschillende sectoren stikstofemissiereductie wordt gerealiseerd. Verder laat het kabinet een verkenning naar normeren en prijzen uitvoeren om verdere mogelijkheden voor het bieden van prikkels voor stikstofreductie te onderzoeken. Deze verkenning wordt in het eerste kwartaal van dit jaar afgerond.

Aanbeveling 6

Behoud de gemeenschappelijke taal, instrumentarium en programmaondersteuning; en

Aanbeveling 7

Ontwikkel een governancestructuur waarin uitwisseling plaatsvindt tussen politiek, bestuur en de werking van de uitvoering
In mijn brief van 13 oktober 2020 (Kamerstuk 2020Z18692) heb ik aangegeven dat de huidige structurele aanpak in gezamenlijkheid met de betrokken departementen is opgezet en in gezamenlijkheid met de provincies verder wordt uitgewerkt. Deze samenwerking is breder van opzet dan in het PAS en is van grote meerwaarde vanwege de bijdrage die op deze wijze in onderlinge samenhang kan worden geleverd aan de oplossing van het stikstofprobleem. Ik zie ook de meerwaarde om dit voor de toekomst te behouden en verder te versterken, waarbij ook in de

governancestructuur voor de lange termijn aandacht zal moeten blijven voor betrokkenheid op politiek en bestuurlijk niveau.

Aanbeveling 8

Zorg voor een brede monitoringssystematiek gericht op effecten, resultaten en proces

Een essentieel onderdeel van de structurele aanpak is de uitwerking van een passende monitorings- en bijsturingssystematiek zoals uiteengezet in de brief van 24 april 2020 (Kamerstuk 35 334, nr. 82), zowel met betrekking tot de stikstofdepositie en natuurkwaliteit per gebied als de voortgang en effecten van de uitvoering van maatregelen. Deze gebiedsspecifieke monitoring versterkt de juridische houdbaarheid van de structurele aanpak, omdat hiermee gericht monitoring en bijsturing plaats kan vinden op de inspanning om de instandhoudingsdoelstellingen per Natura 2000-gebied te realiseren.

56. Welke maatregelen neemt de regering om de stikstofuitstoot van de zeevaart (meer dan een kwart van de nationale uitstoot en stabiel) komende jaren te verminderen?

In de totale uitstoot van reactief stikstof (stikstofoxiden en ammoniak) is de bijdrage van mobiliteit ongeveer 20%. Binnen het domein mobiliteit levert de zeevaart een grote bijdrage aan de uitstoot, maar levert het een relatief kleine bijdrage aan de stikstofdepositie in Nederland: het gaat om een aandeel van 2,9% (bron RIVM 2019).

Voor de zeescheepvaart geldt dat het een internationale sector betreft. Daarvoor zijn mondiale maatregelen in het kader van het Internationale Maritieme Organisatie (IMO) het meest geëigend en effectief. Vanaf 2021 gelden aangescherpte IMO-regels voor nieuwe schepen op de Noordzee, waardoor de NOx-uitstoot voor deze schepen met 80% wordt gereduceerd.

De Tweede Kamer is op 26 november 2020 bij brief van de Minister van I&W hierover bericht (Kamerstuk 31 409, nr. 305). In deze brief is ook ingegaan op walstroom. Walstroom voor de zeevaart blijkt effectief, niet alleen voor stikstof, maar ook voor klimaat, luchtkwaliteit en geluid. Het kabinet heeft hier, in het kader van de structurele aanpak stikstof, € 12 miljoen voor vrij gemaakt.

Ten slotte zal de Tweede Kamer ter uitvoering van de motie Van Otterloo/Harbers (Kamerstuk 35 600, nr. 46) geïnformeerd worden over de mogelijkheden voor intensivering van bronmaatregelen voor de kustprovincies zoals een forse inzet op walstroomvoorzieningen en het verleggen van scheepvaartroutes op de Noordzee.

57. Bevinding 11 van de PAS-evaluatie³² gaat over een onverwachte toename van ammoniakuitstoot per dier. Er worden twee mogelijke oorzaken genoemd: gebrekkige werking emissiearme stallen en een toename van de mestfraude. Welke acties heeft de regering genomen om deze trend beter in beeld te krijgen en de mestfraude aan te pakken? Welke waarborgen zijn in het voorliggende voorstel opgenomen om te voorkomen dat strengere eisen aan stallen etc. opnieuw leiden tot een toename van fraude?

In de bevinding waarnaar verwezen wordt, wordt de mogelijkheid genoemd dat er ontwikkelingen zijn opgetreden die niet zijn terug te

³² Idem, blz. 52.

vinden in de cijfers, zoals een onvolledige werking van emissiearme stalsystemen en een toename van (mest)fraude tijdens het PAS. Aan de Commissie Deskundigen Meststoffenwet (CDM) is een advies gevraagd over de effectiviteit van emissiearme stallen naar aanleiding van het CBS-rapport over gasvormige stikstofverliezen dat op 25 oktober 2019 aan uw Kamer is gestuurd (Kamerstuk 35 334, F). CDM bevestigt dat emissiearme stallen niet in alle gevallen de beoogde emissiereductie opleveren (Kamerstuk 35 334, Y). Dit is soms toe te wijzen aan de gebruikte technieken, soms aan het management door de veehouder. Het advies onderstreept de noodzaak om samen met de sector verder onderzoek te doen naar de emissie(reductie) van (emissiearme) stallen in de praktijk. Ik heb aangegeven hoe ik dat samen met de Staatssecretaris van lenW wil doen.

Met de Versterkte handhavingsstrategie Mest (VHS), die in 2018 is vastgesteld, worden grote stappen gezet om de naleving van de regelgeving bij de aanwending, transport en verwerking van mest te verbeteren. Hierbij wordt maximaal ingezet op het verbeteren van de kwaliteit van controle en handhaving door risico's beter inzichtelijk te maken en op basis daarvan risicogericht te handhaven, notoire overtreders aan te pakken en de naleving van wet- en regelgeving te verhogen. Een belangrijk onderdeel van de VHS mest is de gebiedsgerichte aanpak. Hierbinnen werken RVO en de NVWA samen met het Openbaar Ministerie (OM), politie en regionale partners, zoals provincies, omgevingsdiensten en waterschappen. Door deze samenwerking en interventies over een breed terrein, neemt de doeltreffendheid en de impact van de inspecties toe.

Daarnaast wordt er ingezet op verdere digitalisering en meer digitaal toezicht. Regelgeving wordt hiervoor in het eerste kwartaal van 2021 verwacht op basis waarvan al het vervoer van dierlijke meststoffen digitaal en realtime verantwoord moet gaan worden. Hierdoor kan de NVWA meer digitaal toezicht houden op de mesttransporten en sneller en efficiënter optreden indien er sprake is van onregelmatigheden tijdens deze transporten. Daarnaast is er meer inzage in de meststromen.

Tevens wil ik met de op 9 september jl. gepubliceerde contouren voor het toekomstig mestbeleid (Kamerstuk 33 037, U) naar een eenvoudiger en daarmee beter handhaafbaar mestbeleid. De contouren richten zich erop dat veehouders een duidelijke keuze maken voor een grondgebonden of niet-grondgebonden bedrijfsvoering, waarbij in het geval van een niet-grondgebonden bedrijfsvoering wordt gericht op een transparante afvoer en verwaarding van mest.

58. Op welke wijze heeft de regering in het huidige voorstel, en in de overige juridische uitwerkingen daarvan, ruimte geschapen om tegenvallers in natuurontwikkeling en stikstofdepositie op te vangen? En op welke wijze wordt omgegaan met het verwerken van risico's in stikstofreductie, bijvoorbeeld als gevolg van het inzetten van innovatieve systemen? Boekt men de impact van deze maatregelen vooraf of achteraf in? En wanneer dat vooraf is: waar wordt het risico belegd voor wanneer de doelen niet behaald worden? Gaat dat ten koste van de stikstofruimte voor vergunningen of gaat dat ten koste van stikstofruimte voor natuur, ergo het tempo van verslechtering dan wel verbetering van de natuurgebieden?

De wijze waarop het bereiken van de doelen van reductie van stikstofdepositie en natuurverbetering wordt geborgd en tegenvallers worden opgevangen, is met het stellen van tussentijdse doelstellingen in combinatie met monitoring van de omgevingswaarde en de voortgang en

gevolgen van de natuurmaatregelen en zo nodig wijziging van het programma. De verwachte stikstofreductie van (innovatieve) maatregelen wordt niet vooraf ingezet voor maatschappelijke en economische ontwikkelingen die stikstofdepositie tot gevolg hebben. Het programma stikstofreductie en natuurverbetering is, anders dan het programma aanpak stikstof 2015–2021 (PAS), geen systeem voor het genereren van ontwikkelingsruimte voor vergunningverlening, maar zorgt er wel voor, door in de opgave voor natuurbehoud en -herstel te voorzien, dat er geleidelijk minder knelpunten voor economische en maatschappelijke activiteiten ontstaan.

59. Bij de achttiende bevinding³³ schetst het rapport het beeld dat de provincies vrij positief zijn ten aanzien van het tempo van realisatie van de herstelmaatregelen. In de praktijk bleken complexe projecten vaak te laat te worden gerealiseerd. Hoe zorgt de regering ervoor dat bij voorliggend wetsvoorstel door decentrale overheden realistischere planningen van de uitvoering wordt gehanteerd en dat uitstel snel in beeld is zodat er bijgestuurd kan worden?

Het kabinet acht het van belang dat de middelen zo optimaal mogelijk worden ingezet. Daartoe zijn in het uitvoeringsprogramma natuur een aantal controlemechanismen ingebouwd. Elke twee jaar wordt er gerapporteerd over het effect van de maatregelen. Waar nodig zal worden bijgestuurd. Na zes jaar zal er geëvalueerd worden op de realisatie van het doelbereik en kan er voor de resterende tijd eventueel bijgestuurd worden. Voorafgaand aan het toekennen van middelen aan provincies wordt een specifieke uitkering opgesteld. Hierin worden tussen Rijk en de desbetreffende provincie afspraken opgenomen over o.a. opgave, type maatregelen en termijn. Jaarlijks zullen Rijk en provincie in gesprek gaan over de voortgang. Het wetsvoorstel voorziet in een uitvoeringsplicht voor maatregelen vallend onder het programma. Op deze wijze borg ik dat de investeringen ook daadwerkelijk resultaat opleveren.

60. Uit bevinding 28 blijkt dat de verdeling tussen verschillende categorieën projecten binnen het PAS, wellicht niet optimaal verdeeld was. Ook onder het huidige wetsvoorstel is er sprake van strategische prioritaire projecten en overige ruimte. Kan de regering aangeven op basis van welke inhoudelijk criteria de verschillende project categorieën gekozen zijn? Kan de regering vervolgens aangeven waarom ze uitgekomen is bij de gekozen projecten en welke projecten de eindlijst niet gehaald hebben?

Tijdens het PAS was de omvang voor de depositieruimte van de categorieën vooraf bepaald. Zodoende bleek het slechts beperkt mogelijk om in te spelen op actuele ontwikkelingen. In het huidige stikstofbeleid vindt de toedeling van de schaarse depositieruimte plaats op basis van inhoudelijke prioritering.

In de Kamerbrief van 13 november 2019 (Kamerstuk 35 334, nr. 1) heeft het kabinet aangekondigd dat de eerst beschikbare ruimte wordt gereserveerd voor woningbouw en infrastructuurprojecten, om de vergunningverlening hiervoor weer snel op gang te brengen. Doordat in deze sectoren op dat moment het meest acuut banen op de tocht stonden en bedrijven dreigden failliet te gaan, is besloten deze sectoren de eerst beschikbare ruimte toe te delen. Bovendien zorgde deze keuze ervoor dat de nationale woningbouwopgave zo min mogelijk gehinderd zou worden.

Daarnaast is in de Kamerbrief van 24 april 2020 (Kamerstuk 35 334, nr. 1) een ontwikkelreserve aangekondigd. Deze reserve is bedoeld voor de

³³ Idem, blz. 62.

meldingen en projecten van nationaal belang (bijvoorbeeld projecten in de infrastructuur, waterveiligheid, woningbouw, defensie of ten behoeve van de energietransitie). Criteria om in aanmerking te komen voor deze ontwikkelreserve en de wijze waarop deze ruimte wordt ingezet voor toestemmingverlening, worden op dit moment uitgewerkt.

61. De leden van de fracties van GroenLinks en de PvdA constateren dat naast de problematiek van de verdeling, ook de doorlooptijd van rijksprojecten een belemmering is geweest voor het goedkeuren van projecten door andere overheidslagen. Immers, de ruimte voor de prioritaire projecten moest bewaard blijven, ook wanneer een dergelijk project niet tot aanvraag of nog niet tot uitvoering kwam. Hoe voorkomt de regering dit in de toekomst?

In het PAS was inderdaad ontwikkelingsruimte gereserveerd voor zogenoemde prioritaire projecten. Dit waren projecten van aantoonbaar nationaal of provinciaal maatschappelijk belang, aangedragen door Rijk én provincies. Dit betroffen ook projecten van gemeenten en wasschappen. Hierdoor werd geborgd dat er ontwikkelingsruimte beschikbaar zou zijn voor algemeen wenselijk geachte ruimtelijke ontwikkelingen en voorzieningen, zoals woonwijken, infrastructuur en bedrijventerreinen. Er kon alleen ontwikkelingsruimte worden gereserveerd als aannemelijk was dat voor een dergelijk project een toestemmingsbesluit zou worden genomen in het tijdvak waarin het programma van toepassing was. Hierdoor werd voorkomen dat onnodig ontwikkelingsruimte werd gereserveerd ten koste van niet-prioritaire ontwikkelingen. Ook bleef er een reëel deel van de ontwikkelingsruimte beschikbaar voor andere nieuwe activiteiten die niet als prioritair project waren aan te merken.

Het programma stikstofreductie en natuurverbetering met bron- en natuurmaatregelen dat het Rijk nu uitvoert, is allereerst bedoeld voor het verbeteren van de natuur. Afhankelijk van het gebied en de uitwerking van de maatregelen, ontstaan eventueel mogelijkheden voor Rijksprojecten en andere economische en maatschappelijke ontwikkelingen. Door middel van de ontwikkelreserve reserveert het Rijk ruimte voor meldingen en projecten van nationaal belang, zoals bijvoorbeeld Rijksprojecten in de infrastructuur, waterveiligheid, woningbouw, defensie of ten behoeve van de energietransitie. Waar nodig zal het Rijk met de provincie(s) overleggen over prioritering van de uitgifte van ruimte voor vergunningverlening. Daarnaast zal het Rijk binnen de gebiedsgerichte aanpak met de andere overheden en sectoren meewerken om aanvullende stappen te zetten en stikstofruimte voor toestemmingverlening te creëren.

62. Bevinding 9 op bladzijde 122 geeft aan dat tijdsdruk in de behandeling van de PAS-wetgeving van groot belang is geweest bij het juridisch toetsen van de wetgeving in het parlement. Ook het voorliggende wetsvoorstel werd in de Tweede Kamer onder onmogelijke tijdsdruk behandeld. Minder dan een week voor het debat werden er nog grote onderdelen gewijzigd om het voorstel politiek haalbaar te maken. Deze vragenronde in de Eerste Kamer vindt plaats onder het verzoek van de Minister om voor eind februari 2021 de besluitvorming in de Eerste Kamer af te ronden. Kan de regering, gezien deze gang van zaken, eens reflecteren op bevinding 9 en de vraag beantwoorden of het maatschappelijk wenselijk is dat zulke belangrijke wetten onder dergelijk gesternte tot stand moet worden gebracht? Wie is in de ogen van de regering verantwoordelijk voor een goede procesgang van wetsvoorstellen? Zeker wanneer jaren later blijkt dat een procesgang onder tijdsdruk juridische slordigheden oplevert en de betreffende wet uiteindelijk juridisch niet houdbaar blijkt en gewone mensen daardoor voor lange tijd in de modder belanden? Zouden we niet nu al moeten leren van de parlementaire

onderzoekscommissies naar de toeslagenaffaire en uitvoeringsorganisaties, zo vragen de leden van de fracties van GroenLinks en de PvdA.

Bevinding 9 luidt: «In het wetgevingstraject is voortdurend een tijdsdruk om de planning te halen. Partijen vinden dat de ontwikkeling van het PAS niet snel genoeg gebeurt.» In de evaluatie wordt niet geconcludeerd dat tijdsdruk een negatieve invloed heeft gehad op de zorgvuldigheid van de behandeling of de kwaliteit van de PAS-wetgeving. Die wetgeving en het PAS zelf zijn ook niet in korte tijd tot stand gekomen: inclusief de behandeling van de wetgeving zijn er meer dan vijf jaar verstreken tussen de aanbieding aan de Tweede Kamer in februari 2010 van de «Hoofdlijnennotitie Programmatische Aanpak Stikstof (PAS)»³⁴ en de inwerking-treding van het PAS op 1 juli 2015.

Dit wetsvoorstel is onder tijdsdruk tot stand gekomen. Dat is verklaarbaar gezien de grote maatschappelijke belangen: enerzijds de vaak forse overbelasting door stikstof van veel Natura 2000-gebieden, anderzijds de grote economische belangen en de noodzaak om, na de PAS-uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 29 mei 2019, zo snel mogelijk een duurzame oplossing te vinden voor de vastgelopen toestemmingverlening voor economische activiteiten.

In antwoord op de vraag wat we kunnen leren van de Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag verwijs ik naar de brief van de Minister-President van 15 januari 2021, waarin namens het kabinet wordt gereageerd op het rapport «Ongekend onrecht».³⁵

63. Artikel 1.1 van het voorliggende wetsvoorstel geeft de opsomming van stikstofgevoelige habitats, stikstofgevoelige leefgebieden van vogelsoorten, natuurlijke habitats en natuurlijke habitats van soorten. Stikstofgevoeligheid is echter geen categorie in de Vogel- en habitatrictlijn. Hoe wordt in juridische zin een stikstofgevoelig habitat onderscheiden van een niet-stikstofgevoelig habitat?

Elk stikstofgevoelig habitat (type natuur) kent een kritische depositiewaarde (KDW); de op dit moment geldige KDW's zijn die uit Van Dobben e.a. (2012).³⁶ De KDW is «de grens waarboven het risico bestaat dat de kwaliteit van het habitat significant wordt aangetast als gevolg van de verzurende en/of vermistende invloed van atmosferische stikstofdepositie». Een habitat wordt als stikstofgevoelig aangemerkt als de KDW onder de 2400 mol stikstof per hectare per jaar ligt. De relatie tussen beschermde habitats en stikstofgevoeligheid is vastgelegd in AERIUS Calculator, het rekeninstrument voor de vaststelling van de omvang van stikstofdepositie op een voor stikstof gevoelige habitat in een Natura 2000-gebied, beschikbaar op www.aerius.nl. Het gebruik van AERIUS Calculator en de versie daarvan wordt voorgeschreven in artikel 2.1 van de Regeling natuurbescherming.

64. Wat is de toegevoegde waarde van het expliciet benoemen van stikstofgevoeligheid ten opzichte van andere drukfactoren zoals verdroging, versnippering of verstoring?

³⁴ Kamerstuk 30 654, nr. 77.

³⁵ «Ongekend onrecht», eindverslag van de Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag, Kamerstuk 35 510, nr. 2.

³⁶ Zie Van Dobben, H.F., Bobbink, R., Bal, D. en Van Hinsberg, A., Overzicht van kritische depositiewaarden voor stikstof, toegepast op habitattypen en leefgebieden van Natura 2000. Alterra Wageningen UR, 2012.

Dit wetsvoorstel richt zich primair op de aanpak van de stikstofoverbelasting (en de effecten daarvan) op stikstofgevoelige habitats. Stikstof is voor die habitats de beperkende (of in ieder geval een belangrijke beperkende) factor voor duurzaam behoud en herstel. De stikstofproblematiek heeft naar zijn aard een gebiedsoverstijgend karakter. Het is echter belangrijk om te beseffen dat er ook andere drukfactoren zijn, die meer op gebiedsniveau spelen. Dit besef is om twee redenen belangrijk. Ten eerste omdat die andere drukfactoren mede de oorzaak zijn van de huidige (aangetaste) natuurkwaliteit. Ten tweede omdat die ook een aangrijpingspunt kunnen bieden voor gebiedsgerichte natuurherstelmaatregelen, waarmee de natuurkwaliteit in bepaalde gevallen kan worden behouden of zelfs verbeterd, ondanks een tijdelijk nog voortdurende overbelasting door stikstof. Daarmee wordt de landelijke aanpak van de stikstofoverbelasting op een belangrijke manier aangevuld, met name in het Programma Natuur. Dat programma zal uiteindelijk opgenomen worden in het wettelijke programma stikstofreductie en natuurverbetering om zo het realiseren van de omgevingswaarden en instandhoudingsdoelstellingen van stikstofgevoelige natuurwaarden integraal aan te pakken. De structurele aanpak ziet dan ook niet alleen toe op het verlagen van de stikstofdepositie, maar ook op het versneld oplossen van andere drukfactoren.

Artikel 1.12a lijkt in tegenspraak met de Habitatrichtlijn die stelt dat achteruitgang niet is toegestaan. De in de eerste en tweede lid geformuleerde drempelwaarden sluiten verdere verslechtering niet uit. Het wetsvoorstel en de memorie van toelichting maken niet duidelijk welk percentage van de respectievelijk 40%, 50% en 74% van de habitats en leefgebieden niet meer mag worden overschreden. Daarmee is ook onduidelijk wat dit betekent voor de respectievelijk 60%, 50% en 26%. Gegeven de Habitatrichtlijn mag daar immers ook geen verslechtering optreden.

65. Hoe wil de regering omgaan met het gegeven dat maatregelen ter verbetering van Natura 2000-gebieden die binnen beoogde percentage gebieden vallen, niet automatisch betekenen dat achteruitgang in de overige gebieden voorkomen wordt. Hoe waarborgt de regering komende 15 jaar achteruitgang in de overige gebieden? Hoe ziet de regering toe op de percentuele overschrijdingen die een drempelwaarde mogelijk moeten maken? In welke 40% van de habitats en leefgebieden mag de KDW wel en in welke 60% van de habitats en leefgebieden mag de KDW nu niet worden overschreden?

Het pakket van bronmaatregelen uit het programma stikstofreductie en natuurverbetering heeft een positief effect op alle voor stikstofgevoelige natuurgebieden. Dat komt onder andere doordat zowel ammoniak als stikstofoxiden behoorlijke afstanden afleggen en bronmaatregelen dus per definitie voor een verlaging van de «stikstofdeken» leiden. Voor de gebieden die nog niet onder de KDW zijn gebracht, wordt, ook samen met de provincies, goed in kaart gebracht welke combinatie van natuur(herstel)maatregelen en aanvullende stikstofreductiemaatregelen nodig zijn om duurzaam te verzekeren dat verslechtering wordt voorkomen. Welke hectares met stikstofgevoelige natuur onder de KDW komen en wat de effecten van maatregelen op de gebieden zijn, wordt de komende tijd met meer precisie duidelijk bij de uitwerking van de bronmaatregelen per Natura 2000-gebied en het uitwerken van de provinciale gebiedsplannen. Het programma stikstofreductie en natuurverbetering zal hiervoor een kader bieden. Tevens wordt met de monitoring- en bijsturingssystematiek, zoals voorzien in het voorliggende wetsvoorstel en de voorgehangen ontwerpamvb, met regelmaat onderzocht of behoud overal nog steeds is geborgd, indien dit laatste niet het geval is zal hierop worden bijgestuurd

zoals verplicht vanuit de Vogel- en Habitatrichtlijn. In het wetsvoorstel is geen drempelwaarde opgenomen.

66. Wat betekent het precies als de regering stelt dat de KDW mag worden overschreden? Wat betekent dit voor andere overschrijdingen van andere waarden? Wat gebeurt er met vergunde praktijken als blijkt dat voorgestelde percentuele overschrijdingen op hun beurt ook weer overschreden worden?

Naast stikstofbronmaatregelen bevat de structurele aanpak ook natuurherstelmaatregelen waardoor er in veel gebieden ook herstel plaatsvindt, wat eraan bijdraagt dat de stikstofgevoelige natuur in een gunstige staat van instandhouding wordt gebracht. Deze herstelmaatregelen kunnen ook gericht worden op het verbeteren van condities op bijvoorbeeld het gebied van hydrologie. Voor het verbeteren van die condities zijn in dit wetsvoorstel geen omgevingswaarden opgenomen³⁷.

De stikstofreductieopgave is omvangrijk en voor het oplossen hiervan is langjarige inzet nodig. Hoewel in alle gebieden een depositiereductie zal plaatsvinden, zullen er gebieden zijn waar voorlopig nog geen zicht is op onderschrijding van alle kritische depositiewaarden voor de dit gebied voorkomende habitats. De omgevingswaarden betekenen dan ook niet dat als het onderhavige wetsvoorstel kracht van wet verkrijgt de KDW nergens meer overschreden mag worden, dat zou op korte termijn praktisch onmogelijk zijn. De situatie kan zich echter wel voordoen dat, ondanks dat de omgevingswaarden tijdig gerealiseerd worden, de mate van depositiereductie, of de snelheid waarmee die wordt bereikt, onvoldoende blijkt te zijn in concrete gebieden. Op voorhand is dat nu niet duidelijk, maar dat zou kunnen blijken uit gebiedsinformatie. Het gaat dan om gevallen waar ondanks genomen herstelmaatregelen tóch verslechtering optreedt. Als een herstelmaatregel in zo'n geval die verslechtering dus niet kon voorkomen, is een aanvullende bronmaatregel nodig om een zodanige vermindering van depositie te bewerkstelligen dat verslechtering wél kan worden voorkomen. Deze samenhang tussen bron- en natuurherstelmaatregelen krijgt invulling in de gebiedsgerichte uitwerking van de structurele aanpak en die gebiedsplannen die in dat kader worden opgesteld.

In Artikel 1.13a van het wetsvoorstel staat het volgende in het eerste lid: «Onze Minister draagt in het belang van de rechtszekerheid tezamen met gedeputeerde staten van de provincies zorg voor het legaliseren van de projecten met een geringe stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden die voldeden aan de voorwaarden van artikel 2.12 van het Besluit natuurbescherming, zoals dat luidde op 28 mei 2019.» De wens is begrijpelijk, zomeren de fractieleden van GroenLinks en de PvdA, het klinkt als grote schoonmaak, maar in het kader van het belang van de rechtszekerheid is het ten eerste van belang om te beseffen dat de voorwaarden van artikel 2.12 van het Besluit natuurbescherming, zoals dat luidde op 28 mei 2019, in strijd waren met de internationale verplichtingen die volgen uit de EU-Habitatrichtlijn. Het Europees Hof van Justitie heeft daar een duidelijk advies over gegeven en de Raad van State heeft op basis van dat advies het PAS vernietigd.

67. Deze leden vragen of het verstandig is om nu achteraf te gaan legaliseren, want het is ten zeerste de vraag of de legalisering stand houdt

³⁷ In sommige gevallen volgen kwantitatieve doelen of normen met betrekking tot andere condities dan stikstof wel uit andere wet- en regelgeving, zoals bijvoorbeeld de Kaderrichtlijn Water. Door middel van een integrale benadering van de uitwerking van de maatregelen worden meekoppelkansen met deze andere opgaven zo veel mogelijk benut.

zeker omdat we geen reden hebben om aan te nemen dat de natuur zich nu ineens zal herstellen.

Om activiteiten die destijds vielen onder de grenswaardevrijstelling op een verantwoorde manier een vergunning te kunnen verlenen, is een passende beoordeling met mitigatie door bronmaatregelen nodig wanneer significante gevolgen niet zijn uit te sluiten. Bij die mitigatie vindt een bijdrage van 30% aan de natuur plaats. In de passende beoordeling moet vervolgens zeker worden gesteld dat de stikstofdepositie die de gemelde activiteiten veroorzaken, niet leidt tot aantasting van de natuurlijke kenmerken van de Natura 2000-gebieden.

Het kabinet treft daarom (bron)maatregelen. Afgelopen voorjaar (brief van 24 april 2020; Kamerstuk 35 334, P) is besloten tot een overtuigend en effectief programma aan (bron)maatregelen waarmee de achtergronddepositie daalt en de natuur op termijn kan herstellen. Alle sectoren dragen hier aan bij. De wettelijke resultaatsverplichting borgt dat 40, 50 en 74% van de stikstofgevoelige oppervlakte in Natura 2000-gebieden geen overbelasting door stikstofdepositie meer heeft in respectievelijk 2025, 2030 en 2035. Om die doelstelling te behalen moeten alle maatregelen – of alternatieven met vergelijkbaar doelbereik – worden uitgevoerd. In aanvulling hierop is besloten een ontwikkelreserve in te stellen voor toestemmingverlening voor activiteiten die destijds vielen onder de grenswaardevrijstelling en nationale belangen. Het kabinet kent ontwikkelreserve toe voor het mitigeren van de mogelijke effecten van de projecten waarvoor een PAS-melding is ingediend. Stapsgewijs komt er uit het programma depositieruimte beschikbaar wanneer de verschillende maatregelen effect hebben. Als het effect van deze maatregelen vaststaat en additioneel is ten opzichte van wat nodig is voor behoud en het halen van de instandhoudingsdoelstellingen, kunnen de betreffende gemelde activiteiten waar nodig van een individuele vergunning worden voorzien. Dat is bijvoorbeeld niet nodig als meldingen al een vergunning hebben gekregen of als blijkt dat gemelde activiteiten niet zorgen voor significant negatieve effecten op de natuur. Vanwege de bijzondere situatie dat de meeste te vergunnen activiteiten op dit moment al plaatsvinden, leidt deze systematiek ertoe dat de stikstofdepositie zal dalen. Immers: de feitelijke depositie van de meeste meldingen blijft gelijk, terwijl de mitigerende maatregelen zorgen voor een daling in de depositie.

Het vijfde lid van artikel 1.13a laat hier meer van zien. Compenserende maatregelen als bedoeld in artikel 6, vierde lid, van de Habitatrictlijn, kunnen alleen worden aangevoerd voor de het verlenen van toestemming zoals bedoeld in artikel 6, derde lid van de Habitatrictlijn, bij ontstentenis van alternatieve oplossingen en om dwingende redenen van groot openbaar belang. In dit geval gaat het echter om activiteiten waarvoor alternatieven zijn en die niet kwalificeren als dwingende redenen van groot openbaar belang. Deze leden verwijzen hierbij ook naar hun opmerkingen en vragen rondom de inzet van MER's.

68. Kan de regering aangeven welk belang zwaarder weegt, dat van de natuurgebieden die lijden onder de stikstofdepositie of dat van de bedrijven die de stikstofdepositie veroorzaken? En kan bij de beantwoording van deze vraag worden ingegaan op hoe de rechtszekerheid van de PAS-melders zich verhoudt tot de al uit 1992 stammende verplichting aan de natuur om habitats en soorten te beschermen? Is de regering van mening dat rechtszekerheid een andere waarde moet hebben richting dieren en planten in de natuur dan richting bedrijven? Kan de regering een juridische onderbouwing geven van deze verschillen in rechtszekerheid en daarbij ook erop ingaan in welke mate deze term gewogen

moet worden richting abstracter sub- of objecten in ons rechtssysteem zoals biodiversiteit en natuurkwaliteit.

Het primaire doel van het wetsvoorstel is om de depositie van stikstof op daarvoor gevoelige habitats in Natura 2000-gebieden te verminderen en om de natuur in die gebieden te verbeteren. Het natuurbelang staat dus voorop. Het wetsvoorstel heeft ook tot doel om in het belang van de rechtszekerheid de meldingen en de andere onder het PAS vergunning-vrije projecten met een geringe depositie te legaliseren, maar dat belang gaat niet ten koste van de natuur, omdat uit de Habitatrichtlijn volgt dat de betrokken activiteiten alleen gelegaliseerd kunnen worden als de potentiële negatieve effecten worden gemitigeerd of gecompenseerd. Het kabinet zet zich dus zowel voor de melders als voor de natuur in.

69. Mocht de regering van mening zijn dat de overheid verschillend mag omgaan met de rechtszekerheid van mensen, dieren en abstractere sub- of objecten in het rechtssysteem, kan de regering aangeven hoe zij dat ziet vanuit het perspectief van de Wet dieren, waarin aan dieren intrinsieke waarde is toegekend en waaruit men toch zou moeten kunnen afleiden dat ze recht op bescherming hebben, en afgeleid daarvan recht van bescherming van bestaan, dus ook rechtszekerheid aan wetgeving moeten kunnen ontlenuen die vergelijkbaar is aan die van andere partijen in het recht. Graag een reactie van de regering.

Het kabinet is van mening dat de overheid op een gelijke wijze omgaat met de bescherming van mensen en de natuur.

70. Is de regering van mening dat activiteiten die op basis van juridisch onhoudbare programma's worden gedoogd op een later moment moeten worden gelegaliseerd? Welke precedentwerking kan hiervan uitgaan richting andere activiteiten? De leden van de fracties van GroenLinks en PvdA ontvangen graag een inschatting van de juridische risico's voor precedentwerking die hiervan uit kunnen gaan richting andere onterecht vergunde activiteiten.

Het risico van precedentwerking is beperkt, gezien de bijzondere omstandigheden van dit geval. Het gaat om duizenden initiatiefnemers die destijds activiteiten hebben verricht en investeringen hebben gedaan in het vertrouwen dat de toen geldende vrijstelling van de natuurvergunningplicht rechtmatig was. Zij hebben nu buiten hun schuld geen vergunning. Het onverbindend verklaren van vrijstellingen van vergunningplichten is een bijzonderheid en niet aan de orde van de dag.

In de praktijk

Ten aanzien van de praktijk hebben de fractieleden van GroenLinks en de PvdA nog de volgende vragen. In november en december jl. verschenen verschillende artikelen in de pers over de uitkoop van kalverhouders in Gelderland. De belangstelling voor de Gelderse stoppersregeling was enorm. Zonder krimp van de rundveestapel is echter niet zomaar te verwachten dat het aantal kalveren in Nederland ook afneemt. De export van kalveren zal gaan toenemen als er geen extra beleid komt dat de opfok van het aantal kalveren vermindert. Deze leden zouden het onacceptabel vinden wanneer diertransporten gaan toenemen, zeker wanneer het jonge dieren betreft, omdat als gevolg van de stikstofaanpak in de structuur van de veehouderij in Nederland onevenwichtig gesnoeid wordt.

71. Kan de regering aangeven welke risico's voor dierenwelzijn kunnen ontstaan als gevolg van de stikstofaanpak? Denk daarbij aan interna-

tionale kalvertransporten omdat nationale opfokcapaciteit wegvalt, melkrunderen die permanent op stal worden gehouden en/of veevoermaatregelen die zonder verlaging van melkproductiedoelstellingen ten koste kunnen gaan van het welzijn van de moederdieren. Kan de regering aangeven welke oplossingsrichtingen er bestaan om deze risico's af te dichten? Kan daarbij worden aangegeven welke extra inzet men bij de NVWA gaat leveren om hier goed een vinger aan de pols te houden?

De gewenste bijdrage van de landbouw aan de stikstofproblematiek kan niet los worden gezien van de bijdrage aan opgaven op het gebied van klimaat, luchtkwaliteit, dier- en volksgezondheid, bodem- en waterkwaliteit, biodiversiteit én dierenwelzijn. Alleen een integrale aanpak leidt tot een toekomstvaste landbouw. Daarom is het structurele aanpak van het Rijk voor de stikstofproblematiek zo opgesteld dat dit pakket, naast een bijdrage aan het oplossen van de stikstofproblematiek, tegelijk een bouwsteen is in het realiseren van mijn Visie Waardevol en Verbonden en draagt het bij aan onder andere de verduurzaming van de veehouderij (Kamerbrief 35 334, nr. 44).

Zo is weidegang ook goed voor dierenwelzijn. Bij de ontwikkeling van stalinnovaties is een randvoorwaarde dat deze geen negatieve consequenties hebben voor dierenwelzijn. Deze eis is opgenomen in de Subsidieregeling brongerichte verduurzaming (Sbv) en wordt ook getoetst door RVO.

Bij de uitwerking van de veevoermaatregel is een van de uitgangspunten dat de gezondheid van de dieren niet in het geding mag zijn. Daarnaast wordt bij de uitwerking van maatregelen regelmatig de NVWA geconsulteerd.

Specifiek voor de kalveren is de verwachting is dat met de regeling van provincie Gelderland het aantal kalverplaatsen in Nederland zal afnemen, waardoor de import van kalveren zal verminderen. Ook dring ik binnen de EU aan op aanpassing van de transportverordening, zodat lange transporten (> 8 uur) van slachtdieren en jonge kalveren worden afgeschaft (Kamerstuk 21 501-32, nr. 1246). Dit heeft naast gevolgen voor het dierenwelzijn, ook gevolgen voor de omvang van de Nederlandse kalverhouderij.

72. Wat gebeurt er met alle vergunningen voor de bouw als straks blijkt dat de op deze wijze verleende vergunningen ongeldig zijn?

Als dat zou blijken, dan heeft dat naar alle waarschijnlijkheid geen gevolgen voor verleende omgevingsvergunningen voor bouwactiviteiten en Natura 2000-activiteiten die op dat moment al onherroepelijk zijn, zo gaat het om tijdelijke activiteiten die dan al hebben plaatsgevonden. Wel kan het gevolgen hebben voor op dat moment nog niet onherroepelijke vergunningen.

Aangenomen moties en amendementen in de Tweede Kamer

Ten aanzien van de door de Tweede Kamer aangenomen amendementen en moties hebben de leden van de fracties van GroenLinks en PvdA de volgende vragen.

Bij brief van 17 december 2020³⁸ aan de Eerste Kamer heeft de Minister van LNV laten weten dat zij het ontwerpbesluit tot wijziging van enkele algemene maatregelen van bestuur (stikstofreductie en natuurverbe-

³⁸ Kamerstukken I, 2020–2021, 35 600, D.

tering) met de bijbehorende nota van toelichting (hierna: ontwerpbesluit) zal voordragen aan de Koning ter verkrijging van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State nadat de Eerste Kamer het wetsvoorstel heeft behandeld. Het ontwerpbesluit zal op een substantieel aantal onderdelen worden aangepast als gevolg van de aangenomen amendementen op de wet.

73. Is de regering bereid het aangepaste ontwerpbesluit aan de Eerste Kamer te doen toekomen voor plenaire behandeling van de wet, opdat het besluit kan worden betrokken bij de beoordeling van de wet?

Ja, ik zal namens het kabinet het aangepaste ontwerpbesluit aan de Eerste Kamer toezenden voor de plenaire behandeling van de wet. Daarin zal de uitwerking van de verschillende amendementen zijn verwerkt.

74. Kan de regering een inschatting geven wat de praktische gevolgen zullen zijn van de amendementen. Leiden zij bijvoorbeeld tot vertraging van invoering van deze of andere wetten? Hebben zij anderszins praktische consequenties die niet zijn voorzien in de toelichting op de amendementen?

Ik kan op dit moment nog niet overzien of de aangenomen amendementen tot vertraging leiden van de invoering van deze of andere wetten. Een praktisch gevolg is in elk geval dat het programma stikstofreductie en natuurverbetering zal moeten worden aangevuld met maatregelen die nodig zijn om in 2035 te voldoen aan de voor dat jaar gestelde omgevingswaarde (amendement op Kamerstuk 35 600, nr. 49).³⁹ Een ander praktisch gevolg is dat voorbereidingen moeten worden getroffen voor het opstellen van een zelfstandig aanvullend programma voor het legaliseren van voorheen vergunningvrije projecten met geringe depositie, maar dat gevolg was uiteraard voorzien in de toelichting op het amendement (Kamerstuk 35 600, nr. 19).

Het amendement met nummer 49 schrijft voor dat in 2035 ten minste 74 procent van de hectares met voor stikstof gevoelige habitats in Natura 2000-gebieden onder de kritische depositiewaarden (KDW) gebracht moet zijn.

75. Is de regering reeds nu in staat, en zo nee, is zij op korte termijn bereid om inzicht te geven in de noodzakelijke dan wel te verwachten maatregelen ter realisatie van deze norm?

Het kabinet is zich ervan bewust dat de omgevingswaarde voor 2035 om additionele maatregelen zal vragen, in aanvulling op het pakket maatregelen dat is vastgesteld voor de stikstofreductiedoelstelling voor 2030. Het kabinet heeft nog geen besluit genomen over het totale maatregelenpakket waarmee de opgave voor 2035 wordt ingevuld. Het kabinet zal verkennen met welke maatregelen hier nader invulling aan gegeven kan worden. Daarbij kijkt het onder meer naar de maatregelen die al voor 2030 in het programma stikstofreductie en natuurverbetering worden vastgelegd, waarvan een aantal doorgetrokken kan worden na 2030 voor additionele effecten. Ook zal het kabinet met onder andere de verschillende sectoren in overleg gaan over mogelijk te treffen maatregelen. De verschillende (lopende) verkenningen (taakopdrachten normeren en beprijzen, ruimtelijke en langetermijnverkenning) zullen daarbij ook benut worden. Door middel van de systematiek van monitoring en bijstelling wordt het tijdsverloop en doelbereik van de stikstofreductie in ieder geval

³⁹ Het maatregelenpakket van 24 april 2020 volstaat om in 2025 te voldoen aan de voor dat jaar gestelde omgevingswaarde (amendement op Kamerstuk 35 600, nr. 21).

tweejaarlijks herbezien. Daarbij wordt ook steeds meer inzicht verkregen hoe de maatregelen uitwerken in effectiviteit en ruimte en hoe de autonome ontwikkelingen zich voortzetten. Tevens is dan aan de orde of met de maatregelen de omgevingswaarden en daaraan gekoppelde tussendoelen kunnen worden gerealiseerd. Het programma moet tussentijds worden gewijzigd als uit de monitoring blijkt dat met het programma niet kan worden voldaan aan de omgevingswaarde. Uiterlijk in 2028 moet dan in ieder geval integraal bezien of met het programma stikstofreductie en natuurverbetering kan worden voldaan aan de gestelde omgevingswaarde voor 2035.

Het amendement heeft onder meer als doel om reeds nu meer duidelijkheid te verschaffen voor (agrarische) ondernemers. Deze leden onderschrijven dit doel maar realiseren zich ook dat investeringen (in de landbouw) een lange looptijd hebben en dat de sector er bij is gebaat op zo kort mogelijke termijn zo veel mogelijk concreet zicht te hebben in de extra maatregelen rond 2030, of wellicht zelfs eerder, genomen moeten worden om de norm te halen.

76. Begrijpen deze leden het goed als zij stellen dat de realisatie van de beleidsplannen van de regering over circulaire landbouw een belangrijke bijdrage moet gaan leveren aan het halen van de met het amendement gecreëerde norm? Is de regering bereid dit beleidsplan op korte termijn te concretiseren met concrete maatregelen, hun inwerkingtreding en de wijze van invoering?

In de doorrekening die door PBL is uitgevoerd (Analyse stikstofbronmaatregelen, PBL, 24 april 2020) is geen concrete stikstofopbrengst gekoppeld aan de omslag naar kringlooplandbouw. Het is wel zo dat de principes van kringlooplandbouw zijn meegenomen bij de totstandkoming van het maatregelenpakket. In die zin kan het maatregelenpakket zelf worden beschouwd als een voorbeeld van de concretisering van een aantal principes van de transitie naar kringlooplandbouw. Het gaat bijvoorbeeld om het verlagen van inputs (verlagen eiwitgehalte veevoer), het verhogen van het aantal uren weidegang, het zoveel mogelijk voorkomen van nutriëntverlies via emissies (stalmaatregelen) en het vervolgens zo waardevol mogelijk inzetten van mest (mestverwerking). Het kabinet is zich ervan bewust dat de omgevingswaarde voor 2035 om additionele maatregelen zal vragen, in aanvulling op het pakket maatregelen dat is vastgesteld voor de stikstofreductiedoelstelling voor 2030. Het kabinet zal de komende jaren nader bekijken met welke maatregelen hier invulling aan gegeven kan worden. In dit kader zal er met de landbouwsector en andere relevante partijen een akkoord worden gesloten over de te behalen reductieopgave en welke maatregelen daarvoor genomen zullen worden. Hierbij zal wederom concretisering van de transitie naar kringlooplandbouw centraal staan.

Het amendement met nummer 21 voegt aan het wetsvoorstel een resultaatsverplichtende omgevingswaarde toe voor 2025, waarbij ten minste 40 procent van de hectares met voor stikstof gevoelige habitats in Natura 2000-gebieden onder de KDW moet worden gebracht. De leden van de fracties van GroenLinks en de PvdA begrijpen dat dit amendement de regering dwingt het leeuwendeel van de maatregelen reeds in de komende vier jaar te realiseren.

77. Kan de regering zo concreet mogelijk aangeven op welke wijze zij dit gaat doen? Begrijpen deze leden het goed dat als gevolg van het amendement onder 21 en het amendement onder nummer 49 er nu drie dwingende termijnen zijn: 40% van de hectares met door stikstofgevoelige

habitats in Natura 2000-gebieden onder de KDW per 2025, 50% per 2030 en 75% per 2035?

Uit de genoemde amendementen (Kamerstuk 35 600, nr. 21 en Kamerstuk 35 600, nr. 49) volgt dat er sprake is van drie omgevingswaarden: in 2025 dient ten minste 40 procent van de hectares met voor stikstof gevoelige habitats in Natura 2000-gebieden onder de kritische depositiewaarden zijn gebracht. Voor 2030 en 2035 is deze omgevingswaarde respectievelijk 50 en 74 procent. Het gaat hierbij om resultaatsverplichtingen. Bij duiding van de opgave moet de uitgangspositie betrokken worden van het aantal hectares dat zich reeds onder de KDW bevindt. In 2018 betrof het aantal hectares onder de KDW 22–24 procent. Hieruit volgt dat er tot aan 2025 16–18 procent gebieden onder de KDW dient te worden gebracht. De doorrekening zoals uitgevoerd door PBL (Analyse Stikstofbronmaatregelen, 24 april 2020, publicatienummer 4073, https://www.pbl.nl/sites/default/files/downloads/pbl_analyse_stikstofbronmaatregelen_24_april_2020.pdf) biedt een uitgebreide toelichting van de voorziene bronmaatregelen en effecten over tijd. Het kabinet is zich ervan bewust dat de omgevingswaarde voor 2035 om additionele maatregelen zal vragen, in aanvulling op het pakket maatregelen dat is vastgesteld voor de stikstofreductiedoelstelling voor 2030. Het kabinet zal verkennen met welke maatregelen hier nader invulling aan gegeven kan worden.

78. Dit zou voor de periode 2026–20230 een relatief bescheiden ambitie opleveren van 10% om daarna weer stevig te moeten versnellen. Is de regering bereid om met inachtneming van de in de wet opgenomen minimale resultaatverplichtingen per vaste datum een meer gelijkmatig reductieschema op te stellen, hetgeen betekent dat voor 2030 een grotere inspanning moet worden gedaan dan thans in de wet voor die datum is vastgesteld?

Het kabinet hecht eraan dat er op korte termijn een significant aantal gebieden onder de KDW wordt gebracht, dat rechtvaardigt de stevige ambitie op de korte termijn. Het kabinet is zich er tegelijkertijd van bewust dat de omgevingswaarde voor 2035 om additionele maatregelen zal vragen, in aanvulling op het pakket maatregelen dat is vastgesteld voor de stikstofreductiedoelstelling voor 2030. Het kabinet zal verkennen met welke maatregelen hier nader invulling aan gegeven kan worden. Daarbij kijkt het onder meer naar de maatregelen die al voor 2030 in het programma stikstofreductie en natuurverbetering vastgelegd worden, waarvan een aantal doorgetrokken kan worden na 2030 voor additionele effecten. Bovendien zal de komende jaren, onder andere aan de hand van monitoring, ook steeds meer inzicht verkregen worden hoe de maatregelen uitwerken in effectiviteit en ruimte en hoe de autonome ontwikkelingen zich voortzetten. De potentie van andere additionele maatregelen zal verkend worden, waartoe ook verschillende (lopende) verkenningen (taakopdrachten normeren en beprijzen, ruimtelijke en langetermijnverkenning) benut zullen worden. De komende jaren zal de opgave zo duidelijker worden en kan gericht worden gekozen voor de noodzakelijke inzet.

79. Leidt een reductie zoals neergelegd in het amendement onder 21 bij de regering tot andere gedachten over de haalbaarheid van de norm die is geadviseerd in het rapport «Niet alles kan overal»? Zo nee, waarom niet?

De doelstelling in 2025 om 40% van de gebieden onder de KDW te hebben gebracht, is een tussendoelstelling richting 2030 en 2035. Doordat het amendement opname hiervan als resultaatsverplichting voorschrijft wordt doelbereik sterker geborgd. Het feit dat de noodzaak tot reductie in 2025

sterker wordt geborgd leidt niet tot een andere inschatting over de haalbaarheid zoals neergelegd in het rapport «Niet alles kan overal».

Het amendement onder nummer 17 voegt toe dat de maatregelen ook rekening moeten houden met de vereisten op economisch, sociaal en cultureel gebied, en met de regionale en lokale bijzonderheden.

80. Wat betekent dit amendement voor de praktijk? Moet hieruit worden begrepen dat er zonder het amendement geen rekening met deze omstandigheden zou worden gehouden? Geeft het amendement partijen een steviger juridische positie als zij in rechte opkomen tegen de in het kader van deze wet genomen maatregelen? Verwacht de regering dat dit amendement zal leiden tot hogere schadevergoedingen dan wel dat het de aanpak van piekbelasters zal bemoeilijken? Zo nee, waarom niet?

In artikel 2, derde lid, van de Habitatrichtlijn en artikel 2 van de Vogelrichtlijn is vastgelegd dat maatregelen ook rekening moeten houden met de vereisten op economisch, sociaal en cultureel gebied, en met de regionale en lokale bijzonderheden. Met het amendement wordt dit op nationaal wetsniveau bekrachtigd en dan concreet voor de maatregelen in het programma stikstofreductie en natuurverbetering. Daarmee wordt het belang en de ruimte om hier rekening mee te houden extra onderstreept, maar geeft het partijen geen stevigere juridische positie als zij in rechte opkomen tegen de in het kader van deze wet genomen maatregelen. Het amendement zal als zodanig ook niet leiden tot hogere schadevergoedingen of de aanpak van piekbelasters bemoeilijken.

In het amendement onder nummer 50 is vastgelegd dat er een provinciaal gebiedsplan wordt opgesteld waarmee de bijdrage aan het bereiken van de landelijke omgevingswaarde wordt uitgewerkt in het gebiedsplan.

81. Staat het provincies vrij een ambitieuzer gebiedsplan op te stellen dan landelijk vereist? Zo ja, is de regering bereid de kosten die hierdoor eerder worden gemaakt en voor zover die op het Rijk vallen ook eerder te vergoeden? En op welke wijze zal de regering provincies die in hun plan onvoldoende maatregelen nemen, dan wel talmen met het vaststellen van een gebiedsplan, controleren en tot nakoming dwingen? Welke instrumenten heeft de regering hiervoor? Hoe wordt voorkomen dat een provinciaal gebiedsplan tot vertraging leidt?

Ja, amendement 50 schetst de kaders voor het op te stellen gebiedsplan. Provincies zijn vrij om ambitieuzere gebiedsplannen op te stellen.

Het Interprovinciaal Overleg (IPO) neemt nu het voortouw in de uitwerking van de gebiedsplannen. Zij verkent bij provincies en bij het Rijk de elementen die in ieder geval onderdeel moeten worden van de gebiedsplannen om een goede basis te vormen voor de gebiedsgerichte aanpak. Ik verwacht op dit moment echter niet dat hierdoor financiële knelpunten ontstaan. Mocht dit zo zijn, dan gaan Rijk en provincies hierover in gesprek.

Rijk en provincies geven ieder vanuit de eigen bevoegdheden, taken en verantwoordelijkheden vorm en invulling aan de structurele aanpak. De gebiedsgerichte aanpak kent een gezamenlijke inzet van Rijk en provincies en vindt deels zijn weerslag in het programma stikstofreductie en natuurverbetering. Er geldt een uitvoeringsplicht voor bestuursorganen die hebben ingestemd om landelijke dan wel regionale maatregelen op te nemen in dat programma.

Indien er geen instemming is, bestaat er geen uitvoeringsplicht. In dat geval zullen Rijk en provincies bestuurlijk in gesprek moeten over de inzet op hun beider verantwoordelijkheid ten aanzien van de instandhoudingsdoelen in de Vogel- en Habitatrichtlijn. In een uiterst geval kunnen dan de instrumenten vanuit interbestuurlijk toezicht van toepassing zijn. Ik verwacht dat dit niet nodig zal zijn, omdat Rijk en provincies zich ten volle verantwoordelijk voelen voor de stikstofaanpak.

Het opstellen van een provinciaal gebiedsplan leidt niet tot vertraging omdat er geen bronmaatregelen in hun uitvoering afhankelijk zijn van een gebiedsplan.

Met het amendement onder 18 is een hardheidsclausule geïntroduceerd voor het geval de te hoge stikstofdepositie in een Natura 2000-gebied in overwegende mate uit het buitenland komt en als gevolg hiervan in Nederland tot onevenredige maatregelen zou leiden.

82. Is de regering het met deze leden eens dat een hardheidsclausule slechts geldt voor gevallen die nu nog niet zijn te voorzien en (daarom) zeer terughoudend en bij onevenredige hardheid moet worden toegepast? Begrijpen deze leden het goed als de adressant van de hardheidsclausule de overheid zelf is? Hoe moet onevenredige hardheid in dat geval worden geïnterpreteerd? Interpreteren deze leden de amendement goed als zij stellen dat dit de weerslag is van de stelling dat tot het onmogelijke niemand gehouden is? Zo nee, waarom niet?

Het amendement onder 18 (het voorgestelde artikel 1.12ga van de Wet natuurbescherming) stelt niet als eis dat het gaat om gevallen die nu nog niet zijn te voorzien. Het is voldoende dat de onhaalbaarheid van een instandhoudingsdoelstelling of de onevenredigheid van de daarvoor te nemen maatregelen blijkt «bij de beoordeling, bedoeld in artikel 1.12f, derde lid», dat wil zeggen bij de monitoring van de omgevingswaarden en de in het programma opgenomen tussendoelen.

Het ligt voor de hand om de bepaling terughoudend toe te passen, al was het maar omdat Nederland bij het in de bepaling voorgeschreven overleg de vragende partij is. Het amendement kan worden gezien als de weerslag van de stelling dat tot het onmogelijke niemand gehouden is, mits «het onmogelijke» in dit geval ruim wordt opgevat, namelijk inclusief de situatie dat een instandhoudingsdoelstelling alleen met een onevenredige inspanning kan worden bereikt.

De hardheidsclausule richt zich inderdaad tot de overheid zelf, specifiek de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, omdat deze hiervoor in gesprek moet met de andere lidstaten en eventueel ook de Europese Commissie.

Het amendement onder nummer 19 regelt dat de Minister van LNV en de provincies de wettelijke opdracht krijgen om tezamen zorg te dragen voor het legaliseren van «projecten» (activiteiten) waarvoor ten tijde van het programma aanpak stikstof 2015–2021 (PAS) geen natuurvergunning nodig was vanwege hun geringe stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden.

83. Welke kosten zijn er aan de realisatie van dit amendement verbonden, zo vragen deze leden.

Voor ik een inschatting kan maken van de kosten, is het noodzakelijk om een plan van aanpak op te stellen waarin duidelijk wordt op welke wijze

het legalisatieprogramma het meest kosteneffectief uitgevoerd kan worden. Dit plan van aanpak is nog niet gereed.

84. Heeft de regering zicht op de totale hoeveelheid uitstoot en depositie die als gevolg van dit amendement wordt gelegaliseerd?

Het RIVM heeft een inschatting gemaakt van de deposities die de meldingen gezamenlijk veroorzaken. Dat betreft gemiddeld 10,4 mol. De meldingsvrije activiteiten zullen ook met het legalisatieprogramma worden voorzien van toestemming. De meldingsvrije activiteiten zijn in twee categorieën op te delen. De eerste categorie zijn activiteiten die onder de toenmalige drempelwaarde van 0,05 mol zijn uitgevoerd. Daarvan is de indicatieve inschatting dat zij gezamenlijk gemiddeld 2,5 mol stikstofdepositie veroorzaken. De tweede categorie zijn activiteiten die een depositie tussen de 0,05 en 1,00 mol hebben in de sectoren zonder meldingsplicht. Daarvan is de indicatieve inschatting dat zij gemiddeld 6,5 mol stikstofdepositie veroorzaken. De verwachting is dat de aangegeven indicatieve deposities eerder hoger dan lager zijn. Daarbij hecht ik eraan te benadrukken dat al deze activiteiten in de praktijk reeds voor depositie zorgen. Het mitigeren van deze effecten met bronmaatregelen leidt er zodoende toe dat de feitelijke depositie met het legaliseren van deze activiteiten afneemt.

85. Kan de regering inschatten welke extra maatregelen er genomen moeten worden om de in de wet neergelegde wettelijke normen te halen?

Om vergunningen te verlenen is het in de huidige situatie in veel voor stikstof gevoelige Natura 2000-gebieden in beginsel noodzakelijk dat de stikstofeffecten van die activiteiten worden gemitigeerd met bronmaatregelen. Om de meldingen in vergunningen om te zetten, zal gebruik worden gemaakt van de ontwikkelreserve, zoals die in de Kamerbrief van 24 april 2020 (Kamerstuk 35 334, nr. 82) is aangekondigd. Om de effecten van de meldingsvrije activiteiten te mitigeren, wordt gebruik gemaakt van de geïntensiveerde maatregelen omtrent piekbelasters, conform de motie De Groot en Van Otterloo (Kamerstuk 35 600, nr. 45). Zodoende zijn de huidige aangekondigde maatregelen in beginsel voldoende om de meldingen en meldingsvrije activiteiten toestemming te kunnen geven.

86. In het amendement wordt uitgegaan van het te goeder trouw handelen bij de niet vergunde bron. Begrijpen deze leden het goed dat er geen legalisatie (maar een verbod) plaatsvindt als geen sprake is van te goeder trouw handelen? Welk criterium wordt gehanteerd voor handelen te goeder trouw?

Het ter goeder trouw handelen is geen expliciet criterium bij het verifiëren van de meldingen. De criteria die van toepassing zijn bij het verifiëren van de meldingen, vindt u op de website van de helpdesk stikstof en Natura 2000 van BIJ12: <http://bij12.nl/pagina/omzetten-pas-melding/>.

87. De leden van de fracties van GroenLinks en de PvdA vragen de regering op welke wijze de motie onder 35 waarin de regering wordt gevraagd om te bezien of depositieruimte in het stikstofregistratiesysteem die niet gebruikt kan worden voor woningbouw- of infrastructuurprojecten met voorrang kan worden besteed aan reserveringen voor bestemmingsplannen voor woningbouw zal worden uitgevoerd.

De komende tijd wordt binnen interdepartementale en interbestuurlijke context bezien of de depositieruimte in het stikstofregistratiesysteem die niet gebruikt kan worden voor woningbouw- of infrastructuurprojecten

met voorrang kan worden besteed aan reserveringen voor bestemmingsplannen voor woningbouw.

Er wordt gestart met een verkenning naar de noodzaak en mogelijkheden voor het gebruik van deze depositieruimte voor bestemmingsplannen in drie regio's waar dit probleem zich in het bijzonder voordoet: Zaanstad, Arnhem-Nijmegen en Zwolle. Om restruimte te gebruiken voor dit doeleinde is een wijziging van de Regeling natuurbescherming nodig, zodat deze voorziet in het kunnen toedelen van stikstofdepositieruimte aan woningbouw bestemmingsplannen.

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van D66

88. De leden van de fractie van D66 constateren dat er sprake is van een kaderwet waar de inbreng van de Tweede Kamer over resultaatverplichtingen in zijn opgenomen. Het wetsvoorstel is de opvolger van de PAS-wetgeving die door de Raad van State naar de prullenbak is verwezen. De Raad van State is ook kritisch over het voorliggende ontwerp. Kan de regering weergeven hoe zij de kritiek van de Raad van State heeft gepareerd en kan de regering de garantie geven dat het voorliggende wetsvoorstel nu wel juridisch houdbaar is.

In het nader rapport is uiteengezet tot welke wijzigingen het advies van de Raad van State heeft geleid. Kort samengevat gaat het om de volgende wijzigingen:

- De omgevingswaarde voor 2030 wordt op wetsniveau geregeld en niet bij algemene maatregel van bestuur. Diezelfde keuze is later gemaakt in de amendementen waarmee aan het wetsvoorstel omgevingswaarden zijn toegevoegd voor 2025 en 2035.
- Het ambitieniveau van de omgevingswaarde is uitvoeriger onderbouwd in de memorie van toelichting.
- Aan het wetsvoorstel zijn diverse instrumenten toegevoegd om te verzekeren dat het programma wordt uitgevoerd, de beoogde natuurdoelen worden bereikt en tijdig wordt voldaan aan de omgevingswaarde (uitvoeringsplicht, tussendoelen en verplichte bijsturing als uit de monitoring blijkt dat niet wordt voldaan aan een tussendoel).
- Aan de toelichting is een uitgebreide bespreking toegevoegd van de voorgenomen maatregelen.
- De in het concept-wetsvoorstel opgenomen bepaling over het vaststellen van een omgevingswaarde voor de bouwsector is geschrapt en in de toelichting is uiteengezet waarom de partiële vrijstelling van de Natura 2000-vergunningplicht verdedigd kan worden in het licht van een geloofwaardig en structureel pakket van maatregelen tot stikstofreductie.

Het kabinet kan geen garantie geven, maar het heeft er vertrouwen in dat dit wetsvoorstel juridisch houdbaar is.

89. Kan de regering aangeven wanneer er een onderbouwd en doorgerekend maatregelenpakket wordt gepresenteerd, waarmee de door de Tweede Kamer aangescherpte doelstellingen worden gehaald, inclusief tussendoelstellingen, en waarmee er een directe koppeling tussen de EHR en het maatregelenpakket wordt gemaakt?

PBL heeft een analyse gedaan naar de effecten van de bronmaatregelen uit het structurele pakket. (Analyse stikstofbronmaatregelen, PBL, 24 april 2020, https://www.pbl.nl/sites/default/files/downloads/pbl_analyse_stikstofbronmaatregelen_24_april_2020.pdf). Tweejaarlijks zal in de rapportage worden ingegaan op de effectiviteit van de maatregelen voor de tussendoelen en de omgevingswaarden voor 2025, 2030 en 2035.

De regering kiest in het wetsvoorstel voor een decentrale aanpak, waarbij een grote rol voor de provincies is weggelegd. De leden van de D66-fractie begrijpen dat in die zin de problematiek in de ene provincie anders is dan in de andere provincie. Tegelijkertijd zagen zij bij de vorige stikstofcrisis dat sommige provincies direct overstag gingen bij boerenprotest.

90. Hoe waarborgt de regering nu dat de instandhoudingsdoelstellingen op gebiedsniveau per provincie gehandhaafd worden en dat de vrijblijvendheid verdwijnt? Uiteraard hebben deze leden daarbij kennisgenomen van de monitorings- en bijsturingssystematiek in het wetsvoorstel.

In het amendement van de leden Futselaar en De Groot (35 600, nr. 25) wordt vastgelegd dat de provincies een gebiedsplan opstellen waarmee de bijdrage aan het bereiken van de landelijke omgevingswaarde wordt uitgewerkt. Deze aanpak geeft ruimte voor maatwerk passend bij de kenmerken van een gebied en de uitdagingen die daar liggen. Met een programmawijziging ontstaat ruimte voor de inpassing van maatregelen uit het gebiedsplan. Het gebiedsplan komt tot stand met alle betrokken overheden en gebiedspartners. De maatregelen voor natuurherstel die nodig zijn voor de instandhoudingsdoelstellingen worden vastgelegd in Natura 2000-beheerplannen, conform vigerende wettelijke bepalingen.

Daarnaast is het bij het uitvoeren van het programma stikstofreductie en natuurverbetering van belang dat er concrete en heldere bestuurlijke afspraken gemaakt worden omtrent de beoogde inzet en toedeling van middelen, de te leveren prestatie en de daarbij behorende termijn om de omgevingswaarden en instandhoudingsdoelstellingen te realiseren. Daarbij kan het Rijk op verschillende manieren sturen, zoals door voorwaarden verbonden aan een specifieke uitkering en door het sluiten van uitvoeringsovereenkomsten met de provincies, die op hun beurt weer afspraken maken met gemeenten en waterschappen. Voor de maatregelen in het programma geldt bovendien een uitvoeringsplicht: indien een bestuursorgaan heeft ingestemd met het opnemen van een maatregel in het programma, is dat bestuursorgaan verplicht om de maatregel uit te voeren binnen de in het programma daarvoor gestelde termijn. Wanneer maatregelen desondanks in resultaten achterblijven, bestaat er de mogelijkheid om aanpassingen in bijvoorbeeld het instrumentarium, timing en omvang van budget te doen of om additionele maatregelen te treffen.

91. In de Tweede Kamer heeft de Minister van LNV toegezegd dat zij de boeren die in de PAS aanpak vergunningen kregen nu wil legaliseren. Kan de regering uitleggen waar de stikstofuitstoot die dat gekost heeft vandaan komt?

Om vergunningen te verlenen is het in de huidige situatie in veel voor stikstof gevoelige Natura 2000-gebieden in beginsel noodzakelijk dat de stikstofeffecten van die activiteiten worden gemitigeerd met bronmaatregelen. Om de meldingen in vergunningen om te zetten, zal gebruik worden gemaakt van de ontwikkelreserve, zoals die in de Kamerbrief van 24 april 2020 (Kamerstuk 35 334, nr. 82) is aangekondigd. Om de effecten van de meldingsvrije activiteiten te mitigeren, wordt gebruik gemaakt van de geïntensiverde maatregelen omtrent piekbelasters, conform de motie De Groot en Van Otterloo (Kamerstuk 35 600, nr. 45). Zodoende zijn de huidige aangekondigde maatregelen in beginsel voldoende om de meldingen en meldingsvrije activiteiten toestemming te kunnen geven.

92. In Trouw werd op 24 november jl. een onderzoek gepresenteerd waar werd gesteld dat als 25 meest vervuilende stikstofbedrijven werden

opgekocht het probleem zou zijn opgelost.⁴⁰ Als voorbeeld werd een kalkoenunderhouder op de Veluwe genoemd die evenveel stikstof uitstoot dan alle Nederlanders tezamen besparen door zich aan de 100 km-maatregel te houden. Toch gaat de regering door met een opkoopregeling op basis van vrijwilligheid. Als het beleid niet succesvol is, zoals het PAS-beleid, dan valt Nederland stil. Industrie en bouw van huizen en infrastructuur komen weer stil te liggen hetgeen voor economie en werkgelegenheid onverantwoordelijk is. Kan de regering uitleggen waarom zij volhardt in deze aanpak?

De structurele stikstofaanpak kent voor het vrijwillig uitkopen van veehouderijen drie verschillende type beëindigingsregelingen: een saneringsregeling voor de varkenshouderij, een landelijke beëindigingsregeling veehouderijlocaties en een gerichte opkoop van piekbelasters in samenwerking met de provincies. Voor wat betreft piekbelasters richt het kabinet zich op maatregelen om de zwaar belastende veehouderijlocaties op vrijwillige basis te beëindigen en op maatregelen om investeringen in stikstofreductie bij piekbelasters in de industrie met gericht maatwerk te stimuleren. Daarnaast bevat het programma een aantal maatregelen die zich beter lenen voor een generieke aanpak, bijvoorbeeld als het gaat om de maatregelen die gericht zijn op het grote aantal boeren dat door wil met hun bedrijf. Deze combinatie van generieke en specifieke maatregelen vertegenwoordigt de brede benadering die het kabinet nodig acht in de aanpak van de stikstofproblematiek. Welke maatregel het beste past op welke plek is zeer gebiedsafhankelijk, maar tezamen voorzien de maatregelen in deze samenstelling en opzet in de benodigde stikstofreductie voor het realiseren van de doelen in 2025 en 2030.

In de regeling provinciale aankoop veehouderijen nabij natuurgebieden wordt in de eerste tranche in samenwerking met provincies gericht actie ondernomen om de grootste belasters nabij Natura 2000-gebieden te benaderen voor opkoop van het bedrijf en wordt op basis van evaluatie van de eerste tranche de mogelijkheid om verplaatsing te faciliteren uitgewerkt (conform motie-De Groot en Van Otterloo, Kamerstuk 35 600, nr. 45).

Voor het totaalpakket aan maatregelen wordt tweejaarlijks gezien of bijstelling noodzakelijk is. Wanneer op basis van de te verwachte effectiviteit de individuele maatregelen in resultaten achterblijven, bestaat er de mogelijkheid om aanpassingen te maken in bijvoorbeeld het instrumentarium en omvang van budget of om additionele maatregelen te treffen.

93. Op basis van doorrekeningen van PBL en RIVM is duidelijk dat in 2030 een stikstofdepositie van gemiddeld 255 mol/ha per jaar nodig is voor natuurherstel en instandhouding. 145 mol zal gerealiseerd worden door het klimaatakkoord en voorgenomen beleid schrijft de regering, zodat er nog 110 mol per ha nodig is. In de memorie van toelichting zegt de regering dat dat mogelijk is met de beoogde maatregelen, al is het wel ambitieus.⁴¹ De akkoorden die tot dusver gesloten zijn op energie- en klimaatgebied laten echter in de uitvoering altijd vertraging en het niet halen van doelstellingen zien. Op welke wijze weet de regering dit met bovenstaande regelgeving te voorkomen?

De systematiek van monitoring en bijstelling houdt ook rekening met bijstelling van het maatregelenpakket wanneer voorgenomen en staand beleid ten aanzien van stikstofreductie andere effecten dan de geraamde

⁴⁰ Adrián Estrada en Felix Voogt, «Als deze 25 boeren stoppen, lijkt de stikstofcrisis voorbij. Maar zo simpel is het niet» *Trouw* 24 november 2020 <https://www.trouw.nl/duurzaamheid-natuur/als-deze-25-boeren-stoppen-lijkt-de-stikstofcrisis-voorbij-maar-zo-simpel-is-het-niet-bdb8683e/>

⁴¹ Kamerstukken II, 2020–2021, 35 600, nr. 3, blz. 26.

effecten laat zien. Indien nodig zal het kabinet aanvullende maatregelen moeten treffen om aan de resultaatsverplichting te voldoen.

94. De regering heeft 5 miljard euro ter beschikking gesteld om tot 2030 tot resultaten te komen. 2 miljard euro voor bron bestrijding en 3 miljard euro voor natuurherstel. Hoe worden deze middelen verdeeld en ingezet en hoe monitoren we de resultaten? Was het direct uitkopen van de grootste vervuilers niet veel goedkoper, sneller en doeltreffender geweest, vragen de leden van de D66-fractie.

De middelen voor bronbestrijding en natuurverbetering worden ingezet voor de maatregelen en de bedragen die in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel zijn beschreven (Kamerstuk 35 600, nr. 3). Voor natuurverbetering is dit verder uitgewerkt in het eind vorig jaar vastgestelde Uitvoeringsprogramma Natuur (Kamerstuk 33 576, nr. 216). Een deel van de natuurmiddelen wordt voor generieke maatregelen ingezet (circa € 150 miljoen in de periode 2021–2023) en een deel voor gebiedsgerichte maatregelen (circa € 600 miljoen in de periode 2021–2023). De inzet van de middelen voor generieke maatregelen wordt in 2021 verder uitgewerkt. Voor de gebiedsgerichte maatregelen is in het uitvoeringsprogramma een verdeling over de provincies vastgesteld. Deze verdeling kan na twee jaar op basis van de resultaten van evaluatie en monitoring worden bijgesteld. In de eerste fase van drie jaar starten provincies, Rijk en partners met maatregelen die in de periode 2021- 2023 uitvoerbaar zijn en bijdragen aan de inhoudelijke opgave. Daarnaast wordt gewerkt aan het vertalen van de gezamenlijke landelijke opgave (zorgen voor de juiste condities voor gunstige of verbeterde staat van instandhouding) naar gebiedsgerichte aanpakken, het uiteindelijke maatregelenpakket voor de periode vanaf 2024 en de programmering.

De monitoring van de van omvang en ontwikkeling van stikstofreductie vindt ieder jaar plaats en iedere twee jaar zal worden gerapporteerd over de voortgang en de gevolgen van bronmaatregelen ten aanzien van de reductieopgave, de nog vast te stellen tussentijdse doelstellingen en de omgevingswaarde. Iedere twee jaar wordt ook over de voortgang en gevolgen van natuurmaatregelen ten aanzien van de nog vast te stellen tussendoelen voor natuurherstel en -verbetering gerapporteerd. Tussendoelen voor natuurherstel en -verbetering zullen in ieder geval betrekking hebben op het tempo van de uitvoering van maatregelen in het programma. Aanvullend hierop kan gekozen worden voor tussendoelen die gericht zijn op de effecten van de maatregelen, waarbij bijvoorbeeld door middel van gebiedsspecifieke procesindicatoren het herstel wordt aangegeven.

Het reduceren van stikstofdepositie is nodig om stikstofgevoelige natuur waar nodig een kans te geven zich te herstellen en blijvend in een gunstige staat van instandhouding te brengen. Het uitkopen van piekbelasters is onderdeel van de stikstofaanpak waar met de motie De Groot en Van Otterloo (Kamerstuk 35 600, nr. 45) extra op wordt ingezet. Het uitkopen van piekbelasters is een geschikte, maar niet de enige geschikte bronmaatregel. Daarnaast zijn ook natuurmaatregelen nodig om de effecten de stikstofdepositie ongedaan te maken, maar om bijvoorbeeld ook de natuur te versterken door gebieden te verbinden en maatregelen in overgangsgebieden te nemen. De mix van bron- en natuurmaatregelen is dus nodig om te komen tot de landelijke gunstige staat van instandhouding.

95. Op dit moment wordt er rondom de Randstad gehandeld in stikstofrechten. Boeren verminderen de uitstoot. Een deel valt dan vrij voor natuurherstel en een deel wordt verhandeld. Hoe beoordeelt de regering deze initiatieven?

Het kabinet staat achter initiatieven die leiden tot natuurherstel én ruimte voor ontwikkeling. Voor de werkwijze van deze boeren willen de provincies Zuid-Holland en Utrecht specifieke beleidsregels opstellen voor het salderen met ruimte uit innovatie. Ik ben daarover ook met de provincies in gesprek.

96. In het wetsvoorstel wordt partiële vrijstelling voor de bouwsector geregeld. Maatschappelijk noodzakelijk, maar wat betekent dit voor de totale vermindering aan uitstoot? Waar wordt die vervolgens gevonden?

De precieze stikstofdepositie door de bouwfase is van meerdere factoren afhankelijk, waaronder de grootte van het project en de afstand tot Natura 2000-gebieden. De totale bijdrage van emissies door activiteiten van de bouwsector aan de totale depositie is ten opzichte van andere sectoren zeer gering (1,3%⁴²) en wordt vooral veroorzaakt door inzet van mobiele werktuigen op de bouwplaats en de bijbehorende vervoersbewegingen. Doordat de stikstofemissies in de bouwfase in hoofdzaak NO_x-emissies betreffen die voor een belangrijk deel leiden tot een diffuus gelijkmatige deken over Nederland, worden deze emissies en de reductie daarvan gezien op «dekenniveau». Op een hoger schaalniveau geldt dat er sprake is van een min of meer gelijkblijvend bouwvolume met een zelfs dalend emissievolume als gevolg van reeds vastgesteld beleid. Hierbij is meer in het algemeen ook van belang dat de bouw een continu proces is waarbij het bouwvolume landelijk en over het geheel genomen min of meer gelijk blijft.

De totale stikstofdeken en die uit de bouw wordt substantieel gereduceerd door een robuust structureel pakket aan bronmaatregelen en door de autonome daling van emissies uit de bouwsector als gevolg van reeds vastgesteld beleid. Dit pakket van maatregelen ondersteunt o.a. de reductie van stikstofemissies bij het verrichten van bouw-, sloop- en aanlegwerkzaamheden van onder andere woningen, utiliteit, energieprojecten en activiteiten in de grond-, weg- en waterbouw.

Het kabinet heeft tevens, aanvullend op de € 5,1 miljard die al beschikbaar was gesteld voor de structurele stikstofaanpak, € 1 miljard gereserveerd voor bronmaatregelen voor het structurele pakket om de partiële vrijstelling in de bouw mogelijk te maken. Hiervan wordt € 500 miljoen ingezet om het structurele pakket te versterken met kosteneffectieve stikstofreducerende maatregelen binnen de bouwsector. Vanaf 2024 wordt met het oog op de partiële vrijstelling de resterende € 500 miljoen gereserveerd om te borgen dat de doelstelling van de structurele aanpak – ten minste 50 procent van de hectares van de voor stikstof gevoelige Natura 2000-gebieden onder de kritische depositiewaarde – ook bij tegenvallende ontwikkelingen wordt gehaald. Aanvullende maatregelen in of buiten de bouw zijn erop gericht om maximaal effect en stikstofreductie binnen het structurele pakket te verzekeren. Op basis van de evaluatie van de bronmaatregelen in 2023 zal nader worden besloten over de inzet van de gereserveerde middelen.

97. In het Rapport van het Adviescollege Stikstofproblematiek wordt als een van de belangrijkste mogelijkheden om tot een oplossing voor de stikstofuitstoot in landbouw en veeteelt de invoering van de afrekenbare stikstofbalans genoemd. Dit moet echter nog wel worden ontwikkeld. De leden van de fractie van D66 vonden de suggestie van het Adviescollege waardevol. Dit zeker in combinatie met een nieuw mestbeleid waar urine en vaste bestanddelen van de mest direct in de stal worden gescheiden,

⁴² Verkennende notitie TNO «NO_x reductiedoel, -pad en beleidspakket bouwsector». Zie: <https://www.woningmarktbeleid.nl/onderwerpen/stikstof/documenten/publicaties/2020/10/13/verkennde-notitie-tno-nox-reductiedoel--pad-en-beleidspakket-bouwsector>

hetgeen grote winst oplevert. Op kleine schaal wordt ermee gewerkt, maar het vergt investeringen in de stallen. Op welke wijze wordt er aan de ontwikkeling gewerkt? Wordt een deel van de 2 miljard euro bronbestrijding hiervoor ingezet?

Met de Subsidiemodules brongerichte verduurzaming stal- en managementmaatregelen (Sbv) ondersteun ik veehouders die willen investeren in innovatieve, integrale en brongerichte verduurzaming van stallen. Ik stimuleer daarvoor langjarig de ontwikkeling van nieuwe technieken en managementmaatregelen waarbij alle schadelijke emissies (stikstofemissies, klimaatemissies, fijnstof, geur) in samenhang en brongericht fors worden teruggebracht. Een brongerichte aanpak, waarbij emissies worden voorkomen door bijvoorbeeld het snel scheiden van mest en urine, betekent ook een verbetering van het stalklimaat, wat positief is voor zowel mens als dier. Deze regeling kent twee modules: de innovatiemodule en de investeringsmodule. Beide modules zijn in 2020 voor het eerst opengesteld geweest. Vanuit de klimaatveloppe en de middelen voor de sanering en verduurzaming van de varkenshouderij is € 172 miljoen gereserveerd voor de Sbv voor de periode 2020–2030.

Ik heb tijdens het AO Mestbeleid op 4 november 2020 in de Tweede Kamer toegezegd dat ik mij inzet om in het voorjaar van 2021 enkele mogelijke hoofdlijnen te schetsen van de Afrekenbare Stoffenbalans (Kamerstuk 33 037, nr. 377). Ik zal daarbij ook ingaan op de motie Harbers die is aangenomen in het kader van de behandeling van de onderhavige Stikstofwet in de Tweede Kamer op 10 december 2020 (Kamerstuk 35 600, nr. 39). In deze motie wordt, evenals in deze vraag, een relatie gelegd tussen stal- en managementmaatregelen en de mogelijkheden die de Afrekenbare Stoffenbalans daarbij zou kunnen bieden.

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de PVV

98. De leden van de PVV-fractie lezen het volgende in de memorie van toelichting: «Naast gerichte natuurmaatregelen is ook een meer natuurinclusieve ruimtelijke inrichting – ook van de directe omgeving van het Natura 2000-gebied – een onderdeel van de oplossing, daar dit extra leefgebied creëert en tevens de robuustheid van bestaande natuur vergroot.»⁴³ Wordt op deze wijze het Natura 2000-gebied indirect vergroot? En leidt dit tot nog meer extra regels voor de directe omgeving van een Natura 2000-gebied?

Maatregelen gericht op een meer natuurinclusieve inrichting zijn erop gericht om naast het versterken van Natura 2000-gebieden ook buiten deze gebieden een goede basiskwaliteit van de natuur te bereiken; ze zijn er niet op gericht om direct dan wel indirect additionele Natura 2000-gebieden te creëren en op deze natuur is ook niet het strikte beschermingskader van artikel 6 van de Habitatrichtlijn van toepassing. Natuurinclusieve inrichting leidt dus niet direct tot extra regels voor de directe omgeving, al kan een bestuursorgaan wel voor het stellen van beschermingsregels kiezen als dat aanpak als noodzakelijk wordt gezien om de instandhoudingsdoelstellingen van het bestaande Natura 2000-gebied te bereiken. Bij de uitvoering wordt uitgegaan van een gebiedsgerichte aanpak. In eerste instantie zal er altijd op zoek worden gegaan naar een gezamenlijke aanpak met de partijen in het gebied middels een integraal gebiedsproces,

99. In de memorie van toelichting is verder te lezen: «Wat betreft de doelstelling wordt geconstateerd dat het kabinet dezelfde ambitie heeft als

⁴³ Kamerstukken II, 2020–2021, 35 600, nr. 3, blz. 11.

het Adviescollege Stikstofproblematiek: een vitale, robuuste en sterke natuur. Het Adviescollege kiest in zijn advies echter voor een ander tempo dan het kabinet om uiteindelijk hetzelfde doel te bereiken: een gunstige staat van instandhouding van de natuur.»⁴⁴ Hoe groot is het verschil in tempo tussen het Adviescollege en het kabinet?

Het Adviescollege Stikstofproblematiek kiest voor een doelstelling van 50 procent emissiereductie in 2030. In het wetsvoorstel zijn de omgevingswaarden geformuleerd als een verplicht percentage van de hectares stikstofgevoelige natuur binnen Natura 2000-gebieden dat onder de KDW moet zijn gebracht. Omrekening van de emissiedoelstelling van het Adviescollege komt neer op 74 procent van deze hectares onder de KDW in 2030. In het wetsvoorstel stikstofreductie en natuurverbetering is vastgelegd dat deze 74 procent van de hectares in 2035 onder de KDW moet zijn gebracht. Dat is vijf jaar later dan het voorstel van het Adviescollege.

Verder stelt het college dat vóór 2040 in vrijwel alle gebieden de Natura 2000-gebieden onder de kritische depositiewaarde moeten worden gebracht. In het wetsvoorstel is geen doelstelling opgenomen voor 2040. Wel wordt in de wet de opdracht aan het kabinet gegeven om de omgevingswaarde voor de periode na 2035 bij te stellen om uiteindelijk uit te komen op een zodanig verminderd niveau van stikstofdepositie als nodig is voor het bereiken van een gunstige staat van instandhouding. In opdracht van het kabinet lopen momenteel diverse verkenningen die handvatten zullen bieden voor deze langere termijn.

100. Waarom wordt een eventuele beheersing van bevolkingsgroei niet meegenomen als maatregel voor het realiseren van de stikstofreductie? Hoe groot is de «stikstof footprint» van een inwoner in Nederland? En hoe groot is de stikstofdepositie voor een stad met 100.000 inwoners?

Hoewel mensen direct en indirect bijdragen aan de uitstoot van stikstof, is het kabinet geenszins voornemens om maatregelen rond de omvang van de bevolking te overwegen om te komen tot stikstofreductie. De stikstof footprint van een inwoner van Nederland verschilt en is onder andere afhankelijk van zijn of haar consumptiepatroon, reisgedrag en woonsituatie. Door het verduurzamen van bijvoorbeeld de voedselproductie, mobiliteit en de energievoorziening wordt indirect ook de stikstof footprint van burgers verlaagd.

*101. Ten slotte lezen de leden van de PVV-fractie de volgende passage in de memorie van toelichting:
«De inzet is dat rangschikking van subsidieaanvragen plaatsvindt op basis van de omvang van de stikstofdepositie op voor stikstof gevoelige Natura 2000-gebieden, vast te stellen met rekensysteem AERIUS. De locatie met de hoogste depositie komt daarbij als eerste in aanmerking voor een subsidie. Er wordt geen afstandscriterium tot Natura 2000-gebieden beoogd, de hoogte van de depositie op een Natura 2000-gebied is bepalend voor de positie in de rangschikking, de afstand tot een Natura 2000-gebied is daarmee slechts indirect van belang.»⁴⁵ Is bij het bepalen van de hoogte van de stikstofdepositie op een Natura 2000-gebied de afstand van de activiteit tot het Natura 2000-gebied een factor in de berekening?*

Ja, de afstand van de activiteit tot het Natura 2000-gebied is een factor in de berekening van de hoogte van de stikstofdepositie. Gemiddeld

⁴⁴ Idem, blz. 16.

⁴⁵ Idem, blz. 29.

genomen neemt de stikstofdepositie af met toenemende afstand doordat een deel van de uitstoot al neergeslagen is en door verdere verdunning in de atmosfeer. De exacte berekening hangt af van de bronkenmerken, de meteorologische omstandigheden en de terreineigenschappen.

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de SP

Bij de schriftelijke vragen ter voorbereiding op het plenaire debat willen de leden van de SP-fractie zich vooral richten op het raamwerk van het wetsvoorstel. Deze leden kijken hierbij in het bijzonder naar de vertaling in het voorliggende wetsvoorstel van de lessen die uit het PAS- traject geleerd moeten worden. De samenleving is gebaat bij een aanpak van de stikstofproblematiek die in de uitvoering realistisch is en de juridische toets der kritiek kan doorstaan.

102. De leden van de SP-fractie vragen de regering of de uitvoeringskracht van de overheden op orde is om deze wet tot een succes te maken. In de praktijk komen veel plannen en projecten niet tot een succesvolle uitvoering omdat het aan uitvoeringskracht ontbreekt. Kan de regering toezeggen dat er bij de uitvoering van dit wetsvoorstel aandacht zal zijn voor de uitvoeringskracht van overheden en dat er, waar nodig, tijdig zal worden bijgestuurd en geïnvesteerd om deze uitvoeringskracht te vergroten?

Rijk en provincies voelen zich ten volle verantwoordelijk voor het realiseren van de doelstellingen en dus de uitvoering van het programma en bijbehorende maatregelen. Hierover zullen conform het amendement-Futselaar duidelijke afspraken worden gemaakt, waar nodig ook met gemeenten en waterschappen. De gebiedsprocessen worden door de provincies als gebiedsregisseurs zorgvuldig aangepakt. Deze aanpak is maatwerk en vraagt per gebied een andere aanpak. Het doel is om via dit maatwerk tot een integrale en gedragen aanpak per gebied te komen. Daartoe wordt ook een implementatiestrategie per gebied opgesteld. Provincies bogen al op ervaring als gebiedsregisseur voor verschillende opgaven in het landelijk gebied waaraan zij samen met andere overheden en maatschappelijke partners werken. In de gebiedsgerichte aanpak voor het stikstofbeleid bouwen de provincies voort op de reeds aanwezige uitvoeringskracht en de al geleverde inzet voor het behalen van de natuurdoelen. Dit geldt ook voor de bij de uitvoering van het natuurbeleid betrokken terreinbeherende organisaties. Monitoring is van belang om de uitvoering en effecten van de maatregelen te volgen en waar nodig bij te sturen. Om de twee jaar zal gemonitord worden op de voortgang en de gevolgen van de maatregelen.

Deze leden zijn bezorgd over de invloed van de invoering van de Omgevingswet op de uitvoering van de voorliggende wet. Inherent aan de invoering van de Omgevingswet is dat er nieuwe jurisprudentie zal moeten worden opgebouwd over interpretatie en uitvoering. Dat zal tijd kosten en de leden van de SP-fractie zijn bezorgd dat dit een belemmerende factor zal zijn bij de uitvoering van het voorliggende wetsvoorstel en daarmee de beoogde stikstofreductie in de weg zal komen te staan. Daarnaast spreken deze leden hun grote zorg uit dat overheden in de praktijk niet klaar zullen zijn om de Omgevingswet op een efficiënte wijze uit te voeren.

103. Erkent de regering de risico's die de invoering van de Omgevingswet met zich mee brengt voor de voorliggende wet?

Er is geen reden om bezorgd te zijn over de gevolgen van de invoering van de Omgevingswet voor de beoogde stikstofreductie en natuurverbe-

tering. Afgezien van de partiële vrijstelling van de Natura 2000-vergunningplicht voor de bouwsector richten de bepalingen van dit wetsvoorstel zich tot de Minister van LNV: die Minister moet straks, samen met de andere overheden, aan de slag met de voorbereiding van twee programma's met bron- en natuurmaatregelen: het algemene programma stikstofreductie en natuurverbetering en het aanvullende programma voor de legalisatie van onder meer de PAS-meldingen. De bepalingen in de Omgevingswet over programma's verschillen niet zo veel van de bepalingen over programma's in de Wet natuurbescherming. Dat komt ook omdat de uitgangspunten, begrippen en systematiek van de Wet natuurbescherming al zoveel mogelijk waren afgestemd op die van de Omgevingswet.

104. Kan de regering nog eens duidelijk maken hoe het voorliggende wetsvoorstel een contramal is op de door de rechter vastgestelde juridische gebreken van de PAS systematiek? Worden met dit wetsvoorstel de juridische gebreken afdoende hersteld, zo vragen deze leden, en kan de regering per onderdeel aangeven op welke wijze dit gebeurt?

Het kabinet heeft er vertrouwen in dat dit wetsvoorstel juridisch houdbaar is. Het programma stikstofreductie en natuurverbetering als voorzien in dit wetsvoorstel is – anders dan het PAS – geen systeem voor het genereren van ontwikkelingsruimte voor vergunningverlening. Wel zorgt het voorgestelde programma ervoor, door in de opgave voor natuurbehoud en -herstel te voorzien, dat er geleidelijk minder knelpunten voor economische en maatschappelijke activiteiten ontstaan.

De in het wetsvoorstel opgenomen legalisering van onder meer de PAS-meldingen zal primair gebeuren op basis van daadwerkelijk gerealiseerde effecten, zodanig dat op elke locatie waarop de te legaliseren activiteit een toename van de stikstofdepositie veroorzaakt, een minstens zo grote daling wordt gerealiseerd. En waar dat niet kan zal nader worden bezien in hoeverre artikel 6, vierde lid, van de Habitatrichtlijn een oplossing kan bieden (adc-toets).

De voorgestelde partiële bouwvrijstelling heeft een eigenstandige onderbouwing overeenkomstig het advies van de Raad van State over het wetsvoorstel: de Raad acht een dergelijke vrijstelling verdedigbaar gezien de effecten van het structurele pakket, het feit dat het gaat om steeds van locatie wisselende maar op landelijk niveau globaal gelijkblijvende emissies, en de zeer geringe bijdrage van de bouw in het totaal van stikstofemissies.

De wettelijke verankering van drie resultaatverplichtende omgevingswaarden, in combinatie met de programmaplicht en het voorgestelde systeem van monitoring en bijsturing, verzekert een substantiële stikstofreductie.

105. Kan de regering bevestigen dat de resultaatverplichtingen in artikel 1.12a ook eerder bereikt zouden kunnen worden dan de nu aan de resultaatverplichtingen gekoppelde jaartallen? Kan de regering toezeggen dat indien in de uitvoering blijkt dat de resultaten voorlopen op de jaartallen dit geen reden zal zijn om de maatregelen te temperen of af te bouwen?

De omgevingswaarden uit het wetsvoorstel betreffen minimumverplichtingen. Het is inderdaad mogelijk dat deze omgevingswaarden eerder worden gerealiseerd dan de voorgeschreven jaartallen, dat hoeft gegeven de langjarige opgave ook niet tot het temperen of afbouwen van maatregelen te leiden. Middels de monitorings- en bijsturingssystematiek worden de maatregelen periodiek geëvalueerd op effecten en uitvoering,

om zo te verzekeren dat de doelstellingen ten minste op de in de wet geldende termijnen worden gerealiseerd.

106. Begrijpen de leden van de SP-fractie het goed dat de resultaatverplichtingen ook leiden tot het tijdig nemen van extra maatregelen, indien vroegtijdig duidelijk wordt dat een resultaatverplichting op een ijkdatum niet lijkt te worden gehaald en niet slechts pas in 2028 als de resultaatverlichting voor 2035 niet gehaald lijkt te worden?

Ingevolge de Omgevingswet geldt er een programmaplicht, indien er een omgevingswaarde wordt geïntroduceerd die niet vanzelf gehaald kan worden. Voor de resultaatsverplichting van zowel 2025, 2030 en 2035 geldt dan ook dat het programma daarin moet kunnen voorzien. Door middel van de monitoringssystematiek wordt het doelbereik van de stikstofreductie uit het programma in ieder geval tweejaarlijks herbezien. Daarbij is dan ook aan de orde of met de maatregelen de omgevingswaarde(n) kunnen worden gerealiseerd. Mocht dat niet het geval zijn, dan moet het programma tussentijds worden gewijzigd. Het kabinet zal daarvoor, in overleg met de betrokken sectoren, nader verkennen welke aanvullende maatregelen mogelijk zijn. Uiterlijk in 2028 wordt in ieder geval integraal bezien of met het programma stikstofreductie en natuurverbetering kan worden voldaan aan de gestelde omgevingswaarde voor 2035.

107. Voor wat betreft de monitoring leven bij de leden van de fractie van de SP zorgen over de wijze waarop die vorm zal worden gegeven. Op welke wijze zal de regering zorgdragen voor een monitoring die een realistisch beeld geeft van ontwikkelingen en voortgang dan wel achteruitgang? Deze leden wijzen hierbij als slecht voorbeeld naar de voortgangsmonitoring van de Kaderrichtlijn Water, waarbij volgens het «one out all out»-principe met samengestelde indicatoren werkelijke onderliggende veranderingen onzichtbaar worden gemaakt. In het algemeen vragen deze leden om een voortgangsbewaking die niet alleen uitgaat van best case scenario's waarbij steeds aan het einde wordt vastgesteld resultaten niet worden gehaald.

Het kabinet onderschrijft het belang van een monitoringssystematiek die een realistisch beeld geeft van zowel de stand van zaken in relatie tot doelstellingen als de voortgang en effecten van maatregelen.

Daarom richt de monitoring van de structurele aanpak stikstof zich op de volgende aspecten:

- De omvang van de stikstofdepositie op de voor stikstof gevoelige habitats in Natura 2000-gebieden om de trend in stikstofdepositie waar te kunnen nemen (jaarlijkse rapportage).
- De voortgang en gevolgen van bronmaatregelen ten aanzien van de reductieopgave en omgevingswaarden en de voortgang en gevolgen van natuurmaatregelen (tweejaarlijkse rapportage).
- De omvang en de kwaliteit van de voor stikstof gevoelige habitats in de Natura 2000-gebieden die in het programma zijn opgenomen in relatie tot de instandhoudingsdoelstellingen voor de Natura 2000-gebieden en de landelijke staat van instandhouding (zesjaarlijkse rapportage die aansluit bij de reeds bestaande monitoring van de beheerplannen (instandhoudingsdoelen van gebieden) en de Europeesrechtelijke rapportageplicht vanuit de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn (staat van instandhouding)).

Door in het programma stikstofreductie en natuurverbetering tussendoelen op te nemen wat betreft zowel stikstof als natuur en in de monitoring hier de voortgang en effecten van maatregelen aan te

relateren, wordt ook de voortgang van realisatie van de doelen voor de langere termijn bewaakt zodat zo nodig tijdig ingegrepen en bijgestuurd kan worden.

Om de resultaatverplichtingen te realiseren zullen plannen met werking op korte termijn en op lange termijn moeten worden ingezet. In de praktijk blijken bij langjarige plannen, zoals bijvoorbeeld op het gebied van water en lucht, de effecten van lange termijn-maatregelen te worden overschat. Daarnaast gaat in de praktijk bij langjarige programma's veel energie en aandacht naar korte termijn-maatregelen.

108. Deelt de regering de mening van de leden van de SP-fractie dat vanaf het begin duidelijk moet zijn dat ook de lange termijn-maatregelen volledige aandacht nodig hebben en dat deze ook realistisch in de monitoring worden opgenomen zodat bij tussentijdse rapportages duidelijk wordt of de voor de lange termijn voorziene effecten ook realistisch zijn? Deze leden zijn van mening dat dit onmisbaar is om tijdig extra maatregelen te kunnen nemen, indien de effecten van lange termijn-maatregelen twijfelachtig lijken te zijn.

Het kabinet deelt deze mening. Het programma vraagt om tussentijdse wijziging als blijkt dat een omgevingswaarde niet kan worden gerealiseerd. Uiterlijk in 2028 wordt in ieder geval integraal bezien of met het programma stikstofreductie en natuurverbetering kan worden voldaan aan de gestelde omgevingswaarde voor 2035 en welke maatregelen (aanvullend) nodig zijn.

109. Om de haalbaarheid van de resultaatverplichtingen in (uiterlijk) 2025, 2030 en 2035 te bewaken achten zij tussentijdse doelen noodzakelijk. De monitoring zou daarom een voor alle overheden uniform en altijd actueel beeld moeten geven. Deelt de regering deze mening?

Ja, ik onderschrijf het belang van een actueel en uniform beeld voor het realiseren van de omgevingswaarden en het zo nodig tijdig kunnen bijsturen. De in het wetsvoorstel stikstofreductie en natuurverbetering opgenomen bepalingen ten aanzien van de monitoringssystematiek zijn hier dan ook op gericht. Ik ben zelf verantwoordelijk voor verslaglegging van de monitoringsresultaten en toezending hiervan aan de beide kamers der Staten-Generaal, volgens de in het wetsvoorstel opgenomen frequenties. Ik geef invulling aan deze verantwoordelijkheid door de monitoringsrapportages op te laten stellen door een onafhankelijk consortium van kennisinstellingen onder regie van het Planbureau voor de Leefomgeving. Met de provincies en andere betrokken bestuursorganen maak ik bestuursafspraken over aanlevering van de hiervoor benodigde gegevens. Zo wordt geborgd dat de monitoringsrapportages een actueel en uniform beeld geven.

110. Voor wat betreft het meten en berekenen van de stikstofdepositie bestaan er voor de leden van de SP-fractie nog onduidelijkheden. Het is voor deze leden niet duidelijk of er bij vaststelling en monitoring van de stikstofdepositie wordt uitgegaan van vergunde uitstoot of werkelijke uitstoot. Hoe wordt voorkomen dat er een papieren werkelijkheid ontstaat waarbij meten en rekenen uitgaan van verschillende uitgangspunten? Deelt de regering de mening dat deze twee werkelijkheden (theoretisch op basis van vergunning en daadwerkelijk in de praktijk) tot misverstanden kunnen leiden en dat dit moet worden voorkomen? Deelt de regering de mening van deze leden dat moet worden uitgesloten dat deze discussie tot juridische risico's leidt?

Bij het berekenen van stikstofdepositie wordt uitgegaan van de werkelijke uitstoot. Hiervoor wordt gebruik gemaakt van actuele bedrijfs- en emissiegegevens, die worden verzameld in de Emissieregistratie. Depositieberekeningen worden gecontroleerd met behulp van veldmetingen. Het RIVM meet op verschillende plaatsen in het land de concentratie van stikstofoxiden en ammoniak. Deze metingen worden vergeleken met de modelberekeningen op deze locaties. Als er systematische afwijkingen zijn tussen de berekeningen en de metingen, worden de modelberekeningen gecorrigeerd. De modelberekeningen volgen dus altijd de metingen. Mede naar aanleiding van het eindrapport van het Adviescollege Meten en Berekenen Stikstof zet het kabinet in op het uitbreiden van de meetnetten in zowel landbouw- als natuurgebieden (Kamerstuk 35 334, W). Het RIVM is gevraagd een meetnetstrategie te ontwikkelen om de toepassing van het netwerk aan meetnetten, inclusief de uitbreidingen, zo effectief mogelijk te laten zijn.

De leden van de SP-fractie onderkennen het grote belang van de woningbouw en de noodzaak tot een spoedige juridisch houdbare oplossing om de woningbouw weer op gang te brengen. Deze leden zijn van mening dat er ook een eigen verantwoordelijkheid van de bouwsector is om een bijdrage te leveren aan de stikstofreductie.

111. Kan de regering inzage geven in hoeverre de bouwsector al invulling heeft gegeven aan de «non-road mobile machinery»-regulering van de EU waardoor er op de bouwplaats stikstofreductie kan worden bereikt?

De herziene non-road mobile machinery (NRMM)-regulering stelt emissielimieten (Stage V) voor luchtvervuilende stoffen, waaronder NO_x, vast voor de motoren van nieuwe mobiele werktuigen op de Europese markt. De Stage V normen gelden sinds 2021, al zijn er voor een aantal motor-categorieën overgangsbepalingen voor fabrikanten. Voor die categorieën kunnen de komende anderhalf jaar nog steeds Stage IV machines (zonder roetfilter) op de markt worden gebracht. Daarnaast wil het kabinet via duurzamer aanbesteden van overheden de vraag naar schone machines bevorderen.

112. Deelt de regering de mening dat ook schoon bouwverkeer een bijdrage kan leveren aan een zo laag mogelijke emissie en dat de sector hier een bijdrage kan leveren?

Ja. Momenteel werkt het kabinet hiertoe met de sector aan een routekaart verduurzaming mobiele werktuigen & bouwlogistiek en een subsidieregeling voor het verduurzamen van bouwwerktuigen en bouwverkeer. Ook zet het kabinet in op het verminderen van bouwverkeer via onder meer digitalisering en bouw hubs. Met deze maatregelen wordt bijgedragen aan de vermindering van stikstof- en CO₂-emissies en de verbetering van de luchtkwaliteit.

113. Deelt de regering de mening van de leden van de SP-fractie dat gelet op de uitzonderingspositie van de bouwsector in het belang van de woningbouw, het voorkomen en beperken van emissies bij de bouwactiviteiten een belangrijk onderdeel van de aanbestedingen zouden moeten zijn? Is de regering bereid op dit punt hier ook naar te handelen en ook anderen hiertoe aan te moedigen en op aan te spreken?

Ja, het kabinet deelt zeker de mening van de leden van de SP-fractie dat het voorkomen en beperken van emissies bij bouwactiviteiten een onderdeel van aanbestedingen moet zijn. Het kabinet werkt op dit moment dan ook samen met de bouwsector en opdrachtgevers een breed beleidspakket uit van stikstofbeperkende maatregelen. Een belangrijke lijn

binnen dit pakket worden afspraken over het emissiearm en -vrij aanbesteden van onder meer bouw- en infraprojecten van Rijksoverheidsorganisaties. Als onderdeel van de bronmaatregelen is daarom al begonnen met het opdoen van ervaring, bijvoorbeeld bij projecten als de A16 bij Rotterdam en hoogwaardig openbaar vervoer in 't Gooi, binnen aanbestedende Rijksdiensten zoals Rijkswaterstaat, ProRail en het Rijksvastgoedbedrijf, waardoor innovaties kunnen worden opgeschaald. De afspraken over emissiearm en -vrij aanbesteden worden nader uitgewerkt en ingevuld met de sector, aanbestedende Rijksdiensten en medeoverheden. Voor bouw- en slooprojecten worden deze afspraken ondersteund door een aanpassing in het Besluit bouwwerken leefomgeving (artikel 7.19a), zoals voorgesteld in het eveneens bij Uw Kamer voorliggende ontwerpwijzigingsbesluit (Kamerstuk 35 600, B).

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de ChristenUnie

114. In de memorie van toelichting geeft de regering aan dat zij nauw gaat samenwerken met de provincies die primair verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van het gebiedsgerichte natuurbeleid.⁴⁶ Zijn de provincies betrokken geweest in het proces om tot dit wetsvoorstel te komen?

Rijk en provincies voelen zich ten volle verantwoordelijk voor het bereiken van de gunstige staat van instandhouding van de natuur. Rijk en provincies geven gezamenlijk vorm aan een robuuste aanpak stikstof en werken intensief samen op het natuurpakket. We werken hier ook in samen met gemeenten en waterschappen. We bespreken ontwikkelingen met elkaar en maken waar nodig afspraken met elkaar, onder andere in het bestuurlijk overleg stikstof. Daarnaast zijn ook de verschillende koepels (IPO, VNG en UvW) uitgebreid geconsulteerd en geïnformeerd bij het vormgeven van het wetsvoorstel. Op deze wijze zijn provincies betrokken bij de totstandkoming van dit wetsvoorstel en nu ook bij de uitwerking van de amendementen en moties vanuit de Tweede Kamer.

115. Op welke wijze heeft de regering zich verzekerd, of gaat zij zich verzekeren, van de medewerking van de lagere overheden die primair verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van het beleid en daarin ook een eigen bevoegdheid hebben? De leden van de fractie van de ChristenUnie denken hierbij bijvoorbeeld aan de uitkoop van piekbelasters.

De interbestuurlijke samenwerking in de stikstofaanpak is op diverse manieren georganiseerd, zowel in de gebiedsgerichte aanpak binnen het programma stikstofreductie en natuurherstel als met het verantwoordelijk departement over het ontwerp van de verschillende regelingen. Uitgangspunt is dat het om een gezamenlijke opgave gaat. Het voorbeeld van de regeling voor de gerichte uitkoop van piekbelasters in uw vraag betreft een regeling waarbij de provincies in het kader van een specifieke uitkering de bedrijven passend in de gebiedsprocessen benaderen.

De inzet van Rijk en provincies vindt deels zijn weerslag in het programma. Er geldt een uitvoeringsplicht voor bestuursorganen die hebben ingestemd om landelijke dan wel regionale maatregelen op te nemen in het programma. Voor de opgenomen maatregelen voorziet het wetsvoorstel in een uitvoeringsplicht. Indien er geen instemming is, bestaat er geen uitvoeringsplicht. In dat geval zullen Rijk en provincies bestuurlijk in gesprek moeten over de inzet op hun beider verantwoordelijkheid ten aanzien van de instandhoudingsdoelen in de Vogel- en Habitatrichtlijn. In een uiterst geval kunnen dan de

⁴⁶ Kamerstukken II, 2020–2021, 35 600, nr. 3, blz. 4.

instrumenten vanuit interbestuurlijk toezicht van toepassing zijn. Ik verwacht dat dit niet nodig zal zijn, omdat Rijk en provincies zich ten volle verantwoordelijk voelen voor de stikstofaanpak.

116. In dit verband hebben deze leden ook een verhelderende vraag: Er is een uitvoeringsplicht voor bestuursorganen die hebben ingestemd met de door hen uit te voeren maatregelen. Bestaat de mogelijkheid dat bestuursorganen niet instemmen met de door hen uit te voeren maatregelen? Welke gevolgen zal dat kunnen hebben voor het behalen van de wettelijke vastgelegde omgevingswaarde voor stikstofdepositie?

Rijk en provincies geven ieder vanuit de eigen bevoegdheden, taken en verantwoordelijkheden vorm en invulling aan de structurele aanpak. De gebiedsgerichte aanpak kent een gezamenlijke inzet van Rijk en provincies en vindt deels zijn weerslag in het programma stikstofreductie en natuurverbetering. Er geldt een uitvoeringsplicht voor bestuursorganen die hebben ingestemd om landelijke dan wel regionale maatregelen op te nemen in dat programma.

Indien er geen instemming is, bestaat er geen uitvoeringsplicht. In dat geval zullen Rijk en provincies bestuurlijk in gesprek moeten over de inzet op hun beider verantwoordelijkheid ten aanzien van de instandhoudingsdoelen in de Vogel- en Habitatrichtlijn. In een uiterst geval kunnen dan de instrumenten vanuit interbestuurlijk toezicht worden ingezet; ook kan een uitvoeringsplicht volgen uit door het Rijk daartoe te stellen instructieregels en instructies (zie artikel 3.18, tweede lid, onder b, Omgevingswet). Ik verwacht dat de inzet van deze instrumenten niet nodig zal zijn, omdat Rijk en provincies zich ten volle verantwoordelijk voelen voor de stikstofaanpak. Indien bovenstaande instrumenten niet voldoende blijken of niet wenselijk worden geacht, zal het kabinet alternatieve maatregelen moeten opstellen, daar de resultaatsverplichting zich richt tot de rijksoverheid.

117. Naar aanleiding van de partiële vrijstelling van de Natura 2000-vergunningsplicht wat betreft de gevolgen van de stikstofdepositie door activiteiten in de bouwsector, de drempelwaarde voor de bouw, hebben de leden van de fractie van de ChristenUnie een vraag over de juridische houdbaarheid van deze drempelwaarde. De systematiek lijkt overeen te komen met die van het PAS. Wat brengt de regering tot de verwachting dat deze vrijstelling wel juridisch houdbaar zal blijken?

Het wetsvoorstel voorziet in de wettelijke verankering van de structurele aanpak van de stikstofproblematiek met een pakket van maatregelen. Kern van deze aanpak is met volle inzet te werken aan herstel en versterking van de natuur en het terugdringen van de stikstofuitstoot. Met een omvangrijk pakket aan natuur- en bronmaatregelen en bijbehorende middelen geeft het kabinet langjarig een concrete, substantiële invulling aan deze opgave.

De partiële vrijstelling ziet uitsluitend op tijdelijke stikstofemissies door activiteiten van de bouwsector gedurende de bouwfase. Kenmerkend voor die activiteiten is dat het gaat om tijdelijke werkzaamheden die jaarrond op steeds wisselende locaties door het hele land plaatsvinden met een beperkte en tijdelijke stikstofemissie veroorzaakt door verbrandingsmotoren. De partiële bouwvrijstelling geldt niet voor eventuele stikstofemissie in de gebruiksfase.

Het kabinet is van mening dat de partiële vrijstelling, gelet op tijdelijkheid van emissies van activiteiten van de bouwsector (bouwfase), in het licht van de effectiviteit van de structurele aanpak het bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen niet in de weg staat. Bij de vormgeving van de partiële vrijstelling is rekening gehouden met het advies van de

Afdeling advisering van de Raad van State. Die stelt dat een partiële vrijstelling voor tijdelijke deposities door de bouwsector verdedigbaar kan zijn in het licht van een geloofwaardig en effectief pakket van maatregelen die nodig zijn voor de verwezenlijking van de instandhoudingsdoelstellingen van de desbetreffende Natura 2000-gebieden en om ervoor te zorgen dat de kwaliteit van de natuurlijke habitats van soorten in het desbetreffende gebied niet verslechtert. Daaraan wordt invulling gegeven met het pakket aan natuur- en bronmaatregelen en met de waarborgen die in het wetsvoorstel zijn opgenomen, waaronder een resultaatsverplichting en de monitorings- en bijsturingssystematiek.

118. De regering zegt toe de stikstofdepositie te zullen monitoren om zo tijdig te kunnen bekijken of de maatregelen tot het vastgelegde resultaat zullen leiden in 2030. Daarnaast stelt de regering in de memorie van toelichting dat zij de effectiviteit van de te nemen bron- en natuurmaatregelen in relatie tot de instandhoudingsdoelen gaat monitoren en dat dit essentieel is om wetenschappelijk te kunnen beargumenteren dat onder- of overschrijding van de depositiewaarde leidt tot het behalen van de instandhoudingsdoelstelling.⁴⁷ Hoe verhouden deze twee doelstellingen, de instandhoudingsdoelen en de vastgestelde depositiewaarde in 2030 zich tot elkaar, zo vragen de leden van de fractie van de ChristenUnie.

De kritische depositiewaarde voor stikstof (KDW) is de grens waarboven het risico bestaat dat de kwaliteit van het habitat significant wordt aangetast door de verzurende en/of vermestende invloed van atmosferische stikstofdepositie. De kritische depositiewaarde biedt daarom een kwantitatief handvat om te sturen op de stikstofdepositie op stikstofgevoelige habitats binnen Natura 2000 gebieden en daarmee de natuurkwaliteit. Overschrijding van de KDW betekent niet dat het habitattype of leefgebied per definitie in kwaliteit achteruitgaat, maar dit kan ook op voorhand niet worden uitgesloten. Andersom betekent onderschrijding van de KDW ook niet dat instandhoudingsdoelen gerealiseerd zijn omdat hier, naast stikstof, ook andere factoren op van invloed zijn. Daarom kiest het kabinet ervoor om de monitoring zowel op stikstofdepositie als natuurkwaliteit te richten en daarbij ook de relatie tussen stikstofbronmaatregelen en natuurherstelmaatregelen te leggen.

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de Partij voor de Dieren

119. De leden van de fractie van de Partij voor de Dieren constateren dat de Nederlandse natuur gebukt gaat onder een dichte stikstofdeken. Deze leden herinneren de regering eraan dat in 75% van de Nederlandse Natura 2000-gebieden de stikstofgrens (ver) overschreden wordt. Aangezien stikstof zich ophoopt, zal de kwaliteit van een natuurgebied achteruitgaan zolang de neerslag boven een gezonde grens ligt. Dat vereist een serieuze aanpak. Toch kiest de regering weer voor een vrijwillige uitkoopregeling van zogenaamde «piekbelasters», boerenbedrijven nabij beschermde natuurgebieden die te veel stikstof uitstoten. Zij worden financieel gecompenseerd wanneer zij hun bedrijf willen beëindigen. Hoe garandeert de regering dat dit voldoende effectief zal zijn? Zeker omdat een boer ervoor kan kiezen om zijn bedrijf te verplaatsen naar een locatie waar de natuur minder wordt belast. De leden van de Partij voor de Dieren fractie vrezen een waterbedeffect, waarbij de problemen zich alleen maar zullen verplaatsen en de natuur geen kans krijgt om zich te herstellen.

De structurele stikstofaanpak kent voor het vrijwillig uitkopen van veehouderijen drie verschillende type beëindigingsregelingen: een

⁴⁷ Idem, blz. 37.

saneringsregeling voor de varkenshouderij, een landelijke beëindigingsregeling veehouderijlocaties en een gerichte opkoop van piekbelasters in samenwerking met de provincies. Voor wat betreft piekbelasters richt het kabinet zich op maatregelen om de zwaar belastende veehouderijlocaties op vrijwillige basis te beëindigen en op maatregelen om investeringen in stikstofreductie bij piekbelasters in de industrie met gericht maatwerk te stimuleren. Daarnaast bevat het programma een aantal maatregelen die zich beter lenen voor een generieke aanpak, bijvoorbeeld als het gaat om de maatregelen die gericht zijn op het grote aantal boeren dat door wil met hun bedrijf. Deze combinatie van generieke en specifieke maatregelen vertegenwoordigt de brede benadering die het kabinet nodig acht in de aanpak van de stikstofproblematiek. Welke maatregel het beste past op welke plek is zeer gebiedsafhankelijk, maar tezamen voorzien de maatregelen in deze samenstelling en opzet in de benodigde stikstofreductie voor het realiseren van de doelen in 2025 en 2030.

In de regeling provinciale aankoop veehouderijen nabij natuurgebieden wordt in de eerste tranche in samenwerking met provincies gericht actie ondernomen om de grootste belasters nabij Natura 2000-gebieden te benaderen voor opkoop van het bedrijf en wordt op basis van evaluatie van de eerste tranche de mogelijkheid om verplaatsing te faciliteren uitgewerkt (conform de motie-De Groot en Van Otterloo, Kamerstuk 35 600, nr. 45).

Voor het totaalpakket aan maatregelen wordt tweejaarlijks bezien of bijstelling noodzakelijk is. Wanneer op basis van de te verwachte effectiviteit de individuele maatregelen in resultaten achterblijven, bestaat er de mogelijkheid om aanpassingen te maken in bijvoorbeeld het instrumentarium en omvang van budget of om additionele maatregelen te treffen.

120. De stikstofuitstoot van ca. 3000 boeren wordt door de regering alsnog gelegaliseerd. De Raad van State sprak in mei 2019 echter uit dat voor elke toename van stikstof een vergunning vereist is. Het legaliseren van de stikstofuitstoot van deze groep boeren is dus alleen mogelijk als op een andere plek evenveel stikstof wordt bespaard. Hoe ziet de regering dat voor zich?

Om vergunningen te verlenen is het in de huidige situatie in veel voor stikstof gevoelige Natura 2000-gebieden in beginsel noodzakelijk dat de stikstofeffecten van die activiteiten worden gemitigeerd met bronmaatregelen. Om de meldingen in vergunningen om te zetten, zal gebruik worden gemaakt van de ontwikkelreserve, zoals die in de Kamerbrief van 24 april 2020 (Kamerstuk 35 334, P) is aangekondigd. Om de effecten van de meldingsvrije activiteiten te mitigeren, wordt gebruik gemaakt van de geïntensiveerde maatregelen omtrent piekbelasters, conform de motie De Groot en Van Otterloo (Kamerstuk 35 600, nr. 45). Zodoende zijn de huidige aangekondigde maatregelen in beginsel voldoende om de meldingen en meldingsvrije activiteiten toestemming te kunnen geven.

121. Wederom kiest de regering niet voor het beperken van het aantal gehouden dieren, maar voor technische innovaties, zoals luchtwassers, uitstootarme stallen, aangepast veevoer en het verdunnen van mest. Symptoombestrijding, die – zo voorspellen de leden van de PvdD-fractie – schaalvergroting verder in de hand zal werken, met minder boerenbedrijven en nog meer dieren tot gevolg. Welke concrete, meetbare effecten (in mollen per jaar) verwacht de regering van deze maatregelen? En is er onderzoek gedaan naar de effecten van deze maatregelen op het welzijn van verschillende diersoorten? Zo ja, wanneer blijkt/zou blijken dat het welzijn van dieren geschaad wordt, is de regering dan bereid deze maatregelen te staken en te zoeken naar alternatieven?

De bronmaatregelen in de structurele aanpak zijn zowel gericht op (technische) innovaties voor duurzaam intensiveren, als op beëindiging en op extensiveren. Voor de reductie in molen die het kabinet PBL en RIVM heeft gevraagd te berekenen verwijs ik u naar de brief aan de Eerste Kamer van 24 april 2020 (Kamerstuk 35 334, P).

De gewenste bijdrage van de landbouw aan de stikstofproblematiek kan niet los worden gezien van de bijdrage aan opgaven op het gebied van klimaat, luchtkwaliteit, dier- en volksgezondheid, bodem- en waterkwaliteit, biodiversiteit én dierenwelzijn. Alleen een integrale aanpak leidt tot een toekomstvaste landbouw. Daarom is het structurele aanpak van het Rijk voor de stikstofproblematiek zo opgesteld dat dit pakket, naast een bijdrage aan het oplossen van de stikstofproblematiek, tegelijk een bouwsteen is in het realiseren van mijn Visie Waardevol en Verbonden en draagt het bij aan onder andere de verduurzaming van de veehouderij (Kamerbrief 35 334, L).

Bij de ontwikkeling van stalinnovaties is een randvoorwaarde dat deze geen negatieve consequenties hebben voor dierenwelzijn. Deze eis is opgenomen in de Subsidieregeling brongerichte verduurzaming (Sbv) en wordt ook getoetst door RVO.

Bij de uitwerking van de veevoermaatregel is een van de uitgangspunten dat de gezondheid van de dieren niet in het geding mag zijn. Daarnaast wordt bij de uitwerking van maatregelen regelmatig de NVWA geconsulteerd.

Specifiek voor de kalveren is de verwachting is dat met de regeling van provincie Gelderland het aantal kalverplaatsen in Nederland zal afnemen, waardoor de import van kalveren zal verminderen. Ook dring ik binnen de EU aan op aanpassing van de transportverordening, zodat lange transporten (> 8 uur) van slachtdieren en jonge kalveren worden afgeschaft (Kamerstuk 21 501-32, nr. 1246). Dit heeft naast gevolgen voor het dierenwelzijn, ook gevolgen voor de omvang van de Nederlandse kalverhouderij.

122. De leden van de fractie van de Partij voor de Dieren zijn verbaasd over de opzet van een stikstofregistratiesysteem. Kennelijk gaat de regering ervan uit dat er stikstofruimte is, die uitgedeeld kan worden aan nieuwe plannen en projecten. Om te voldoen aan de Habitatrichtlijn zou 100% van de stikstofreductie van de door de regering voorgestelde maatregelen ten goede moeten komen aan de natuur. Daar is geen sprake van, zo constateren deze leden. Die ruimte wordt door de regering besteed aan wegen, woningbouw, boeren en vliegvelden. Een stikstofregistratiesysteem is in strijd daarmee en doet denken aan salderingsbanken uit de tijd van de PAS. Kan de regering aangeven of het registratiesysteem tijdelijk van aard zal zijn en zal vervallen zodra een stelsel van drempelwaarden wordt toegepast?

Het programma stikstofreductie en natuurverbetering als voorzien in het wetsvoorstel richt zich in beginsel volledig en alleen op de realisatie van de omgevingswaarde(n) en het bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen voor stikstof gevoelige habitats in Natura 2000-gebieden. Het stikstofregistratiesysteem – dat al eerder mogelijk is gemaakt via de Spoedwet aanpak stikstof en Regeling spoedaanpak stikstof bouw en infrastructuur – wordt gevuld met effecten van maatregelen die niet nodig zijn om de omgevingswaarde(n) te behalen en de instandhoudingsdoelstellingen te bereiken. De termijn van werking van dit registratiesysteem is onder andere afhankelijk van de effectiviteit van de maatregelen van het structurele pakket en de uitputting van beschikbare depositieruimte via

vergunningen. Voorts is er 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 ander kader, bijvoorbeeld voor de onderbouwing van een vrijstelling, worden gebruikt. Het huidige stikstofregistratiesysteem kan enkel benut worden voor de toestemmingverlening aan woningbouw en zeven MIRT-projecten. Er wordt alleen (70 procent van de) depositieruimte beschikbaar gesteld in het stikstofregistratiesysteem nadat de effecten van de maatregelen vaststaan.

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de SGP

Allereerst de omgevingswaarde en de resultaatverplichting. De leden van de SGP-fractie constateren dat de regering sterk stuurt op het halen van de kritische depositiewaarden. Zodra de depositie op een bepaald habitat boven die nationaal vastgestelde, absolute waarde komt, wordt dat juridisch als probleem gezien. Het wetsvoorstel borduurt hier op voort. De kritische depositiewaarden zijn echter nationaal vastgesteld met een nauwkeurigheid (molen per hectare per jaar) die in de ogen van deze leden geen recht doet aan de wetenschappelijke onzekerheden en bandbreedtes. In de praktijk speelt met name ook de waterhuishouding een belangrijke rol. Als de waterhuishouding op orde is, kan een habitat al veel meer hebben.

123. Hoe gaat de regering voorkomen dat de nationale kritische depositiewaarde nog sterker de spelverdeler wordt dan deze nu al is, terwijl deze wetenschappelijk gezien niet meer dan een indicator is voor de stikstofgevoeligheid van een gebied? Is de veronderstelling juist dat een gunstige staat van instandhouding ook bereikt kan worden als de stikstofdepositie nog boven de kritische depositiewaarde zit?

Uit het wetenschappelijke onderzoek dat ten grondslag ligt aan de KDW's blijkt dat bij overschrijding van een KDW de kwaliteit in de regel afneemt. Oftewel: de indicatiewaarde van de KDW is hoog. Er zijn echter uitzonderingen en de belangrijkste daarvan is dat herstelmaatregelen, gedurende kortere of langere tijd, kunnen zorgen voor het voorkómen van verslechtering van habitattypen en leefgebieden van soorten of zelfs het verbeteren van de kwaliteit daarvan. Of een gunstige staat van instandhouding ook bereikt kan worden als de stikstofdepositie nog boven de kritische depositiewaarde zit, is op dit moment nog onduidelijk. Dat hangt sterk af van de duurzaamheid van herstelmaatregelen, inclusief de interactie met andere drukfactoren. Want als een habitat blijvend afhankelijk is van herstelmaatregelen (in het geval de KDW blijvend overschreden wordt), dan zullen die herstelmaatregelen duurzaam moeten zijn, anders kan er geen sprake zijn van een gunstige staat van instandhouding.

124. Hebben de omgevingswaarden zoals voorgesteld in het wetsvoorstel Stikstofreductie en natuurverbetering betrekking op het totale in de gezamenlijke Natura 2000-gebieden aanwezige areaal van stikstofgevoelige habitattypen?

De omgevingswaarden hebben betrekking op het areaal (de hectares) binnen alle Natura 2000-gebieden waarop zich voor stikstof gevoelige habitats bevinden. Het begrip habitat wordt in deze context overkoepelend gebruikt voor habitattypen, habitats van plant- en diersoorten en leefgebieden van vogelsoorten. Een habitat is gevoelig voor stikstof als voor die habitat een kritische depositiewaarde geldt van minder dan 2400 mol stikstof per hectare per jaar.

De leden van de SGP constateren dat de Raad van State aangeeft dat bij het vaststellen van een omgevingswaarde voor stikstof inzicht gegeven moet worden in de mogelijke bronmaatregelen die getroffen kunnen en moeten worden om aan de te kiezen omgevingswaarde te kunnen voldoen, in de in dat verband te maken keuzes voor de verschillende sectoren, en in een tijdspad waarbinnen de noodzakelijke maatregelen waarvoor wordt gekozen moeten zijn gerealiseerd. Voor het halen van de doelstelling voor 2030 wordt dit inzicht in de memorie van toelichting enigszins gegeven. Dat geldt echter niet voor de geformuleerde doelstelling voor 2035.

125. De leden van de SGP-fractie ontvangen graag een uitgebreide toelichting op dit punt: Wat is de extra opgave richting 2035 en wat betekent dit voor de maatregelen die genomen zullen moeten worden en de impact en haalbaarheid ervan?

Om in 2035 74% van de het areaal met stikstofgevoelige habitats binnen Natura 2000-gebieden onder de kritische depositiewaarde te brengen is er een generiek stikstofemissiereductiepercentage nodig van ongeveer 50%, wat zich grofweg laat vertalen naar circa 400–450 mol/ha/jr stikstofdepositiereductie. De 15 jaar die er is om de opgave te realiseren acht het kabinet als haalbaar, dit geeft de betrokken partijen namelijk de tijd om tot toekomstbestendige oplossingen te komen en daarin te investeren. Het kabinet zal verkennen met welke maatregelen nader invulling gegeven kan worden aan deze opgave. Daarbij kijkt het onder meer naar de maatregelen die al voor 2030 in het programma stikstofreductie en natuurverbetering vastgelegd worden, waarvan een aantal doorgetrokken kan worden na 2030 voor additionele effecten. Bovendien zal de komende jaren, onder andere aan de hand van monitoring, ook steeds meer inzicht verkregen worden hoe de maatregelen uitwerken in effectiviteit en ruimte en hoe de autonome ontwikkelingen zich voortzetten. De potentie van andere additionele maatregelen zal verkend worden, waartoe ook verschillende (lopende) verkenningen (taakopdrachten normeren en prijzen, ruimtelijke en langetermijnverkenning) benut zullen worden.

126. De leden van de SGP-fractie vernemen graag hoe de keuze voor resultaatverplichtingen voor specifieke jaren zich verhoudt tot de vereiste dat rekening gehouden moet worden met vereisten op economisch, sociaal en cultureel gebied en met de regionale en lokale bijzonderheden, zoals ook aangegeven in het derde lid van het tweede artikel van de Habitatrichtlijn. Stel dat een resultaatverplichting alleen gehaald kan worden tegen hoge kosten en met onevenredige inspanningen, wordt dan gekozen voor uitstel?

Bij het opstellen van de omgevingswaarden is rekening gehouden met wat redelijkerwijs aan de verschillende sectoren gevraagd kan worden met het oog op economische, sociale, maatschappelijke en financiële gevolgen. De maatregelen zijn doorgerekend door onder andere PBL en RIVM. Daaruit blijkt dat realisatie van de omgevingswaarde voor 2030 met het opgestelde pakket aan maatregelen en bijbehorende financiële middelen haalbaar is. Met dit pakket kan naar verwachting ook worden voorzien in de omgevingswaarde van 2025. Het kabinet is zich ervan bewust dat de omgevingswaarde voor 2035 om additionele maatregelen zal vragen, in aanvulling op het pakket maatregelen dat is vastgesteld voor de stikstofreductiedoelstelling voor 2030. Het kabinet zal de invulling hiervan de komende jaren nader verkennen. Bij uitwerking en bijstelling (in de gebieden) zal ook het amendement van de leden Geurts en Harbers betrokken (35 600–17), dat stelt dat maatregelen rekening moeten houden met de vereisten op economisch, sociaal en cultureel gebied, en met de regionale en lokale bijzonderheden. Het ligt niet in de rede om uit te gaan

van uitstel van de resultaatsverplichtingen die tevens wettelijk worden vastgelegd.

De leden van de SGP-fractie willen erop wijzen dat de bepalingen van emissies en deposities gepaard gaan met grote onzekerheden. Zij noemen in dit verband de onduidelijkheid over de effectiviteit van emissiearme vloeren, modelmatige onzekerheden, zoals onder meer verwoordt door de Commissie-Hordijk, en de invloed van externe factoren als droogte en de bijdrage vanuit het buitenland.

127. Deelt de regering de mening van deze leden dat beleid zo bestendig en voorspelbaar mogelijk dient te zijn? Hoe gaat de regering onbestendig, onberekenbaar beleid als gevolg van de genoemde onzekere factoren in combinatie met de geformuleerde resultaatverplichting voorkomen?

Het kabinet hecht eveneens belang aan duidelijkheid en dat er richting wordt gegeven in de stikstof- en natuuropgave, onder meer aan de diverse sectoren. De resultaatverplichtingen geeft daar een belangrijke invulling aan. Daarnaast worden de maatregelen binnen het programma stikstofreductie en natuurverbetering helder uitgewerkt. Waar dit inzet van de verschillende sectoren vraagt, zullen duidelijke afspraken worden gemaakt of kaders worden meegegeven. De effecten van deze maatregelen zullen nauwkeurig worden gemonitord volgens een vooraf vastgestelde systematiek, waardoor tijdig kan worden bijgestuurd indien nodig.

128. Hoe waardeert u de analyse dat de correlatie tussen de lokale gemeten ammoniakconcentratie en de berekende omvang van de stikstofdepositie lijkt te ontbreken?⁴⁸

De analyse waar aan gerefereerd wordt, vergelijkt de gemiddelde gemeten ammoniakconcentratie per Natura 2000-gebied en de gemiddelde berekende stikstofdepositie per Natura 2000-gebied. Op basis van de verklarende tekst bij de figuur in het artikel wordt niet direct duidelijk welke data hiervoor precies gebruikt zijn. Nadere analyse van de gegevens in de bijlage bij het artikel laat echter zien dat er sprake lijkt te zijn van een vergelijking van data voor verschillende jaren. Naast dit verschil is de vergelijking van ammoniakconcentraties met de totale stikstofdepositie vanwege een aantal inhoudelijke aspecten problematisch. De totale stikstofdepositie is namelijk de som van de droge en natte depositie van zowel NH_x (som van ammoniak en ammonium) en NO_y (som van stikstofoxiden en nitraat). De ammoniakconcentratie, zoals gebruikt in de figuur van de heer Gerrits, is in hoge mate bepalend voor de droge depositie van NH_x. Hierbij is de depositie overigens nog afhankelijk van de lokale vegetatie-/terreineigenschappen. Bij een vergelijking van de gemeten ammoniakconcentratie met de berekende droge depositie van NH_x zal de correlatie aanzienlijk beter zijn dan de vergelijking met de totale stikstofdepositie, zoals in het artikel is gedaan.

De leden van de SGP-fractie constateren dat de voorgestelde resultaatverplichting voor 2035 een grote opgave is en op termijn een mogelijk onbetaalbare en onhaalbare kan blijken te zijn.

129. Is de regering voornemens een wegings- en evaluatiemoment in te plannen, bijvoorbeeld in 2028, om te bezien in hoeverre de voorgestelde resultaatverplichting voor 2035 op basis van de actuele stand van de

⁴⁸ Nicolaas Gerrits, «Opinie Stikstofwet neemt rechtsongelijkheid en juridische chaos voor lief», 8 januari 2021, *Foodlog* <https://www.foodlog.nl/artikel/stikstofwet-neemt-rechtsongelijkheid-en-juridische-chaos-voor-lief/>

techniek en de wetenschap haalbaar en betaalbaar is en of, gelet op de vereisten in het derde lid van artikel twee van de Habitatrichtlijn zoals opgenomen in het wetsvoorstel, mogelijk aanpassing nodig is?

In elk geval in 2028 wordt bezien of met het programma stikstofreductie en natuurverbetering kan worden voldaan aan de omgevingswaarde voor 2035, zo niet, dan moet het programma worden aangepast.⁴⁹ Aanpassing van de omgevingswaarde zelf is alleen mogelijk met een nieuwe wetswijziging, omdat deze resultaatsverplichting middels dit wetsvoorstel bij wet wordt vastgelegd.

Voor wat betreft de doelstellingen en de treffen maatregelen geldt dat artikel 2, derde lid, van de Habitatrichtlijn ruimte laat aan de lidstaten waar het gaat om de specifieke keuze van de maatregelen om de instandhoudingsdoelstellingen te realiseren en voor de bepaling van het tempo waarin herstelopgaven worden gerealiseerd. De bepaling biedt echter geen grondslag om af te wijken van de algemene vereisten van de richtlijn, namelijk om achteruitgang van de natuurlijke typen habitats en habitats van soorten te voorkomen, en inzet op herstel waar dat nodig is, overeenkomstig de artikelen 2, 3 en 4 van de Vogelrichtlijn en artikel 6, eerste lid, van de Habitatrichtlijn.

130. Kan de regering aangeven wat de mogelijkheden in de toekomst zijn om de genoemde percentages aan te passen, in geval dat te voorzien is dat de genoemde percentages niet meer relevant zijn, of in geval deze onhaalbaar blijken te zijn?

Dit wetsvoorstel legt de percentages vast in de wet. Dat betekent dat de percentages door een wetswijziging kunnen worden gewijzigd.

131. Op welke wijze kan de regering te zijner tijd acteren, om te voorkomen dat door een juridische strijd opnieuw een impasse zal ontstaan voor de landbouwsector of dat noodkreten zoals in de casus Urgenda gedaan worden? En kan dit ook gevolgen hebben voor andere sectoren, en voor welke dan?

Het in de wet vastleggen van resultaatsverplichtende omgevingswaarden voor stikstofdepositie geeft zekerheid over het te bereiken doel. De vertaling van dat doel in een programma met maatregelen geeft duidelijkheid over de te nemen maatregelen en wat dit vraagt van betrokken partijen, ook binnen de landbouwsector. Tevens zorgt de monitorings- en bijsturingssystematiek ervoor dat er in een vroeg stadium wordt ingegrepen als dat nodig is om te voorkomen dat de omgevingswaarde niet gehaald wordt. In dat geval kunnen bijvoorbeeld maatregelen aangepast of aangevuld worden.

Programma stikstofreductie en natuurverbetering

De leden van de SGP-fractie lezen dat in het kader van het programma stikstofreductie en natuurverbetering ook gesproken wordt over aanpassing van emissie-eisen voor bestaande stallen. Aanpassing van deze eisen kan grote gevolgen hebben. Deze leden hebben hier enkele vragen over.

132. Hoeveel emissiereductie zal naar verwachting via deze maatregel gerealiseerd moeten worden? Hoe zwaar wegen de aspecten haalbaarheid en betaalbaarheid bij de vormgeving van deze maatregel?

⁴⁹ Zie het voorgestelde artikel 2.15a, derde lid, van de Omgevingswet.

Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) heeft zich in zijn doorrekening (Kamerstuk 35 334, P) geconcentreerd op de melkvee- en varkenshouderij. In zijn doorrekening voor 2030 komt PBL tot een potentiële stikstofreductie van 20–27 mol/ha/jaar (melkvee) en 10–14 mol/ha/jaar (varkens). Dit levert een bandbreedte van 30–41 mol/ha/jaar exclusief de potentiële reductie die kan worden bereikt via stalaanpassingen bij andere diergroepen. Uit paragraaf 5.9 van het PBL-rapport blijkt dat de bovengenoemde depositiereductie voortkomt uit de volgende aannames over de emissiereductie: melkveestallen 50–70% en varkensstallen 85–95% reductie ten opzichte van stallen zonder emissiebeperkende maatregelen. Deze percentages zijn schattingen van het resultaat van het innovatietraject (Subsidiemodules brongerichte verduurzaming stal- en managementmaatregelen (Sbv)) en wanneer die vanaf 2025 mogelijkwerijs als norm kan worden opgelegd.

Bij de aanscherping van de emissienormen voor ammoniak uit stallen zal zoals gebruikelijk rekening worden gehouden met haalbaar- en betaalbaarheid van emissiereducerende staltechnieken. Verder gaat voor bestaande stallen ook een nader te bepalen overgangstermijn gelden. Boeren worden via subsidie ondersteund bij het doorvoeren van de benodigde aanpassingen. Voor subsidiëring is voor de periode 2023–2030 € 280 miljoen gereserveerd.

133. Hoe gaat de regering ervoor zorgen dat het voor agrarische ondernemers betaalbaar blijft ofwel hoe wordt gezorgd voor Financiering van de genoemde maatregel? In hoeverre komt er ruimte om de gewenste emissiereductie te realiseren via managementmaatregelen, bijvoorbeeld via een afrekenbare stoffenbalans, zoals voorgesteld door het Adviescollege Stikstofproblematiek?

Met de Subsidiemodules brongerichte verduurzaming stal- en managementmaatregelen (Sbv) ondersteun ik veehouders die willen investeren in innovatieve, integrale en brongerichte verduurzaming van stallen. Ik stimuleer daarvoor langjarig de ontwikkeling van nieuwe technieken en managementmaatregelen waarbij alle schadelijke emissies (stikstofemissies, klimaatemissies, fijnstof, geur) in samenhang en brongericht fors worden teruggebracht. Een brongerichte aanpak, waarbij emissies worden voorkomen door bijvoorbeeld het snel scheiden van mest en urine, betekent ook een verbetering van het stalklimaat, wat positief is voor zowel mens als dier. Deze regeling kent twee modules: de innovatiemodule en de investeringsmodule. Beide modules zijn in 2020 voor het eerst opengesteld geweest. Vanuit de klimaatenvolp en de middelen voor de sanering en verduurzaming van de varkenshouderij is € 172 miljoen gereserveerd voor de Sbv voor de periode 2020–2030.

Ik heb tijdens het AO Mestbeleid op 4 november 2020 in de Tweede Kamer toegezegd mijn best te doen om in het voorjaar van 2021 enkele mogelijke hoofdlijnen te schetsen van de Afrekenbare Stoffenbalans (Kamerstuk 33 037, nr. 377). Ik zal daarbij ook ingaan op de motie Harbers die is aangenomen in het kader van de behandeling van de onderhavige Stikstofwet in de Tweede Kamer op 10 december 2020 (Kamerstuk 35 600, nr. 39). In deze motie wordt, evenals in deze vraag, een relatie gelegd tussen stal- en managementmaatregelen.

134. De leden van de SGP-fractie constateren dat sanering van agrarische bedrijven relatief duur is ten opzichte van het nemen van emissie reducerende maatregelen op het boeren erf middels techniek of management. Zij vinden het wenselijk dat het te investeren budget zoveel mogelijk stikstofwinst oplevert, waarbij vooral geïnvesteerd wordt in blijvende bedrijven in plaats van stoppende bedrijven. Zij horen graag hoe de regering hier tegenaan kijkt.

Het kabinet zet in op maatregelen die de emissie en daarmee de depositie van stikstof terugdringen. Het is de intentie van het kabinet om boeren die willen blijven boeren verder te helpen om dat duurzamer te gaan doen en de sector zo toekomstbestendig te maken. Niet iedere veehouder kan deze omslag maken. Veehouders die overwegen te stoppen, wil het kabinet ondersteunen met een beëindigingssubsidie om ook hen een redelijk handelingsperspectief te bieden.

Op de kortere termijn kunnen emissies bijvoorbeeld gereduceerd worden door veehouders te ondersteunen bij het beëindigen van hun productie als zij, om wat voor reden dan ook, niet door kunnen of willen met hun bedrijf(-slocatie). Daarnaast liggen er kansen op het gebied van emissiereductie in de stal, bij de opslag en verwerking van dierlijke mest, bij de aanwending van dierlijke mest op het land en op het gebied van bedrijfsmanagement. De uitrol van nieuwe technieken en managementmaatregelen op het niveau van individuele veehouderijlocaties vraagt om een forse investering en inspanning, kost tijd en is daarmee een maatregel voor de middellange- tot lange termijn. Het kabinet ondersteunt deze ontwikkelingen met de Subsidiemodules brongerichte verduurzaming stal- en managementmaatregelen (Sbv).

Gelet op het feit dat innovatie op termijn kosteneffectiever kan zijn dan sanering, zoals gesteld door het Adviescollege Remkes, zal in 2023 worden beoordeeld of innovatie meer stikstofreductie oplevert. Dan zal worden afgewogen op welke manier de meest kosteneffectieve stikstofreductie behaald kan worden.

135. Gaat de regering er tenminste voor zorgen dat provincies meer ruimte krijgen om het beschikbare budget voor emissiereductie op een effectievere manier in te zetten afhankelijk van de lopende gebiedsprocessen? Zo ja, hoe?

Momenteel werken Rijk en provincies al intensief interbestuurlijk samen aan de uitvoering van het structurele pakket en individuele bron- en natuurmaatregelen daarbinnen. Dit met het doel om de bronmaatregelen die gebiedsgericht toepasbaar zijn zo efficiënt en effectief mogelijk in te zetten in de gebieden.

Daarnaast verkennen het Rijk en provincies de komende periode of zij onder meer in het kader van eerdergenoemde «voorlopersmotie» (Kamerstuk 35 600, nr. 48) afspraken kunnen maken over de inzet van alternatieve maatregelen in bepaalde gebieden als deze bijvoorbeeld eenzelfde of beter effect sorteren.

Ook hebben provincies volgens dit wetsvoorstel de gelegenheid om een maatregel waarvoor zij verantwoordelijk zijn te vervangen indien dit past binnen de doelen van het programma stikstofreductie en natuurverbetering. Tot slot kunnen provincies ook in de gebiedsplannen waarvoor zij aan de lat staan vervangende maatregelen aandragen. Zo bestaat er ruimte voor maatwerk passend bij de kenmerken van een gebied. Voor een programmawijziging is instemming nodig van Rijk en provincies.

136. De leden van de SGP-fractie hebben begrepen dat melkveehouders bij de Nieuwkoopse plassen de handen ineengeslagen hebben met een plan voor het investeren in emissiereductie via staltechniek en innovatie en het verleasen van de vrijkomende stikstofruimte, zodat daarmee deze emissiearme technieken gefinancierd kunnen worden. Kan de regering al meer duidelijkheid geven over het Financieel en juridisch mogelijk maken van deze aanpak?

Ik heb grote waardering voor het initiatief van de boeren in het gebied rond de Nieuwkoopse Plassen om door middel van innovatie hun stikstofdepositie te willen verminderen, terwijl ze hun boerderijen een gezonde toekomst geven. Voor de werkwijze van de Nieuwkoopse boeren willen de provincies Zuid-Holland en Utrecht specifieke beleidsregels opstellen voor het salderen met ruimte uit innovatie. Aanvullend op de plannen om met stalaanpassingen de stikstofemissie te verlagen wil ik samen met de provincie Zuid-Holland de ontwikkeling van kennis over veehouderij in een veenweidegebied ondersteunen. Mijn ministerie stelt geld ter beschikking voor onderzoek naar managementmaatregelen in het kader van de pilot Nieuwkoopse Plassen om meer te leren over optimaal boeren in het gebied. Dit onderzoek gaat niet alleen over stikstofemissie, maar kijkt integraal naar het boeren in een veenweidegebied naast kwetsbare natuur.

137. De leden van de SGP-fractie constateren dat in gebieden grenzend aan het buitenland een groot deel van de stikstofdepositie afkomstig is van stikstof uit het buitenland. Het bevoegd gezag heeft weinig sturingsmogelijkheden om de depositie op de gewenste niveaus te krijgen. Hoe gaat de regering ervoor zorgen dat er ook voor deze gebieden handelingsperspectief komt?

Zoals ook aangegeven in de beantwoording van de vraag CDA-11, draagt het buitenland voor een aanzienlijk deel bij aan de stikstofdepositie in Nederland, met name in de grensgebieden. Dit vraagt om een grensregionale aanpak met onder andere onze buurlanden. Daarom ben ik bijvoorbeeld met Vlaanderen en de Duitse deelstaten Noordrijn-Westfalen en Nedersaksen in gesprek om te komen tot een grensoverschrijdende samenwerking bij de aanpak van de stikstofproblematiek. Deze gesprekken zijn ook bedoeld om meer inzicht te krijgen in de achtergrond van de stikstof die vanuit het buitenland neerdaalt op Nederlandse Natura 2000-gebieden en om van elkaars aanpak te leren. Ook wordt samen met de provincies nader de casuïstiek in de grensregio's verkend, met als doel om tot een handelingsperspectief te komen voor de gebieden waar depositie van het buitenland aan weerszijden een belangrijk knelpunt vormt. Gezien de belangrijke regionale component van buitenlandse deposities, is er nauw contact tussen het Rijk en de grensprovincies over dit onderwerp.

Oplossing PAS-knelgevallen

138. De leden van de SGP-fractie hebben begrepen dat verschillende PAS-knelgevallen urgente financiële problemen hebben, omdat financiering van op korte termijn noodzakelijke investeringen niet van de grond komt en bestaande financiering op de tocht staat. Zij noemen in dit verband knelgevallen in verband met de fosfaatrechtenproblematiek die fosfaatrechten aan moeten schaffen, maar hier externe financiering voor nodig hebben. Kan de regering aangeven of en hoe deze urgente knelgevallen met voorrang gelegaliseerd worden, dan wel kunnen rekenen op een garantstelling van de overheid?

Het kabinet is op de hoogte van het feit dat bij PAS melders in bepaalde gevallen financieringsproblemen optreden. Gezien het feit dat bedrijven buiten hun schuld in deze situatie terecht zijn gekomen, vind ik het van groot belang dat hiervoor een oplossing wordt gevonden. Uw kamer heeft hier ook toe opgeroepen in de motie-Harbers (Kamerstuk 35 600, nr. 37) Op dit moment breng ik zo breed mogelijk oplossingsrichtingen in kaart. In dat kader vinden er onder andere gesprekken plaats met instellingen uit de financiële sector. Voor de zomer zal ik u nader informeren over de voortgang van deze gesprekken.

139. De leden van de SGP-fractie constateren dat in het wetsvoorstel een bepaling is opgenomen dat voor de zogenaamde PAS-melders en niet-melders een vergunning geregeld moet worden. De Minister van LNV heeft eerder voor de PAS-melders een tijdpad voor legalisatie geschetst, voor de niet-melders nog niet. Kan de regering op basis van de huidige stand van zaken aangeven hoe de regering de PAS-melders en niet-melders zo snel mogelijk gaat legaliseren?

Middels het amendement Bisschop c.s. (Kamerstuk 35 600, nr. 19) is in het wetsvoorstel een verplichting opgenomen om een aanvullend legalisatieprogramma vast te stellen. Binnen drie jaar na vaststellen van het programma is het noodzakelijk dat de bronmaatregelen uitgevoerd worden waarmee de meldingen en meldingsvrije activiteiten gelegaliseerd kunnen worden. Verder geldt dat zodra de eerste effecten van maatregelen vaststaan, een eerste tranche van meldingen en meldingsvrije activiteiten van toestemming kunnen worden voorzien.

Landbouwakkoord

140. De leden van de SGP-fractie constateren dat bij de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer een motie is aangenomen die de regering verzoekt om samen met de agrarische sector en ketenpartijen afspraken te maken over een langjarig toekomstperspectief. Daarbij zou het wat betreft emissiereductie moeten gaan over onder meer de invulling en Financiering van bronmaatregelen in het programma stikstofreductie en natuurverbetering, over de ontwikkeling en erkenning van emissie beperkende technieken en managementmethoden, en de noodzakelijke experimenteerruimte hiervoor; over bedrijfsspecifieke monitoring en afrekening van emissies en de invoering van een afrekenbare stoffenbalans, en over een verdienmodel voor emissie beperkende en andere verduurzamingsmaatregelen. De leden van de SGP-fractie horen graag wat de stand van zaken is en hoe de regering dit verder op gaat pakken.

De regering zal het komen tot dergelijke afspraken stapsgewijs aanpakken. Het huidige kabinet zal een eerste verkenning uitvoeren of en welke partijen bereid zijn om dergelijke afspraken te maken, wat voor partijen relevante onderwerpen zijn en op welke thema's politieke besluitvorming nodig is om kaders vast te kunnen stellen. Het parlement zal op korte termijn nader worden geïnformeerd over de aanpak daarvoor. Op basis daarvan kan een volgend kabinet de politieke kaders en randvoorwaarden vaststellen waarbinnen dergelijke afspraken kunnen worden gemaakt. Op deze manier worden stappen gezet en wordt ook de democratische legitimiteit en het politieke draagvlak van een dergelijk akkoord te gewaarborgd.

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