

Vergaderjaar 2013–2014

33 669

Wijziging van de Natuurbeschermingswet 1998 (programmatische aanpak stikstof)

Nr. 41

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ECONOMISCHE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 1 april 2013

Hierbij zend ik u mijn reactie op de vragen en opmerkingen van uw Kamer over het programma aanpak stikstof (PAS), ten behoeve van de voortzetting van de behandeling van het voorstel tot wijziging van de Natuurbeschermingswet 1998 (programmatische aanpak stikstof) (Kamerstuk 33 669). Dit naar aanleiding van uw brief van 6 maart 2014 (Handelingen II 2013/14, nr. 60, Regeling van Werkzaamheden) en de aanvullende brief van uw vaste commissie voor Economische Zaken van dezelfde datum¹. Voordat ik mijn reactie geef, informeer ik u eerst over de voortgang en planning van de PAS.

1. Voortgang en planning PAS

Inleiding

Op 3 en 6 maart 2014 heb ik met de gedeputeerden landelijk gebied en een vertegenwoordiging van de Unie van Waterschappen gesproken over de PAS. Het programma bevindt zich in de afrondende fase. Mijn bedoeling was om het ontwerpprogramma, alsmede de concept plan-MER, dit voorjaar ter inzage te leggen (zie Kamerstuk 32 670, nr. 83). Op 3 maart 2014 lag in het bestuurlijk overleg de vraag voor of het programma voldoende gereed was om deze procedure op 1 april 2014 te kunnen starten.

Door alle partijen is nogmaals de noodzaak onderstreept om zo spoedig mogelijk tot een PAS te komen. Zoals ik uw Kamer ook meegaf, dient snelheid niet ten koste te gaan van kwaliteit. Zorgvuldigheid nu is van belang om problemen bij toestemmingverlening voor projecten later te voorkomen. Ook is het noodzakelijk om met alle partijen op een

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

zorgvuldige wijze overeenstemming te bereiken over ruimte voor economische ontwikkelingen.

Tegen die achtergrond is het verheugend te melden dat ik op 18 maart 2014 met het landbouwbedrijfsleven een overeenkomst heb gesloten over de reductie van de ammoniakemissie in de landbouw. Hierop zal ik verderop in deze brief nader ingaan.

Aandachtspunten

Nu het ontwerp van het programma met inbegrip van de gebiedsanalyses in een vergevorderd stadium verkeert en in samenhang kan worden beschouwd, hebben partijen geconstateerd dat er op onderdelen nog essentiële aandachtspunten zijn die van belang kunnen zijn voor een goede werking en de houdbaarheid van het programma als geheel. Dit temeer waar grotere projecten effecten kunnen hebben in verschillende gebieden en de zwakste schakel bepalend is voor de vergunbaarheid van het project. Het is essentieel voor de economische ontwikkeling dat de huidige impasse bij de vergunningverlening wordt doorbroken. Het programma aanpak stikstof moet daarvoor een stevige basis bieden.

Een aandachtspunt in dit verband vormt de conclusie van een advocaat-generaal bij het Europese Hof van 27 februari 2014 over de prejudiciële vragen die de Afdeling bestuursrechtspraak heeft gesteld in de zaak over het Tracébesluit A2 Den Bosch-Eindhoven (zaak C-521/12). Die conclusie heeft betrekking op de vraag onder welke voorwaarden negatieve gevolgen op een beschermd habitatype in een Natura 2000-gebied als gevolg van een project mogen worden toegestaan, als daartegenover een areaal van gelijke of grotere omvang van het desbetreffende habitatype elders in het betrokken gebied wordt ontwikkeld. Naar het oordeel van de advocaat-generaal is dat alleen toegestaan als het project nodig is vanwege dwingende redenen van groot openbaar belang, bij gebrek aan alternatieve oplossingen en alle nodige compenserende maatregelen worden genomen (artikel 6, vierde lid, van de richtlijn).

Voor het geval het Europese Hof over enkele maanden in zijn definitieve uitspraak deze conclusie zou volgen, is het aangewezen de huidige gebiedsanalyses zekerheidshalve tegen het licht te houden. Daarbij zal worden gezien in hoeverre in de gebiedsanalyses is voorzien in een dergelijke verrekening van effecten op gebiedsniveau, gerelateerd aan de uitgifte van ontwikkelingsruimte. Waar dat het geval is, zal dan worden nagegaan of daarbij de kaders zijn toegepast die volgens de advocaat-generaal alsdan gelden. Mogelijk is dat dit in een aantal gebieden aan de orde.

Daarnaast zijn er nog enkele andere aandachtspunten naar voren gekomen:

- er moet voldoende borging zijn van de maatregelen die leiden tot het oordeel dat – ook met de toedeling van ontwikkelingsruimte – geen verslechtering van de relevante natuurwaarden in enig Natura 2000-gebied plaatsvindt en dat de instandhoudingsdoelstellingen binnen een reële termijn kunnen worden gerealiseerd. De daadwerkelijke borging moet een feit zijn op het moment dat het programma wordt vastgesteld. Op het moment van terinzagelegging van het programma moet daarop een reëel perspectief bestaan;
- de effecten van de maatregelen in de gebieden in ruimte en tijd, mede in samenhang met de toedeling van ontwikkelingsruimte, moeten in de gebiedsanalyses goed in beeld zijn gebracht;
 - het programma en de daarbij horende documenten (gebiedsanalyses, passende beoordeling) moeten verder over de volgende onderwerpen duidelijkheid geven:

- het programma zal niet leiden tot een onevenredige vertraging of frustratie van de realisering van de instandhoudingsdoelstellingen op termijn;
- dat waar als gevolg van het programma sprake is van een verminderde daling van stikstofdepositie op voor stikstof gevoelige habitats ten opzichte van de autonome daling, er desondanks geen sprake zal zijn van aantasting van de natuurlijke kenmerken en dat het bereiken van de instandhoudingsdoelstelling in zicht blijft;
- hoe activiteiten die stikstofdepositie veroorzaken die thans zonder vergunning plaatsvinden straks op basis van het programma kunnen plaatsvinden zonder de natuurwaarden te hebben aangetast of te zullen aantasten;
- hoe vooruitlopend op de daadwerkelijke effecten van de brongeorichte en herstelmaatregelen, ontwikkelingsruimte kan worden toegedeeld zonder dat er sprake is van een aantasting van natuurwaarden;
- dat eventuele tijdelijke piekeffecten geen aantasting zullen opleveren van de natuurwaarden;
- hoe in het kader van het programma door de betrokken bestuursorganen zal worden gehandeld in een situatie waarin er sprake is van een toename van stikstofdepositie vanuit het buitenland, zodat er geen sprake zal zijn van aantasting van natuurwaarden.

Over het algemeen lijkt er een reëel perspectief te bestaan op de borging van de maatregelen. Zo zijn provincies bezig overeenkomsten te sluiten voor de uitvoering van de herstelmaatregelen met onder andere waterschappen en terreinbeherende organisaties.

Alle betrokken partijen vinden het van groot belang om vóór de terinzagelegging het programma, met inbegrip van de gebiedsanalyses, op de bovengenoemde punten – naast het punt van de advocaat-generaal – nog eenmaal zorgvuldig te screenen en zo nodig verder te verbeteren.

Van belang voor de afronding van het programma is dat de inhoud van de wettelijke regeling van het programma vaststaat. Zoals bekend is een voorstel tot wijziging van de Natuurbeschermingswet 1998, dat voorziet in enkele verbeteringen van de wettelijke regeling van de programmatische aanpak stikstof, bij uw Kamer nog in behandeling (Kamerstukken 33 669). Het is essentieel dat zo snel mogelijk helderheid bestaat over de wettelijke uitgangspunten voor de PAS.

Planning

De partijen bij het bestuurlijk overleg hebben vastgesteld dat gezien deze stand van zaken de start van de inspraakprocedure op 1 april 2014 niet meer realistisch is en dat de planning moet worden aangepast.

Deze partijen hebben verder afgesproken dat het ontwerpprogramma zoals dat ter inzage zal worden gelegd, definitieve zekerheid moet bieden over de ontwikkelingsruimte, ook in relatie tot de ontwikkelbehoefte, die beschikbaar zal zijn op het moment van inwerkingtreding van het programma. Daarvoor is ook nodig dat het ontwerpprogramma is gebaseerd op «AERIUS 1.7/Monitor 2014». Deze versie, die kort voor de zomer van 2014 gereed zal zijn, is de definitieve versie die wordt gebruikt voor de vaststelling van de PAS. In deze versie zullen de meest recente, in april 2014 te verschijnen, gegevens van het RIVM over grootschalige concentraties (GCN) en deposities (GDN) in Nederland van 2014 zijn verwerkt, de door het bevoegd gezag vastgestelde habitatkaarten worden opgenomen, de actualisatie en aanscherpingen worden doorgevoerd ten aanzien van de op te nemen prioritaire projecten en de aanvullende generieke brongerichte maatregelen in de landbouwsector worden verduidelijkt. In deze nieuwe versie zal de verwachte economische groei

voor de landbouwsectoren worden gespecificeerd naar categorie veehouderij.

Betrokken partijen zullen op basis van de nieuwe rekenresultaten voor het zomerreces bestuurlijke afspraken maken over de beschikbare ontwikkelingsruimte in het eerste tijdvak van het programma en de verdeling hiervan.

Uitgaande van het bovenstaande zullen de provincies, de Minister van Infrastructuur en Milieu en ik ons volledig inzetten om het programma aanpak stikstof nog dit jaar van start te laten gaan. In de fase van afronding zal er veel aandacht zijn voor implementatie van het programma en het maken van afspraken met organisaties als waterschappen en terreinbeheerders over de uitvoering van de herstelmaatregelen. Een belangrijke mijlpaal als het gaat om implementatie is de start van het PAS-bureau op 1 januari 2014, bij BIJ12, de gemeenschappelijke werkorganisatie van de provincies.

Overeenkomst generieke maatregelen landbouw

Op 18 maart 2014 heb ik met het landbouwbedrijfsleven een overeenkomst gesloten over de generieke maatregelen PAS. Het betreft de Land- en Tuinbouworganisatie (LTO), de Nederlandse Vereniging Diervoederindustrie (Nevedi), de Nederlandse Zuivelorganisatie (NZO), de Vereniging cultuurtechnische werken en grondverzet, meststoffendistributie en loonwerken in de agrarische sector (CUMELA), de Nederlandse Melkveehouders Vakbond (NMV), de Nederlandse Vakbond Varkenshouders (NVV) en Nederlandse Vakbond Pluimveehouders (NVP). Deze overeenkomst bevat de afspraak om de ammoniakemissies in de landbouw te reduceren met ten minste 10 kiloton in 2030 ten opzichte van het jaar 2013. Bovendien is afgesproken dat gemiddeld ten minste 56% van de depositieruimte die als gevolg van deze reductie ontstaat, beschikbaar komt voor ontwikkelingen in de veehouderijsector. De focus van de overeenkomst is gericht op de vrijwillige uitvoering van voer- en managementmaatregelen. Deze overeenkomst wordt van kracht nadat de PAS is vastgesteld. Met deze overeenkomst is een belangrijke stap gezet voor de PAS.

Voor de reductie van de ammoniakemissies in de landbouw voorziet de PAS in aanvulling op de voer- en managementmaatregelen in twee brongerichte maatregelen, te weten een aanscherping van voorschriften over de maximumemissie van ammoniak uit nieuwe stallen (wijziging van het Besluit ammoniakemissie huisvesting veehouderij) en een aanscherping van de normen over de aanwending van dierlijke mest (wijziging van het Besluit gebruik meststoffen). Invoering van deze nieuwe regels maakt overigens als zodanig geen onderdeel uit van de aangehaalde overeenkomst met het landbouwbedrijfsleven. De ontwerpen van beide algemene maatregelen van bestuur zijn op dit moment in voorbereiding. Het streven is erop gericht deze op 1 januari 2015 in werking te laten treden.

Standpunt Vereniging van Nederlandse Gemeenten

Het heeft mij verrast dat de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) uw Kamer heeft geïnformeerd over haar standpunt over de PAS. De VNG verzoekt u het programma aanpak stikstof af te wijzen en draagt als alternatief aan om de vergunningverlening alleen te baseren op de gebiedsanalyses. Ik heb begrepen dat haar zorgen over de PAS zich mede richten op de relatie tussen de PAS en de passende beoordeling van bestemmingsplannen.

Het Rijk en de provincies achten het door de VNG aangedragen alternatief niet opportuun. Voor veel Natura 2000-gebieden is de overbelasting door stikstof voor de natuur en de economische ontwikkelingen een groot probleem, dat niet op gebiedsniveau is aan te pakken. Een belangrijk deel van de stikstofbelasting in een Natura 2000-gebied wordt immers veroorzaakt door bronnen die ver buiten dat gebied zijn gelegen, vaak in heel andere delen van het land. De stikstofbelasting kan daarom alleen succesvol worden aangepakt als alle betrokken overheden, op rijks- en provinciaal niveau, met een gezamenlijke, samenhangende aanpak komen, onder regie van het Rijk. Dat is de toegevoegde waarde van de PAS. Zonder PAS is het risico van verdere stagnatie in de vergunningverlening voor economisch gewenste ontwikkelingen reëel.

Ten aanzien van de relatie van de PAS met bestemmingsplannen wijs ik op hetgeen ik in de nota naar aanleiding van het verslag heb geantwoord in reactie op vragen van de leden van de SGP-fractie (TK 33 669, nr. 6, blz. 10–11). Onder meer heb ik gemeld dat om te voldoen aan het vereiste dat de uitvoerbaarheid van het bestemmingsplan vooraf moet zijn zeker gesteld, bij de vaststelling van het bestemmingsplan verzekerd moet zijn dat alle ontwikkelingsruimte die gedurende de geldingsduur van het lopende programma aanpak stikstof benodigd is voor de uitvoering van het plan, ook inderdaad beschikbaar kan worden gesteld. Dat kan door de benodigde ruimte voor projecten van maatschappelijk belang te reserveren, of door zich ervan te vergewissen dat er bij de verwachte ontwikkelingen voldoende ontwikkelingsruimte beschikbaar zal zijn en door afspraken te maken over de beschikbaarstelling van ontwikkelingsruimte in volgende perioden van het programma aanpak stikstof. De gemeente zal hierover contact moeten opnemen met het bevoegde gezag voor de toestemming, in het algemeen Gedeputeerde Staten.

2. Reactie op vragen en antwoorden over de PAS

Vragen van de leden van de VVD-fractie, mede namens de leden van de SGP-fractie

De leden van de VVD-fractie vragen mede namens de leden van de SGP-fractie, of het klopt dat uit de meest recente versie van het PAS-rekenmodel «AERIUS» een tekort blijkt te ontstaan aan economische ontwikkelingsruimte en op welke wijze een eventueel tekort kan worden opgelost.

Het is juist dat er nog een tekort lijkt te bestaan tussen de geformuleerde ontwikkelbehoefte en de meest recente berekeningen van ontwikkelingsruimte in AERIUS 1.6.

Vooropgesteld zij dat ten algemene geldt dat in de PAS-berekeningen ontwikkelingsruimte wordt geboden voor activiteiten, uitgaande van een hoge economische groei van 2,5% gemiddeld over Nederland, conform de bovenraming van het Planbureau van de Leefomgeving (PBL). De vertaling hiervan vindt plaats door dit groeiscenario – gespecificeerd naar verschillende schalingsfactoren per sector – te projecteren op de bestaande economische bronnen (specifiek voor het hoofdwegennet geldt dat dit generieke groeiscenario in AERIUS 1.6 is gecorrigeerd aan de hand van de concreet geplande MIRT-projecten; in AERIUS 1.7 ook voor andere sectoren op het vlak van de infrastructuur).

Vervolgens wordt per Natura 2000-gebied dat in de PAS is opgenomen in beeld gebracht hoeveel depositieruimte met deze hoge economische groei nodig is ten opzichte van een scenario zonder economische groei (0%). Aanvullend hierop komt in de PAS de helft van het totale effect van de aanvullende brongerichte landbouwmaatregelen als depositieruimte

beschikbaar voor economische ontwikkeling. Vooral in de landbouwprovincies levert dit een substantiële extra hoeveelheid aan depositieruimte op.

Ook in de meest recente berekeningen zijn deze uitgangspunten gehanteerd. Tegelijkertijd wordt duidelijk dat er situaties zijn waarin sprake is van een zodanige specifieke ontwikkelbehoefte dat de op generieke wijze te bepalen hoeveelheid depositieruimte daarmee niet correspondeert. Dit doet zich met name voor in gebieden waar veel nieuwe economische, stikstofdepositie veroorzakende ontwikkelingen zijn voorzien, zoals in de haven van Rotterdam, of waar de effecten van de ammoniakreducerende maatregelen door de landbouw beperkt zullen zijn. Dit speelt met name in de westelijke provincies.

In de specifieke situaties waar op basis van de AERIUS 1.6-resultaten spanning is tussen de beschikbare ruimte en de verwachte behoefte daaraan, zijn de desbetreffende bij het programma betrokken bestuursorganen met elkaar in overleg om tot een oplossing te komen. Deze oplossing vormt vervolgens input voor berekening met AERIUS 1.7/Monitor 2014.

De leden van de VVD-fractie vragen mede namens de leden van de SGP-fractie, of het klopt dat het rekenmodel «AERIUS» wel is gevalideerd maar de uitkomsten niet.

Het rekenmodel is gevalideerd. AERIUS is onderworpen aan verschillende externe reviews. Internationale wetenschappers oordeelden dat de rekenkern OPS en de emissiefactoren wetenschappelijk goed onderbouwd zijn en dat de gehanteerde methode «state of the art» is voor het berekenen van deposities op lokale schaal (WUR 2013). Toekomstige gebruikers van provincies beoordeelden het onderdeel «Calculator» van AERIUS in een «gebruikers acceptatietest» als zeer gebruiksvriendelijk (IPO 2013).

De validatie van de uitkomsten die met behulp van AERIUS worden gegenereerd, vindt op dit moment plaats door middel van een ex ante evaluatie die wordt uitgevoerd door het Planbureau voor de Leefomgeving. Deze ex ante evaluatie richt zich verder vooral op het in beeld brengen van mogelijke risico's in de uitvoering van maatregelen. Dit houdt in dat zij bekijken of op basis van ervaringen in de praktijk er tegen- of meevallers in de uitvoering van de PAS-maatregelen te verwachten zijn.

De leden van de VVD-fractie vragen mede namens de leden van de SGP-fractie hoe de verhouding momenteel is tussen de beschikbare ontwikkelingsruimte ten opzichte van de ontwikkelbehoefte.

Gemiddeld voor de PAS-gebieden is er op basis van AERIUS 1.6 afgerond 65 mol per hectare per jaar aan depositieruimte beschikbaar in 2019. Deze depositieruimte is nodig voor autonome ontwikkelingen, activiteiten die onder de voorgestelde grenswaarde vallen (voorgesteld artikel 19kh, zevende lid, van de Natuurbeschermingswet 1998), prioritaire projecten waarvoor ontwikkelingsruimte wordt gereserveerd («segment 1») en nader toe te delen ontwikkelingsruimte aan activiteiten die niet prioritair zijn («segment 2»).

De totale ontwikkelbehoefte voor de PAS-gebieden zoals nu ingeschat, bedraagt afgerond gemiddeld 70 mol per hectare per jaar in 2019. Op landelijk niveau is de depositieruimte dus min of meer in evenwicht met de ontwikkelbehoefte. Dit ligt anders waar het gaat om de verlening van toestemming aan activiteiten, op lokaal niveau. Die vindt plaats op het niveau van habitattypen. Per habitatype kan daardoor een tekort optreden. Gelet op het in onderdeel 1 van deze brief genoemde advies van de advocaat-generaal, wordt nog nader onderzocht of deze inzet ook daadwerkelijk houdbaar is.

Zoals ik in onderdeel 1 van deze brief heb aangegeven, zal er op het moment dat het ontwerpprogramma ter inzage wordt gelegd, op basis van de nieuwe rekenresultaten, definitieve duidelijkheid zijn over de beschikbare ontwikkelingsruimte, in relatie tot de geschatte ontwikkelingsbehoefte, in het eerste tijdvak van het programma en de verdeling hiervan.

De leden van de VVD-fractie vragen mede namens de leden van de SGP-fractie of er voldoende inzicht bestaat in de precieze input in het rekenmodel en de momenten waarop ontwikkelingsruimte daadwerkelijk aan projecten worden toebedeeld en of voldoende ontwikkelingsruimte beschikbaar is in de eerste PAS periode?

Er is inzicht in de huidige input van het rekenmodel. Wel vindt er nog een verfijning en actualisatie plaats met het oog op AERIUS 1.7/Monitor 2014 (zie onderdeel 1 van deze brief).

In de eerste plaats zal er beter zicht komen op de exacte hoeveelheid stikstofdepositie die nodig zal zijn om te worden toegedeeld aan de prioritaire projecten. Voor deze projecten zal op voorhand ontwikkelingsruimte worden gereserveerd. Hoe exacter deze projecten worden beschreven, hoe preciezer kan worden bepaald hoeveel ontwikkelingsruimte nodig is. Daardoor is het risico kleiner dat er teveel aan ontwikkelingsruimte wordt gereserveerd waardoor op voorhand een tekort zou ontstaan.

In de tweede plaats richt de verfijning zich op het precieze moment van de verlening van toestemming aan de desbetreffende projecten. Dit laatste is van belang voor de verdeling van de beschikbare ontwikkelingsruimte over de eerste en tweede helft van het tijdvak van het programma.

Verfijning en actualisatie vindt verder plaats omdat de meest recente depositiegegevens van het RIVM van april 2014 worden verwerkt in de nieuwe versie van AERIUS.

Van belang voor de vraag of er voldoende ontwikkelingsruimte beschikbaar zal zijn, is verder welk uitgangspunt in de PAS zal worden opgenomen over de verdeling van ontwikkelingsruimte tussen de beide helften van het tijdvak van de PAS. Over de verdeling tussen beide helften zullen de bij het programma betrokken bestuursorganen in de aanloop naar vaststelling van het ontwerpprogramma zoals dat ter inzage wordt gelegd nog een besluit nemen. Met het oog op het nemen van dat besluit is het zaak dat zij op gebiedsniveau inzicht hebben in de gevolgen ervan voor de benodigde ontwikkelingsruimte voor prioritaire projecten in de eerste helft van het tijdvak van de PAS en welke ruimte er alsdan over zou blijven voor andere activiteiten die niet prioritair zijn («segment 2»).

De leden van de VVD-fractie vragen mede namens de leden van de SGP-fractie hoe het verschil tussen het AERIUS versie 1.5 en versie 1.6 moet worden verklaard, waarom is overgegaan op AERIUS 1.6, waarom in AERIUS 1.5. werd uitgegaan van een programmaduur van 9 jaar en in AERIUS 1.6 van 6 jaar en wat de gevolgen daarvan zijn voor de ontwikkelingsruimte. Verder vragen deze leden of het klopt dat in versie 1.5 alleen Maasvlakte 2 is meegenomen als uitbreiding en de rest van de ontwikkeling in het Rotterdamse Havengebied niet was opgenomen en wat de gevolgen daarvan zijn voor de ontwikkelingsruimte.

Er zijn diverse redenen waarom de uitkomsten van AERIUS 1.6 verschillen van die van 1.5. De depositieruimte die met AERIUS 1.6 is berekend, bedraagt op nationaal niveau 73% van de eerder berekende depositieruimte met AERIUS 1.5. Dit komt omdat deze nu is berekend voor de periode 2013–2019 en niet zoals in AERIUS 1.5 voor de periode 2009–2018 (in feite 4 jaar langer). De periode waarover de depositieruimte in AERIUS 1.6 is berekend is dus gesynchroniseerd met de looptijd van de eerste

PAS-periode, dat wil zeggen zes jaar. Voor de hoeveelheid depositieruimte die *per jaar* beschikbaar komt, maakt dat overigens weinig verschil. Verder werd in de bepaling van de depositieruimte die beschikbaar komt door de aanvullende landbouwmaatregelen in AERIUS 1.5 onterecht ook het effect van het huidig vaststaand landbouwbeleid meegenomen.

Aan de kant van de ontwikkelbehoefte daarentegen geldt dat het aantal projecten op de voorgenomen prioritaire projectenlijst in AERIUS 1.6 fors is gestegen; op landelijk niveau ruim twee keer zoveel ten opzichte van AERIUS 1.5. Dit heeft deels te maken met het feit dat destijds nog niet alle benodigde data beschikbaar konden zijn. Zo klopt het dat, zoals de leden van de VVD- en SGP-fractie stellen, daardoor alleen Maasvlakte 2 was opgenomen in AERIUS 1.5, maar niet de activiteiten in het Rotterdamse havenindustriële complex. Een ander deel van deze toename kan worden verklaard uit het feit dat er ten opzichte van AERIUS 1.5 meer projecten in beeld kwamen om op de voorgenomen prioritaire projectenlijst te worden geplaatst. Hierdoor is er in AERIUS 1.6 ten opzichte van AERIUS 1.5 meer spanning gekomen tussen de beschikbare ontwikkelingsruimte en de ingeschatte ontwikkelbehoefte.

Bovenstaande constatering maar ook het langere tijdsbestek dat nodig was voor het opstellen van de gebiedsanalyses in de zomer van 2013, hebben geleid tot het besluit een nieuwe AERIUS 1.6-versie op te leveren. Hierin zijn tevens recentere gegevens uit 2013 over grootschalige concentraties (GCN) en deposities (GDN) in Nederland verwerkt.

De leden van de VVD-fractie vragen mede namens de leden van de SGP-fractie of de lijst met prioritaire projecten actueel is en welke ontwikkelingsruimte hiervoor nodig is.

De voorgenomen lijst van prioritaire projecten is in die zin actueel dat er een overzicht bestaat van de projecten die de provincies hebben aandragen voor plaatsing op deze lijst. Deze projecten zijn doorgerekend met AERIUS 1.6. De mate van precisie van beschrijving van de aangedragen projecten is evenwel divers: sommige zijn gedetailleerd beschreven, terwijl andere meer algemeen zijn geformuleerd. Hoe algemener een project is beschreven, hoe ruimer de bandbreedte is die in acht moet worden genomen voor de benodigde ontwikkelingsruimte. Met het oog op AERIUS 1.7/Monitor 2014 en het voorkomen van tekorten aan ontwikkelingsruimte, actualiseren en preciseren de provincies deze lijst waar nodig. Ook de projecten die door het Rijk op de voorgenomen lijst van prioritaire projecten zullen worden geplaatst, zullen worden geactualiseerd. Daarmee komt nauwkeuriger dan nu in beeld hoeveel stikstof deze projecten daadwerkelijk zullen emitteren, en wanneer aan deze projecten toestemming zal worden verleend. Dat brengt mee dat de te berekenen hoeveelheid benodigde ontwikkelingsruimte met de berekening door AERIUS 1.7/Monitor 2014 zal kunnen verschillen van de berekening met AERIUS 1.6. De input zal gefinaliseerd en bestuurlijk vastgesteld worden door de betrokken bestuursorganen.

De leden van de VVD-fractie vragen mede namens de leden van de SGP-fractie of met AERIUS 1.6 berekeningen zijn gemaakt die verkeerd uitpakken voor met name de westelijke provincies en de provincie Noord-Brabant, en of er nog andere provincies in de problemen komen als gevolg van de nieuwe berekeningswijze.

Ten aanzien van de westelijke provincies verwijs ik naar mijn antwoord op een eerdere vraag van de leden van de fracties van VVD en SGP, waarin ik in ga op de spanning tussen de behoefte aan ontwikkelingsruimte en de beschikbare ruimte.

De leden van de VVD-fractie vragen mede namens de leden van de SGP-fractie om voor alle stikstofgevoelige Natura 2000 gebieden kort aan te geven hoeveel ontwikkelingsruimte de komende jaren beschikbaar is en of dit voldoende is om aan de behoefte te voldoen.

Aangezien de bij de PAS betrokken partijen hebben besloten het ontwerp-programma te baseren op AERIUS 1.7/Monitor 2014, heeft het geen toegevoegde waarde om in te gaan op de exacte getallen per gebied op basis van de uitkomsten van AERIUS 1.6.

De leden van de VVD-fractie vragen mede namens de leden van de SGP-fractie hoe groot de problematiek is als gevolg van de nieuwe berekeningswijze, bijvoorbeeld voor de ontwikkeling van de Rotterdamse haven.

Zoals ik in antwoord op een eerdere vraag van deze leden heb gemeld, zijn de provincies, de Minister van Infrastructuur en Milieu en ik in gesprek om tot een oplossing te komen voor situaties, waaronder die van de Rotterdamse haven, waarin op basis van de berekening van AERIUS 1.6 spanning lijkt te zijn tussen de beschikbare ruimte en de verwachte behoefte daaraan.

De leden van de VVD-fractie vragen mede namens de leden van de SGP-fractie hoe ik de ontstane problemen en onzekerheid ga aanpakken. Deze leden vragen ook of er een AERIUS-versie 1.7 in de maak is, welke aanpassingen zullen worden doorgevoerd en wat dat betekent voor de ontwikkelingsruimte.

Ik verwijst naar onderdeel 1 van deze brief.

De leden van de VVD-fractie merken mede namens de leden van de SGP-fractie op dat Duitsland vanwege de onzekerheden in de berekeningen al jarenlang geen betekenis toekent aan deposities kleiner dan 7 mol per hectare per jaar. De criteria worden binnenkort verhoogd naar 20 mol per hectare per jaar. Dit staat, aldus deze leden, in schril contrast met de in het kader van de PAS gevoerde discussie over vergunningsvrije activiteiten met bijdragen van minder dan 1 mol per hectare per jaar. Deze onbalans in benaderingswijzen verstoort volgens deze leden ook de concurrentieverhoudingen tussen bedrijven aan weerszijde van de grens. Deze leden vragen in te gaan op de concurrentieverstoringen en de wijze waarop ik deze wil beslechten. Zij vragen verder of ik de opvatting deel dat deze concurrentieverstoringen ook invloed hebben op de kredietverlening door banken.

Voor Duitsland en Nederland gelden dezelfde Europeesrechtelijke kaders. In de Nederlandse context van gebieden die zwaar overbelast zijn door stikstofdepositie en die veelal niet in een gunstige staat van instandhouding verkeren, is op dit moment niet onderbouwd dat – overeenkomstig de Europese vereisten – op voorhand met zekerheid uit te kunnen sluiten dat bij een toename van de depositie door gebruikmaking van de drempelwaarde van 7 mol per hectare per jaar de instandhoudingsdoelstellingen in geen enkel gebied in gevaar komen. Ik wijs hierbij ook op de voorlichting van de Afdeling advisering van de Raad van State over de amendementen nr. 15 en nr. 39 inzake het voorstel van wet tot wijziging van de Natuurbeschermingswet 1998 (programmatische aanpak stikstof) (Kamerstukken 33 669). De Afdeling wijst erop dat de aanvaarding van een bepaalde drempelwaarde in het buitenland immers moet worden gezien in de feitelijke en juridische context waarbinnen die plaats heeft gevonden. Relevante aspecten zoals de staat van instandhouding van Natura 2000-gebieden en de procesrechtelijke verhoudingen waarbinnen

rechters hun oordelen moeten geven, kunnen verschillen van de Nederlandse, aldus de afdeling.

De leden van de VVD-fractie vragen mede namens de leden van de SGP-fractie waarom de PAS geen rekening houdt met de stikstofdepositie vanuit de omliggende landen. Zij vragen naar de situatie in bijvoorbeeld de provincie Zeeland waar, aldus deze leden, geen ontwikkelingsruimte beschikbaar is en waarbij 70% van de stikstofdepositie afkomstig is vanuit Vlaanderen. Deze leden vragen welke concrete stappen Vlaanderen zet om de stikstofdepositie terug te dringen en wat dat betekent voor de ontwikkelingsruimte voor Zeeland? Zij vragen of het verdedigbaar is dat Nederland hoge kosten maakt en bedrijven in hun ontwikkeling worden geremd terwijl omliggende landen geen of minder verstreckende maatregelen neemt. Zij vragen tegen die achtergrond of aanpassingen in de PAS nodig zijn.

De PAS houdt rekening met depositie vanuit het buitenland. Dat is verdisconteerd in de achtergronddepositie. Daarbij wordt uitgegaan van een daling in de komende jaren. Het is goed te beseffen dat Nederland netto exporteur is van stikstof door de lucht naar de buurlanden. Alleen in enkele delen van Limburg en in Zeeuws Vlaanderen is Nederland netto importeur. In één gebied komt de achtergronddepositie voor meer dan 70% netto uit Vlaanderen (Canisvliet).

Met de PAS komt desondanks ontwikkelingsruimte beschikbaar. Hierbij is op basis van de beschikbare generieke gegevens vanuit het RIVM rekening gehouden met de huidige én verwachte toekomstige ontwikkelingen met betrekking tot emissies vanuit Vlaanderen. Ik ga in gesprek met Vlaanderen om onder andere afspraken te maken over het wederzijds toetsen van de effecten van de emissies op elkaars Natura 2000-gebieden. Daarnaast zet ik in dit gesprek in op het verkrijgen van specifieke emissiegegevens vanuit Vlaanderen om in de toekomst beter rekening te kunnen houden met de specifieke verwachte ontwikkelingen vanuit de haven van Antwerpen. Op dit moment zijn er overigens geen aanwijzingen dat Vlaanderen minder verstreckende maatregelen neemt dan Nederland om stikstofemissies en -deposities terug te dringen. Ik zal mij ook in de toekomst inzetten om daar waar door (onverwacht) beperkte depositiedaling vanuit het buitenland (dan waar de PAS van uit gaat) knelpunten zouden kunnen ontstaan in Nederland, te zoeken naar oplossingen, waar nodig in overleg met het buitenland.

De leden van de VVD-fractie vragen mede namens de leden van de SGP-fractie wanneer de adviezen van de Raad van State over de amendementen van Dijkgraaf c.s. naar de Kamer worden gestuurd.

De voorlichting van de Afdeling advisering van de Raad van State over de amendementen heb ik op 10 maart jl. aan de Tweede Kamer doen toekomen (Kamerstuk 33 669, nr. 40).

Vragen van de leden van de SP-fractie

De leden van de SP-fractie vragen om het laatste advies van de landsadvocaat over de PAS naar de Kamer te sturen.

Van de zijde van het Ministerie van Economische Zaken hebben enkele gesprekken met de Landsadvocaat plaatsgevonden aan de hand van de toen voorliggende versie van het programma aanpak stikstof en de gebiedsanalyses. Dat heeft geleid tot de formulering van een aantal aandachtspunten, die in onderdeel 1 van deze brief zijn verwoord. De aandachtspunten sluiten aan bij ook door de betrokkenen bij de totstand-

koming van het programma geconstateerde verbeterpunten en helpen om reeds ingezette acties aan te scherpen.

De leden van de SP-fractie vragen of de PAS in Europa is voorgelegd voor de juridische houdbaarheid, wat de reactie was en om deze reactie aan de Kamer te doen toekomen.

Met de diensten van de Europese Commissie en met commissaris Potočnik is in het verleden gesproken over het programma aanpak stikstof. Deze aanpak kon als zodanig op steun rekenen. De Europese Commissie leent zich evenwel niet voor de ex ante toetsing van concrete nationale programma's op de juridische houdbaarheid, nog daargelaten dat daarvoor ook de nationale juridische context bepalend is, zoals de Afdeling advisering aangeeft in haar eerder aangehaalde voorlichting over de amendementen nr. 15 en nr. 39. Het is primair de verantwoordelijkheid van de lidstaat zelf om conformiteit met het Europese kader te verzekeren.

De leden van de SP-fractie vragen of ik heb kennis genomen van het artikel «inwerkingtreding PAS, gaat het wat worden?» van Eric van de Aa in Toets en naar mijn inschatting van de juridische houdbaarheid van de PAS.

Voor mij staat voorop dat toestemmingsverlening op basis van het programma aanpak stikstof juridisch houdbaar moet zijn. Uiteraard valt nooit op voorhand uit te sluiten dat in individuele gevallen besluiten wel eens in een beroepszaak sneuvelen. Maar voor het gros van de gevallen moet het programma aanpak stikstof voor het stikstofaspect een passende beoordeling bieden die staat. Daar is mijn inzet op gericht. Dat is ook de reden waarom de bestuurlijke partijen iets meer tijd nemen om het programma en de gebiedsanalyses te screenen en zo nodig verder op orde te brengen.

Vragen van de leden van de D66-fractie

De leden van de D66-fractie vragen hoe ik aan kijk tegen uitstel van de definitieve vaststelling van elementen in de wijziging van de Natuurbeschermingswet (zoals de lengte van de PAS-periode), die de omvang van de beschikbare ontwikkelingsruimte beïnvloeden.

De voorgestelde wijzigingen in de huidige wettelijke regeling van de programmatische aanpak stikstof waarin het voorstel tot wijziging van de Natuurbeschermingswet 1998 voorziet, zijn over het algemeen van ondergeschikte aard en – buiten de introductie van de drempelwaarde – als zodanig niet van invloed op de omvang van de beschikbare ontwikkelingsruimte. De omvang van de beschikbare ontwikkelingsruimte wordt bepaald door de ecologische situatie in de Natura 2000-gebieden en de effecten van de depositiedaling die plaatsvindt door autonoom beleid en specifieke bronmaatregelen alsook de effecten van herstelbeheer. Het onderhavige wetsvoorstel verandert ten opzichte van de geldende wet overigens niet de duur van het programma – zes jaar – maar verduidelijkt wanneer die periode van zes jaar ingaat. Verzekerd is overigens dat gedurende die zes jaar steeds de hand aan de kraan wordt gehouden en dat als dat nodig is bijsturing plaatsvindt. Om het programma te kunnen afronden, is het essentieel dat er snel duidelijkheid komt over de in het wetsvoorstel voorgestelde wijzigingen.

De leden van de D66-fractie vragen of bij de ter inzage legging van het ontwerpprogramma er duidelijkheid moet zijn over de beschikbare ontwikkelingsruimte per gebied in relatie met de behoefte aan ontwikkelingsruimte.

Het ontwerpprogramma zal duidelijkheid geven over de relatie tussen de beschikbare ontwikkelingsruimte per gebied en de ontwikkelingsruimte die nodig is voor de prioritaire projecten («segment 1»). Voor de hoeveelheid ontwikkelingsruimte die overblijft voor toedeling aan andere activiteiten («segment 2») is deze relatie, uit de aard der zaak, eerst duidelijk bij het verlenen van toestemming aan activiteiten in het kader van de PAS.

Vragen van de leden van de Partij voor de Dieren-fractie

De leden van de fractie van de Partij voor de Dieren vragen wat het Wageningse rapport «Actualisering ammoniakemissiefactoren rundvee: advies voor aanpassing in de Regeling ammoniak en veehouderij» betekent voor de PAS. Deze leden vragen naar mijn oordeel over de conclusie in het hiervoor aangehaalde rapport dat de ammoniak-emissiefactoren 18% omhoog moeten en of ik dat advies over zal nemen.

De toenmalige Staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie heeft u geïnformeerd over het aanvullende pakket aan generieke maatregelen die door de landbouwsector genomen moeten worden in het kader van het programma aanpak stikstof. Eén van deze maatregelen is het beperken van de uitstoot van ammoniak uit stallen door het aanscherpen en uitbreiden van het Besluit ammoniakemissie huisvesting veehouderij (Kamerstuk 30 654, nr. 99), genoemd in onderdeel 1 van deze brief. Het rapport waarnaar deze leden verwijzen dient ter onderbouwing van de nieuwe maximum emissiewaarden in voornoemd besluit (zie Aanhangel Handelingen II 2013/14, nr. 1292).

De leden van de fractie van de Partij voor de Dieren vragen of AERIUS gebruik maakt van de normen van de Regeling ammoniak en veehouderij, die volgens het aangehaalde rapport op dit moment veel te laag zijn. Deze leden vragen of dit zal worden aangepast in AERIUS.

In AERIUS 1.6 is rekening gehouden met hogere emissiefactoren voor melkveestallen. In AERIUS 1.7/Monitor 2014, dat als basis zal dienen van het ontwerpprogramma dat ter inzage zal worden gelegd, zullen de nieuwste gegevens over de uitstoot van ammoniak uit de landbouw worden gebruikt en de meest recente gegevens over grootschalige concentraties (GCN) en deposities (GDN) in Nederland van 2014.

De leden van de fractie van de Partij voor de Dieren vragen of de conclusies van het genoemde onderzoek betekenen dat (uitbreidingen van) veehouderijen veel meer ontwikkelingsruimte opsouperen dan nu wordt berekend.

De bestuursorganen die het programma vaststellen, maken afspraken over de toedeling van ontwikkelingsruimte aan de verschillende sectoren. Het door de leden van de fractie van de Partij voor de Dieren aangehaalde onderzoek heeft daarop geen invloed, aangezien hier al op is voorgesorteerd in AERIUS. Dat geldt ook voor de doelstelling van een reductie van 10 kiloton ammoniak van het pakket van aanvullende brongerichte maatregelen in de landbouwsector en het uitgangspunt dat ongeveer de helft van die reductie als depositieruimte beschikbaar is voor landbouwactiviteiten.

De leden van de fractie van de Partij voor de Dieren vragen hoeveel bedrijven niet zouden kunnen uitbreiden en hoeveel ontwikkelingsruimte zou moeten worden geschrapd. Zij vragen of met de door hen aangehaalde rapporten andermaal is aangetoond dat de uitstoot van de

industriële landbouw meer bijdraagt aan de stikstofdepositie die de natuur vernietigt dan tot nu toe al werd aangenomen.

Ik verwijs u naar mijn antwoord op de vorige vragen van deze leden.

De leden van de fractie van de Partij voor de Dieren vragen naar mijn mening over het bericht «Adviseur praat boer NB-wetvergunning aan» (Nieuwe Oogst 4 maart 2014).

Voor activiteiten die mogelijk schadelijke gevolgen hebben voor Natura 2000-gebieden moet op grond van de Natuurbeschermingswet 1998 een vergunning worden aangevraagd, tenzij deze activiteiten vallen onder één van de vrijstellingen van de Natuurbeschermingswet 1998 (in het bijzonder die voor bestaand gebruik).

De leden van de fractie van de Partij voor de Dieren vragen waarop mijn vertrouwen in de PAS is gebaseerd.

Het oordelen over de juridische houdbaarheid van het programma aanpak stikstof komt mij voorbarig voor gelet op het feit dat het programma nog niet eens in ontwerp ter inzage is gelegd. Ik wijs erop dat de Afdeling advisering van de Raad van State in april 2012 voorlichting heeft uitgebracht over de systematiek van het toenmalige programma-invoering. Die voorlichting bevestigde op hoofdlijnen de juridische houdbaarheid van de voorgestelde systematiek van het programma-invoering. Het programma kan, aldus de Afdeling, met inachtneming van de in de voorlichting gegeven aanbevelingen voldoen aan de randvoorwaarden die de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn stellen. Die aanbevelingen neem ik uiterst serieus. Datzelfde geldt voor de in onderdeel 1 van deze brief genoemde aandachtspunten die van belang zijn voor een goede werking van het programma.

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