

Vergaderjaar 2019–2020

35 347

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

Nr. 34

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 5 december 2019

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van het verslag van de vaste commissie voor Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit over het wetsvoorstel Regels voor de aanpak van de stikstofproblematiek in relatie tot natuur (Spoedwet aanpak stikstof). In deze nota naar aanleiding van het verslag beantwoord ik, mede namens de Minister voor Milieu en Wonen, de door de verschillende leden gestelde vragen en ga ik in op de door hen gemaakte opmerkingen. Hierbij houd ik de volgorde en indeling van het verslag aan. Over enkele onderwerpen zijn in het verslag op verschillend plaatsen vragen van gelijke strekking gesteld. Om doublures in de beantwoording te voorkomen verwijs ik waar dat aan de orde is in mijn antwoorden naar eerdere antwoorden in het verslag.

I. ALGEMEEN

De leden van de VVD-fractie hebben kennisgenomen van de regels voor de aanpak van de stikstofproblematiek in relatie tot natuur (Spoedwet aanpak stikstof). Deze leden hebben nog vragen en opmerkingen.

De leden van de PVV-fractie hebben de volgende vragen over het wetsvoorstel. Waarom legt de regering zich volledig neer bij de politieke opvatting dat er een stikstofprobleem is in Nederland? Welke juridische en/of (Europese) politieke acties heeft de regering ondernomen om de stikstofregels en de gevolgen van de uitspraak over het Programma Aanpak Stikstof (PAS) van de Raad van State in mei 2019 te neutraliseren of opzij te zetten? Is de Europese Unie (EU) een inbreukprocedure tegen Nederland gestart vanwege de stikstofuitstoot? Is Nederland bereid om de Habitatrichtlijn te veranderen of naast zich neer te leggen? Zo nee, waarom niet? Zijn alle juridische en politieke mogelijkheden die Nederland kan nemen tegen de huidige strenge stikstofregels onderzocht en in kaart gebracht? Zo ja, welke zijn dat? Zo nee, waarom is dat niet gedaan? Sinds wanneer bestaat dit zogenaamde stikstofprobleem? Hoeveel is de stikstofuitstoot afgenomen in de afgelopen 30 jaar? Waarom zijn er geen stikstofproblemen in andere intensieve landbouwgebieden in Europa, zoals België, Frankrijk, Duitsland, Denemarken, Noord-Italië,

zowel lokaal als regionaal? Welke drempelwaarden gelden in deze landen voor stikstof? Is er een verband tussen bevolkingsdichtheid en stikstofuitstoot?

Een stikstofprobleem ontstaat niet van de één op de andere dag. Vanaf 2005 verloopt de vergunningverlening voor activiteiten die stikstofdepositie veroorzaken op overbelaste Natura 2000-gebieden moeizaam, omdat significant negatieve effecten voor de natuurwaarden niet kunnen worden uitgesloten. Dat is de reden waarom destijds de taskforce Trojan en vervolgens de adviesgroep Huys zijn ingesteld om een oplossing te bedenken. Het programma aanpak stikstof moest deze oplossing bieden, maar deze is niet houdbaar gebleken, omdat de onderbouwing onvoldoende was, zoals aangegeven door de uitspraak van 29 mei 2019 van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) over het Programma aanpak stikstof 2015–2021 (hierna: het PAS). Dat het niet goed gaat met de natuur in Nederland door de stikstofbelasting is ook een gegeven. Het is nu zaak om het doel dat met het PAS werd beoogd alsnog te bereiken. Volgens de huidige natuurwetgeving is dat doel een ambitieuze maar realistische daling van de stikstofdepositie en het binnen afzienbare termijn realiseren van de instandhoudingsdoelstellingen. Het Adviescollege Stikstofproblematiek onder leiding van de heer Johan Remkes heeft in verband hiermee gepleit voor een geloofwaardige en effectieve aanpak om de instandhoudingsdoelen voor de Natura 2000 te realiseren. Daar werkt het kabinet aan op een wijze die zowel voor de korte als voor de lange termijn tot ruimte voor economische ontwikkelingen en natuurherstel moet leiden.

Is bekend hoeveel extra financiële en administratieve lasten deze spoedwet gaat veroorzaken per sector? Zo nee, waarom is dat niet bekend? Welke belangenorganisaties en deskundigen zijn er geraadpleegd voor het opstellen van deze spoedwet? Waarom is er in de spoedwet niet gekozen voor meer weidegang?

Op de effecten van deze wet wordt ingegaan in de memorie van toelichting bij de onderscheiden onderdelen. De wijzigingen van de Wet natuurbescherming leiden potentieel tot lastenverlichting. De wijzigingen van de Wet dieren leiden potentieel tot een lastenverzwaring. Bij de invulling van de wettelijke basis in de betrokken ministeriële regelingen kunnen de lasten meer precies in beeld worden gebracht. Niet duidelijk is op welke wijze de leden van de PVV-fractie de weidegang een plaats zouden willen geven in de Spoedwet. Het gaat hier om een maatregel die kan leiden tot vermindering van de stikstofuitstoot en die zowel kan worden gebruikt om de natuur te ontlasten als om depositieruimte te creëren. De wijze waarop een dergelijke maatregel precies moet worden ingevuld en juridisch vorm moet worden gegeven, geven deze fractieleden niet aan.

De leden van de CDA-fractie hebben kennisgenomen van de regels voor de aanpak van de stikstofproblematiek in relatie tot natuur (Spoedwet aanpak stikstof). Deze leden hebben evenwel nog enige vragen. Zij realiseren zich dat de woningnood een urgente situatie is en een spoedwet rechtvaardigt. Zij vinden het echter jammer dat er zo'n korte voorbereidingstijd is om deze wet in de Tweede Kamer te kunnen behandelen. Is er extra aandacht gestoken in een zorgvuldige en juridisch houdbare aanpak? Juist nu sprake is van spoedwetgeving dreigt het gevaar van lacunes in de wet. Graag vernemen zij op welke wijze gewaarborgd is dat deze wet aan de hoge eisen van juridische kwaliteit voldoet.

Graag verwijst het kabinet naar het advies van de Afdeling advisering en de reactie van het kabinet daarop in het nader rapport, waaruit geen zorg over de juridische kwaliteit spreekt. De wet bevat in belangrijke mate een basis voor het stellen van regels bij ministeriële regeling, om een flexibel en snel inzetbaar instrumentarium te hebben om op korte termijn – in het bijzonder voor de bouwsector – weer vergunningverlening mogelijk te maken en tegelijk ook te werken aan het natuurherstel. Bij de uitwerking zal uiteraard oog zijn voor de juridische kwaliteit.

De leden van de D66-fractie hebben kennisgenomen van de regels voor de aanpak van de stikstofproblematiek in relatie tot natuur (Spoedwet aanpak stikstof). Deze leden zien het belang van de wijziging in het kader van sociaaleconomische gevolgen van de vertraging van allerlei projecten en de vertraging van de realisatie van maatschappelijk opgaven, zoals woningbouw. Hierbij moeten natuurherstel en de vermindering van de stikstofbelasting op Natura 2000-gebieden in Nederland centraal komen te staan. Er is te lang op de pof van de natuur geleefd, waardoor de huidige staat van instandhouding in vele natuurgebieden zeer slecht is. Over de voorliggende wetswijziging hebben de leden van de D66-fractie nog enkele vragen. In de memorie van toelichting lezen deze leden dat deze maatregelen vooruitlopen op de samenhangende, alomvattende aanpak waartoe het kabinet nog zal besluiten op basis van het advies van het Adviescollege Stikstofproblematiek over de lange termijn. Zij zijn blij te lezen dat de stikstofreductie voor 30% wordt gebruikt om bij te dragen aan de vermindering van de stikstofbelasting op de Natura 2000-gebieden. Er wordt ook gesteld dat een bijdrage wordt geleverd door de voorziene afroaming van de stikstofdepositieruimte die bij externe saldering ter beschikking wordt gesteld voor nieuwe vergunningverlening. Hoeveel procent van de stikstofruimte wordt terug gegeven aan de natuur?

De afgeroomde ruimte van 30% draagt in zijn geheel bij aan vermindering van de stikstofbelasting van de natuur.

De leden van de GroenLinks-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel en hebben grote vraagtekens bij de juridische houdbaarheid hiervan, bij gebrek aan een veelomvattende aanpak van de stikstofproblematiek. De leden van de SP-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de voorgestelde regels voor de aanpak van de stikstofproblematiek in relatie tot natuur (Spoedwet aanpak stikstof). Deze leden merken op dat er sinds de negatieve uitspraken van het Europese Hof en de Raad van State over het PAS reeds geruime tijd is verstreken alvorens deze wet naar de Kamer is gestuurd. Niettemin onderschrijven zij de noodzaak van deze wet gezien de zorgwekkende staat waarin veel Natura 2000-gebieden zich bevinden als gevolg van de te grote stikstofdepositie. Ook de grote (woning)bouwopgave maakt dringend ingrijpen noodzakelijk. Zij betreuren het dat de wet niet voorziet in maatregelen om de omvang van de veestapel in de nabijheid van kwetsbare natuur te verkleinen, zoals geadviseerd door het Adviescollege Stikstofproblematiek. De leden hebben nog enkele vragen en opmerkingen over het wetsvoorstel. De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de Spoedwet aanpak stikstof. Deze leden delen de mening van de regering dat er behalve aan stikstofreducerende maatregelen en aan natuurherstel op korte termijn ook behoefte is aan het weer vlot trekken van met name de woningbouw. Zij begrijpen ook dat er een wettelijke regeling nodig is, onder andere om het mogelijk te maken dat er drempelwaarden kunnen worden ingesteld of om invloed te kunnen uitoefenen op de samenstelling van veevoer. Toch hebben zij vragen over met name de effectiviteit van de voorgestelde nieuwe instrumenten voor de korte termijn en de juridische houdbaarheid daarvan.

De leden van de fractie van de ChristenUnie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij hebben in deze fase van de behandeling van het wetsvoorstel geen behoefte aan een nadere toelichting.

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie hebben met verbijstering kennisgenomen van de Spoedwet aanpak stikstof en constateren dat de regering zich met dit wetsvoorstel, willens en wetens, niet aan de Europese Vogel- en Habitatrichtlijnen houdt. Om schade aan de economie te voorkomen, wordt schade aan de natuur op de koop toe genomen. Alhoewel de PAS-uitspraak van de Raad van State van 29 mei 2019 indruk heeft gemaakt, lijkt de strekking ervan alweer te zijn vergeten en voert de regering een klein halfjaar later schaamteloos een PAS 2.0 door: de PAS in een nieuwe jas.

De leden van de SGP-fractie hebben kennisgenomen van de voorliggende spoedwet. Zij begrijpen de noodzaak om maatregelen te treffen om onder meer bouwprojecten uit het slop te trekken. Zij hebben wel enkele kritische vragen.

HOOFDSTUK 1. INLEIDING

De leden van de CDA-fractie lezen dat het wetsvoorstel voorziet in een aantal instrumenten, waaronder een drempelwaarde. In de memorie van toelichting wordt gesproken van «voor nader te omschrijven categorieën van projecten en andere handelingen». Aan welke categorieën van projecten en andere handelingen wordt hier gedacht? Verder wordt aangegeven dat voorzien wordt in versnelde procedures op grond van de Crisis- en Herstelwet ten aanzien van besluiten die noodzakelijk zijn voor bescherming, verbetering en herstel van de natuur in Natura 2000-gebieden. Graag vernemen deze leden welke versnelling hier gerealiseerd kan worden.

Over een drempelwaarde vindt nog besluitvorming plaats, evenals over categorieën van activiteiten, waarvoor de aan de drempelwaarde te koppelen vrijstelling van de Natura 2000-vergunningplicht komt te gelden. Door de wijziging van de Crisis- en herstelwet worden voor natuurherstelmaatregelen de volgende in die wet opgenomen regels ter versnelling van procedures van toepassing:

- de bestuursrechter doet binnen zes maanden na afloop van de beroepstermijn uitspraak;
- beroepsgronden zijn kenbaar voor afloop van de beroepstermijn;
- wanneer een bestuursorgaan na vernietiging een nieuw besluit moet nemen, dan kan dit op grond van het oude feitenonderzoek. Er hoeft dan geen nieuw onderzoek te worden gedaan, tenzij bepaalde ondergronden reden waren voor vernietiging;
- decentrale overheden kunnen niet in beroep kunnen tegen een besluit van de rijksoverheid.

De reguliere mogelijkheden voor inspraak of rechtsbescherming voor burgers blijven van toepassing.

Zij vernemen graag of in de Crisis- en Herstelwet tegelijkertijd ook kan worden opgenomen dat aanwijzingsbesluiten van Natura 2000-gebieden worden opgeschoond, met als doel om de instandhoudingsdoelen die niet voortvloeien uit de Europese Vogel- en Habitatrichtlijn, waaronder habitattypen die na aanwijzing nog zijn toegevoegd, waar mogelijk te schrappen. Voorts kan als doel gelden dat ingezet wordt op het samenvoegen of herindelen van natuurgebieden en dat het zogenoemde «wijzigingsbesluit aanwezige waarden» niet zal worden vastgesteld. Graag vernemen zij de visie van de regering daarop.

De Crisis- en herstelwet is niet het geëigende instrument om aanwijzingsbesluiten van Natura 2000-gebieden aan te passen. Samen met de provincies zal eerst onderzoek moeten worden gedaan naar de vraag in welke gebieden samenvoeging, herindeling of wijziging van doelen aan de orde kan zijn. Daarover zal vervolgens overleg met de Europese Commissie moeten worden aangegaan. Vervolgens kunnen eventuele wijzigingen worden doorgevoerd bij ministerieel besluit tot wijziging van de betrokken aanwijzingsbesluiten voor de Natura 2000-gebieden. Gelet op de aard van de materie en het Verdrag van Aarhus zijn inspraak van burgers en de mogelijkheid van beroep op de bestuursrechter gewenst.

De leden van de GroenLinks-fractie hebben er geen vertrouwen in dat dit wetsvoorstel ervoor zorgt dat de stikstofproblematiek op duurzame wijze wordt opgelost. Deze leden zijn van mening dat er vooral gefocust moet worden op het daadwerkelijk oplossen van de problemen rondom stikstofdepositie en dat het misplaatst is dat hier in deze fase al op wordt vooruitgelopen middels de invoering van een drempelwaarde. Zij merken op dat de Afdeling advisering van de Raad van State zeer sceptisch is over de juridische houdbaarheid van het wetsvoorstel. Zij delen deze scepsis. Daardoor is er een risico dat Nederland over een tijd een nog grotere stikstofproblematiek kent. De Afdeling advisering wijst erop dat om aan de Habitatrichtlijn te voldoen, er een gebiedsgericht, geloofwaardig en effectief pakket van maatregelen nodig is voordat men kan denken aan de invoering van een drempelwaarde. Is de regering werkelijk van mening dat deze wet een gebiedsgericht, geloofwaardig en effectief pakket is waardoor een drempelwaarde juridisch houdbaar is? Kan de regering een uitgebreide toelichting geven over de rol van de provincies bij de uitvoering van dit wetsvoorstel?

Paragraaf 2 van de memorie van toelichting geeft aan dat het kabinet kiest voor een omvattende aanpak van de stikstofproblematiek en verdergaande maatregelen om natuurherstel te realiseren. Die aanpak is in voorbereiding. Bij het besluit over de langere termijn aanpak zal onder andere het nog te verwachten advies van het Adviescollege Stikstofproblematiek daarover betrokken worden. Tegelijk zal voor de korte termijn weer enige ontwikkeling mogelijk gemaakt moeten worden. Met het oog daarop is, vooruitlopend op de meer omvattende aanpak, voorzien in specifieke maatregelen die leiden tot vermindering van de stikstofbelasting, waarvan een deel ten goede komt aan de natuur (30%) en een deel wordt ingezet ten behoeve van een stikstofneutrale realisatie van bouwactiviteiten (de realisatie van 75.000 woningen in 2020 en zeven MIRT-projecten). Dit komt naast de ingestelde begrotingsreserve voor de aanpak van de stikstofproblematiek. Daarbij wordt er op gewezen dat op dit moment de maatregelen in de beheerplannen voor de Natura 2000-gebieden en de aanvullende maatregelen die waren voorzien in het PAS onverkort worden doorgezet. Deze verzekeren behoud van de natuurwaarden in de Natura 2000-gebieden en perspectief op herstel overeenkomstig het daarvoor in de beheerplannen voorziene tijdpad. Verder wordt gewezen op de maatregelen in het kader van het 6e Actieprogramma Nitraatrichtlijn en de voorziene klimaatmaatregelen, die ook bijdragen aan vermindering van de belasting van de natuurgebieden. Anders dan de leden van GroenLinks veronderstellen, wordt in deze wet niet vooruit gelopen op een drempelwaarde. Voor het landelijk kunnen invoeren van een drempelwaarde, wordt enkel een basis voor een ministeriële vrijstellingsregeling openomen in artikel 2.9 van de Wet natuurbescherming. Voor het daadwerkelijk kunnen introduceren van een dergelijke drempelwaarde zullen aanvullende maatregelen nodig zijn, die passen binnen het door de Afdeling advisering in haar voorlichting aangegeven kader van de Habitatrichtlijn.

De rol van de provincies verandert niet door dit voorstel. Evenals voorheen zijn de provincies in de meeste gevallen bevoegd gezag voor de Natura 2000-vergunning en voor het beheer van de Natura 2000-gebieden. Bij de vergunningverlening voor bouwactiviteiten zullen zij straks een beroep kunnen doen op stikstofdepositieruimte in het stikstofregistratiesysteem. Het enige wat verandert is dat de Minister van LNV een mogelijkheid krijgt voor het verlenen van een vrijstelling van de Natura 2000-vergunningplicht, als het algemeen belang dat vergt. Overigens had het Rijk in het huidige systeem al een dergelijke bevoegdheid, voor zover het gaat om een drempelwaarde gekoppeld aan het PAS, door middel van een regeling bij algemene maatregel van bestuur. De uitwerking van dit wetsvoorstel wordt samen met provincies opgepakt worden.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen in het licht van bovenstaande kritiek op de juridische houdbaarheid van het wetsvoorstel of een regeling waarin vastgelegd wordt met welk percentage de stikstofdepositie gedaald moet zijn tegen een nader te bepalen datum, het wetsvoorstel juridisch houdbaar maakt. Deze suggestie zal worden meegenomen bij de besluitvorming over de lange termijn aanpak, die mede zal plaatsvinden op basis van het advies van het Adviescollege stikstofproblematiek.

Kan de regering per Natura 2000-gebied in kaart brengen wat een dergelijke regeling betekent voor de specifieke kritische depositiewaarde in dat gebied, met een generieke reductie in de veehouderijsector van 19% in 2025, 34% in 2030 en 50% in 2035, en bij een generieke sectorbrede reductie van 50%?

Bij de uitwerking van de lange termijn aanpak kijkt het kabinet ook naar concrete doelstellingen op de reductie van stikstofdeposities in Natura 2000-gebieden.

De leden van de GroenLinks-fractie vinden dat in deze fase de invoering van de mogelijkheid voor een drempelwaarde niet aan de orde is, aangezien het wetsvoorstel niet gepaard gaat met een veel omvattender maatregelenpakket, zoals ook de Afdeling advisering van de Raad van State adviseert. Is de regering dat met deze leden eens? Kan de regering aangegeven hoeveel stikstofruimte met het voorgenomen maatregelenpakket in dit wetsvoorstel gerealiseerd wordt per Natura 2000-gebied? De leden van de GroenLinks-fractie merken op dat de belangrijkste maatregelen uit de wet later per ministeriële regeling worden ingevuld. Het is nog onduidelijk wat deze invulling precies is. Deze nadere invulling is essentieel voor de beoordeling van dit wetsvoorstel. Is de regering het met deze leden eens dat de belangrijkste onderdelen van de wet nog per ministeriële regeling moeten worden ingevuld? Waarom is niet gewacht met de indiening van dit wetsvoorstel voordat de nadere invulling duidelijker was? Deelt de regering de analyse dat het parlement nu gevraagd wordt blind in te stemmen met toekomstig beleid waarvan de precieze invulling nog volstrekt onbekend is? De leden van de GroenLinks-fractie vragen zich af wat exact de spoed is achter deze spoedwet, aangezien er nog veel onduidelijkheid is over de invulling van later in te voeren ministeriële regelingen. Was een betere aanpak niet geweest om zaken die daadwerkelijk nu per wet moeten worden geregeld per spoedwet te regelen, en andere zaken pas later, wanneer hierover meer bekend is? Kan de regering per onderdeel van de wet specificeren waarom hoge spoed noodzakelijk is? Wanneer kan verwacht worden dat de eerste ruimte ontstaat in de stikstofbank? Wanneer wordt de maximumsnelheid verlaagd? Wanneer kan de drempelwaarde gebruikt gaan worden? Wanneer volgen de maatregelen die substantiële stikstofvermindering op gaan leveren? Wanneer worden deze maatregelen uitgevoerd?

Het is juist dat de belangrijkste onderdelen bij ministeriële regeling worden ingevuld. In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel is uitgelegd dat behoefte bestaat aan flexibele instrumenten om snel te kunnen inspelen op de ontstane situatie en in het bijzonder ook weer bouwactiviteiten met een geringe stikstofemissie op korte termijn mogelijk te maken. Op zichzelf is de keuze voor een ministeriële regeling, gelet op de aard van de onderwerpen (zoals vrijstellingen) niet ongebruikelijk, zoals de memorie van toelichting meldt. Het delegatieniveau heeft ook niet geleid tot opmerkingen in het advies van de Afdeling advisering over het wetsvoorstel. Dit is wel het geval voor een betere verantwoording van de context waarbinnen de maatregelen moeten worden geplaatst en dit is ook verwerkt. Over de maatregelen genoemd in de Kamerbrieven van 4 oktober en van 13 november 2019 heeft debat met uw Kamer plaatsgevonden. Over de verdere invulling van het toekomstige beleid zal een verdere gedachtewisseling met de Tweede Kamer plaatsvinden. De stikstofregistratiebank moet begin 2020 een feit zijn, ervan uitgaande dat het onderhavige wetsvoorstel dan kracht van wet heeft verkregen en in werking is getreden. De daarvoor benodigde stikstofdepositieruimte zal dan moeten worden gecreëerd door:

- de verlaging van de maximumsnelheid op de autowegen, die bij verkeersbesluit op grond van de Wegenverkeerswet 1994 wordt geregeld en door fysieke aanpassing van de bebording,
- de veevoermaatregelen, zodra de notificatieprocedure bij de Europese Unie is afgerond en
- de reeds opengestelde saneringsregeling van de varkenshouderij, al naar gelang op grond daarvan bedrijven onherroepelijk stoppen.

Over de planning van het proces van de aanpassing van de maximumsnelheid wordt uw Kamer in december bij brief nader door het kabinet geïnformeerd. Ook versnelling van de natuurherstelmaatregelen is wezenlijk, waartoe de wijziging van de Crisis- en herstelwet en de wijziging van de reikwijdte van de Natura 2000-vergunningplicht van artikel 2.7, tweede lid, mede strekt. Besluitvorming over een drempelwaarde vindt nog plaats. Voor een dergelijke drempelwaarde moet een effectief en geloofwaardig pakket aan maatregelen worden vastgesteld dat is gericht op het daadwerkelijk realiseren van de instandhoudingsdoelen van Natura 2000, zoals de Habitatrichtlijn eist. In de lange termijnaanpak volgen de concrete doelstellingen op substantiële stikstofvermindering.

De leden van de GroenLinks-fractie lezen dat de wet de mogelijkheid biedt voor een drempelwaarde óf een stikstofregistratiesysteem. Betekent dit dat beide systemen niet naast elkaar kunnen bestaan? Kan de regering uitgebreid toelichten hoe dit zit? Wordt hiermee niet een risico gecreëerd op het dubbel uitgeven van stikstofruimte?

Beide systemen kunnen naast elkaar bestaan. Voor het weer mogelijk maken van bouwactiviteiten (zoals de genoemde 75.000 woningen in 2020 en zeven MIRT-projecten) is gekozen voor het instrument van het stikstofregistratiesysteem. Zoals aangegeven in de Kamerbrieven van 4 oktober en 13 november 2019 over de stikstofproblematiek, zal nadere besluitvorming plaatsvinden over de drempelwaarde.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen de regering om een toelichting op dit wetsvoorstel aan de hand van artikel 3.1 van de Comptabiliteitswet.

In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel is, in met de lijn met de eisen van artikel 3.1 van de Comptabiliteitswet, allereerst toegelicht dat de stikstofbelasting verder wordt teruggebracht en het natuurherstel wordt geïntensiveerd. Daarbij is ook vermeld dat daartoe een geloofwaardig en effectief pakket van aanvullende maatregelen zal worden getroffen,

gericht op het daadwerkelijk realiseren van de instandhoudingsdoelstellingen voor elk van de Natura 2000-gebieden. Voor een aantal sectoren zijn acute problemen bij de vergunningverlening ontstaan, die een grote maatschappelijke impact hebben. Te denken valt onder meer aan de bouwsector, waar de problematische vergunningverlening niet alleen de continuïteit van bedrijven en aanpalend van werkgelegenheid in gevaar brengt; ook de grote opgave voor het inlopen van het huidige woningtekort komt onder druk te staan. In de Kamerbrief van 13 november 2019 heeft het kabinet daarom ook een specifiek maatregelenpakket aangekondigd, waarvan de effecten onder meer worden gebruikt om de toestemmingverlening voor 75.000 woningen in 2020 en zeven MIRT-projecten mogelijk te maken en tegelijk de stikstofbelasting van de natuur te verminderen. Met de in het voorstel voor deze Spoedwet aanpak stikstof opgenomen voorzieningen worden ten opzichte van het bestaande wettelijke kader aanvullende instrumenten geboden om ook al voor de kortere termijn zowel de toestemmingverlening voor nieuwe ontwikkelingen als maatregelen voor vermindering van stikstofdepositie en natuurherstel te kunnen versnellen, en om onnodige lasten te voorkomen. De precieze bedrijfseffecten van de opties van de drempelwaarde en het stikstofregistratiesysteem en de vermindering van de administratieve lastendruk als gevolg van de voorziene mogelijkheden zullen eerst in beeld kunnen worden gebracht bij de invulling van de betrokken ministeriële regeling.

Het valt de leden van de PvdA-fractie op dat een groot aantal aspecten van het wetsvoorstel zoals drempelwaarden en maximumsnelheid via een ministeriële regeling wordt vastgelegd. Daarmee wordt de parlementaire controle op deze instrumenten belemmerd. Deelt de regering deze mening? Zo ja, waarom is er dan niet gekozen voor algemene maatregelen van bestuur (AMvB's) met een voorhangprocedure? Zo nee, waarom niet?

Verwezen wordt naar het antwoord de vraag van de leden van de fractie van GroenLinks, waarin is aangegeven dat flexibiliteit en snelheid zijn aangewezen, onder andere om op korte termijn een oplossing te bieden voor de bouwsector en dat het delegatieniveau niet ongebruikelijk is.

Hoe verloopt de huidige vergunningverlening in de praktijk, zo vragen de leden van de PvdA-fractie. Is het waar dat gemeenten, provincies en regionale uitvoeringsdiensten in afwachting van nadere maatregelen en de onduidelijkheid daarover terughoudend zijn bij het verlenen van vergunningen en dat het aantal onverwerkte aanvragen oploopt? Wat gaat de regering concreet doen en per wanneer om te bevorderen dat de vergunningverlening weer op gang komt en achterstanden voorkomen worden? Hoe beziet de regering in dit licht ook de opmerkingen van Afdeling advisering van de Raad van State dat niet inzichtelijk is wat op de korte maar ook op de langere termijn nodig is om de huidige problemen te beheersen en zo mogelijk op te lossen? Wat is de stand van zaken in het overleg met de provincies over de beleidsregels voor de vergunningverlening, in het bijzonder de wijze waarop wordt omgegaan met de latente ruimte in de vergunningen?

We hebben geen actueel overzicht van de vergunningverlening. Op grond van gesprekken met provincies is de indruk dat de vergunningverlening overal wel op gang is gekomen, al zijn er wel regionale verschillen. Het Rijk heeft provincies en gemeenten ondersteuning aangeboden bij de vergunningverlening. Dat kan zowel in de vorm van informatievoorziening, training, scholing als extra capaciteit zijn. Samen met provincies en gemeenten wordt nu een aanbod hiertoe uitgewerkt. Het kabinet en het Interprovinciaal Overleg (IPO) vinden het van groot belang is dat er bij de

stikstofaankpak eenduidige regels komen voor aanvragers van een vergunning voor nieuwe activiteiten. Het kabinet en IPO zijn het op hoofdlijnen eens over de houdbaarheid van vergunningen en eenduidigheid in regelgeving. De provincies werken aan een herziening van de beleidsregels.

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie stellen dat de kern van de stikstofcrisis ligt bij het feit dat de Nederlandse natuur gebukt gaat onder een dichte stikstofdeken. Gemiddeld ligt de neerslag van schadelijke stikstofverbindingen drie maal hoger dan natuurgebieden kunnen verdragen. Bovendien hoopt stikstof zich op, dus zolang de neerslag boven een gezonde grens ligt, de kritische depositiewaarde (kdw), gaat de kwaliteit van een natuurgebied achteruit, en dat is precies wat voorkomen moet worden volgens de Vogel- en Habitatrichtlijn. Het ziet er echter niet naar uit dat de regering zich hier grote zorgen over maakt. De zorgen gaan naar de bouw, wegen, boeren en vliegvelden, want die moeten door kunnen gaan met hun activiteiten, opdat de economie zal blijven groeien. Na het klimaat wordt nu ook onze eigen natuur geofferd op het altaar van de economie. De leden van de Partij voor de Dieren-fractie zijn overtuigd van de waarde van de natuur op zich. Niet in dienst van de mens, maar intrinsiek en verbonden in een ecosysteem waar ook de mens deel van uitmaakt. Deze leden vinden het ernstig dat de regering niet uit zichzelf natuurbescherming vooropzet maar daar Europese wetgeving voor nodig heeft. Zij vinden het al helemaal ontoelaatbaar als we ons zelfs niet aan die Europese minimumvereisten kunnen houden.

De leden van de 50PLUS-fractie danken de regering voor het toezenden van de Spoedwet aanpak stikstof. Deze leden zouden nog wel graag de volgende vragen beantwoord zien. Klopt het dat onderscheid moet worden gemaakt tussen maatregelen die voortvloeien uit lid 1 en 2 (artikel 6 van de Habitatrichtlijn) en lid 3 en 4 (artikel 6 van de Habitatrichtlijn)? Kan de regering dit toelichten? Hoe wordt dit onderscheid gemaakt tussen deze maatregelen volgens de regering?

Het is juist dat er een onderscheid moet worden gemaakt tussen de verschillende artikelliden. Het eerste lid verplicht tot het treffen van maatregelen voor het bereiken van een gunstige staat van instandhouding van de habitats en soorten, genoemd in de bijlagen I en II van de Habitatrichtlijn, die aanwezig zijn in de Natura 2000-gebieden. Daarbij wordt in Nederland uitgegaan van een gunstige staat van instandhouding op landelijk niveau, waaraan de voor de Natura 2000-gebieden gestelde doelen in de aanwijzingsbesluiten (behoud of herstel) moeten bijdragen. Voor het realiseren van dit doel stelt de richtlijn geen termijn. Vanuit het loyaliteitsbeginsel wordt gevraagd dat de lidstaten op dit vlak reële stappen voorwaarts zetten. En het tweede lid eist voor elk gebied preventieve maatregelen om verslechtering van de kwaliteit te voorkomen. Het is primair aan de lidstaten om te bepalen welke maatregelen worden ingezet om op effectieve wijze invulling te geven aan de verplichtingen van het eerste en tweede lid. In Nederland wordt aan deze verplichtingen invulling gegeven via de maatregelen opgenomen in het beheerplan voor het Natura 2000-gebied (artikel 2.3 van de Wet natuurbescherming), de specifieke maatregelen als voorzien in de artikelen 2.4 tot en met 2.6 van de Wet natuurbescherming (aanschrijvingsbevoegdheid, toegangsbeperkingen, te gedogen feitelijke maatregelen). Het derde en vierde lid schrijven een specifiek instrument voor, namelijk een voorafgaande toets voor plannen en projecten die individueel of gecumuleerd met effecten van andere projecten een significant negatief gevolg voor een Natura 2000-gebied kunnen hebben. De gevolgen van dergelijke plannen en projecten moeten op grond van artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn op voorhand worden getoetst door middel van een

«passende beoordeling». Toestemming voor de projecten kan pas worden verleend als zekerheid is verkregen dat de natuurlijke kenmerken van Natura 2000-gebieden niet worden aangetast, dat wil zeggen dat een duurzaam voortbestaan van de betrokken habitattypen en soorten verzekerd blijft en de instandhoudingsdoelen (behoud of herstel) niet in gevaar worden gebracht. Daarover mag geen redelijke wetenschappelijke twijfel bestaan, aldus vaste jurisprudentie van het EU Hof. Een passende beoordeling kan volgens het EU Hof alleen achterwege worden gelaten als op voorhand, op grond van objectieve gegevens significante gevolgen kunnen worden uitgesloten. Vaste jurisprudentie van de Afdeling is, dat dergelijke gevolgen niet kunnen worden uitgesloten als plannen of projecten leiden tot een toename van de stikstofdepositie op reeds door stikstof overbelaste voor stikstof gevoelige habitats in een Natura 2000-gebied.

Als een passende beoordeling is uitgevoerd conform artikel 6, derde lid, van de Habitatrictlijn en daaruit geen zekerheid wordt verkregen dat de natuurlijke kenmerken van de Natura 2000-gebieden niet worden aangetast, komt de eventuele uitzondering van artikel 6, vierde lid, van de Habitatrictlijn in beeld. Die bepaling maakt toestemming van een project ondanks de negatieve uitkomst van de passende beoordeling mogelijk als sprake is van dwingende redenen van groot openbaar belang, er geen reële alternatieven voor het project zijn en als adequate compenserende maatregelen zijn voorzien die borgen dat de samenhang van Natura 2000 bewaard blijft. Als prioritaire habitats kunnen worden aangetast is een beroep op artikel 6, vierde lid, van de Habitatrictlijn alleen mogelijk vanwege openbare veiligheid, volksgezondheid of milieu. Andere gronden vergen voorafgaand advies van de Europese Commissie. Het derde en vierde lid zijn in Nederland geïmplementeerd door de vergunningplicht voor projecten en het beoordelingskader voor plannen en projecten, als opgenomen in de artikelen 2.7 en 2.8 van de Wet natuurbescherming.

De leden van de 50PLUS-fractie vragen hoe groot de regering de kans acht dat de 30%/70%-regeling in strijd is met de Habitatrictlijn, zolang er sprake is van overbelasting met stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden? Wat is volgens de regering de juridische onderbouwing van de 30%/70%-verdeling? Zijn er volgens de regering mogelijkheden om de 30%/70%-verdeling juridisch aan te vechten? Wat zouden de gevolgen daarvan zijn?

In de Kamerbrief van 13 november jl. is aangegeven dat tenminste 30% van de verminderde depositieruimte ten goede komt aan de natuur. De overige 70% kan gebiedsgericht worden gebruikt om ontwikkelingen weer mogelijk te maken. Dit vormt onderdeel van een omvattende aanpak voor de langere termijn die erop is gericht de instandhoudingsdoelstellingen in de Natura 2000-gebieden te realiseren. Over de lange termijn aanpak adviseert het Adviescollege Stikstofproblematiek in mei 2020. Het ten goede laten komen van 30% van het positieve effect van de voor de kortere termijn genomen maatregelen draagt ook bij aan het dichterbij brengen van de realisatie van de instandhoudingsdoelstellingen, en is daarmee in overeenstemming met het vereiste van artikel 6, eerste lid, van de Habitatrictlijn.

De leden van de 50PLUS-fractie vragen hoe de regering oordeelt over de stelling dat vrijwillige maatregelen niet als vaststaand kunnen worden meegenomen?

Dit is het oordeel van de Afdeling bestuursrechtspraak in de uitspraak van 29 mei 2019 in de uitspraak over het PAS, mede op basis van de beantwoording door het EU Hof van de prejudiciële vragen die de Afdeling op

dit punt had gesteld. Het is niet aan het kabinet om een oordeel te vellen over een rechterlijk oordeel.

De Raad van State wijst op het belang van een geloofwaardig en effectief pakket aan maatregelen, maar emissiereducerende technieken zoals mestvergisters, emissiearme vloeren en luchtwassers hebben in het verleden niet altijd tot verwachte of gewenste resultaten geleid. De leden van de 50PLUS-fractie vragen of de regering de zorgen deelt dat de inzet op technieken onvoldoende zullen bijdragen aan een geloofwaardig en effectief pakket? Kan de regering dit nader toelichten?

Het kabinet is van mening dat alle maatregelen, die leiden tot het reduceren van stikstofemissies, serieus moeten worden bekeken en beoordeeld op (kosten)effectiviteit.

De leden van de 50PLUS-fractie vragen op welke datum de werking van de spoedwet eindigt? Vervallen daarmee tegelijkertijd de voorgenomen wijzigingen van de Wet natuurbescherming (Wnb) uit de spoedwet? Kan de regering aangeven welke elementen uit de spoedwet randvoorwaardelijk of bepalend zijn voor verder beleid en wettelijke kaders?

De Spoedwet vervalt niet. De materiële wijzigingen worden overeenkomstig het wetsvoorstel structureel verankerd in de Wet natuurbescherming, de Wet dieren en de Crisis- en Herstelwet. Ook wordt voorzien in wijziging van de Omgevingswet, zodat de wijziging van de Wet natuurbescherming ook onder de Omgevingswet behouden blijft. De overeenkomstig het wetsvoorstel voor de Spoedwet aanpak stikstof geregelde voorziene grondslagen zijn noodzakelijk om snel, landelijk invulling te kunnen geven aan het in de Kamerbrief van 13 november 2019 aangekondigde stikstofregistratiesysteem voor de bouw en de daaraan mede gekoppelde veevoermaatregelen. Verder is het van belang om bij de verdere uitwerking van het beleid te kunnen beschikken over een ruimere mogelijkheid voor het op landelijk niveau kunnen voorzien in een vrijstelling van de Natura 2000-vergunningplicht, al dan niet gekoppeld aan een drempelwaarde, binnen de randvoorwaarden van de Habitatrichtlijn, zodat overbodige lasten voor burgers en ondernemers kunnen worden voorkomen als daarvoor ruimte bestaat. Waar het Adviescollege Stikstofproblematiek en de Kamerbrieven van 4 oktober en 13 november aangeven dat ook moet worden ingezet op intensivering van natuurherstel, is het tevens wenselijk via de Crisis- en herstelwet de doorlooptijd van besluiten terzake van beschermingsmaatregelen te versnellen. Ook het beperken van de Natura 2000-vergunningplicht tot projecten in de zin van artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn draagt daaraan bij.

Kan de regering aangeven hoeveel stikstofruimte met het voorgenomen maatregelenpakket gerealiseerd wordt per Natura 2000-gebied binnen de werkingstermijn van onderhavige wet? Wat zijn de gevolgen indien de realisatie van ruimte onvoldoende blijkt?

Dat moet per gebied bekeken worden afhankelijk van de implementatie snelheid van de maatregelen. Met het registratiesysteem moet door het bevoegd gezag getoetst worden of er ruimte is voor specifieke projecten.

De leden van de 50PLUS-fractie vragen op welke wijze zeker gesteld wordt dat de stikstofruimte per Natura 2000-gebied voor vergunningverlening te allen tijde onder de gerealiseerde stikstofruimte per Natura 2000-gebied blijft?

Voor de vergunningverlening voor bouwactiviteiten (zoals de genoemde 75.000 woningen in 2020 en zeven MIRT-projecten) moet een beroep worden gedaan op stikstofdepositieruimte die in het stikstofregistratiesysteem is opgenomen op basis van de vaststaande effecten van vaststaande maatregelen, voor dezelfde locaties als waarop de bouwactiviteit depositie veroorzaakt. Is die ruimte niet in voldoende mate aanwezig, dan zullen voor deze activiteiten aanvullende maatregelen moeten worden genomen om een toename van stikstof te voorkomen en daarmee te voorkomen dat aantasting van de natuurlijke kenmerken van het gebied plaatsvindt. Welke maatregelen mogelijk zijn zal per project en gebied kunnen verschillen en of deze afdoende zijn zal bij de beoordeling van de vergunningaanvraag moeten worden vastgesteld door het bevoegd gezag.

De leden van de 50PLUS-fractie vragen of de behaalde resultaten voor stikstofreductie randvoorwaardelijk kunnen worden gemaakt voor bindende afspraken op langere termijn? Heeft de regering overwogen om geld te lenen van de Europese Centrale Bank (ECB) om de stikstofproblematiek aan te pakken en de transitie naar ecologische kringlooplandbouw te bewerkstelligen?

Het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie stelt vast dat de Europese Centrale Bank (ECB) als hoofddoel het handhaven van prijsstabiliteit heeft en verbiedt monetaire financiering. Lidstaten kunnen geen geld lenen bij de Europese Centrale Bank voor het aanpakken van de stikstofproblematiek en het bewerkstelligen van de transitie naar ecologische kringlooplandbouw. Het kabinet heeft dit daarom ook niet overwogen.

Welke toekomstige (internationale) doelstellingen op het gebied van biodiversiteit, water-, lucht-, en bodemkwaliteit liggen wel of niet op koers om gehaald te worden? Acht de regering het nodig dat maatregelen omtrent de aanpak van stikstof ook op haalbaarheid van deze doelstellingen moet worden getoetst?

Ten aanzien van biodiversiteit wordt de voortgang weergegeven in de landenrapportage in het kader van het VN-Biodiversiteitsverdrag (CBD) die ik naar uw Kamer heb gestuurd (Kamerstuk 26 407, nr. 128). De algehele conclusie daarin is dat de Nederlandse maatregelen die worden uitgevoerd om de doelen van de CBD (de zogeheten Aichi-doelen) en van de EU-biodiversiteitstrategie gedeeltelijk effectief zijn uitgevoerd, maar in de meeste gevallen onvoldoende om de voor 2020 gestelde doelen te bereiken. Het rapport concludeert dat aanzienlijke inspanningen zijn gedaan om de bestaande natuur en biodiversiteit te beschermen en te herstellen en om «nieuwe» natuurlijke gebieden te creëren. Sinds 2011 is er 33.000 ha nieuwe natuur bijgekomen en sinds 2005 is de barrièrewerking van 114 infrastructurele knelpunten opgeheven met behulp van ecoducten en andere fauna-passages. Om de nationale doelstellingen volledig te bereiken is echter onvoldoende vooruitgang geboekt, terwijl de belangrijkste maatregelen als gedeeltelijk doeltreffend worden beschouwd. Het Natuurnetwerk Nederland (NNN, voorheen EHS), een belangrijke bouwsteen van het behoud en verbeteren van biodiversiteit in Nederland, wordt pas in 2027 voltooid. Ook zijn de voor natuur noodzakelijke milieucondities veelal nog onvoldoende. Ondanks de huidige focus op essentiële ecosystemendiensten in Nederland, bevinden de analyse en evaluatie van de meeste diensten zich nog in een vroeg stadium, evenals het proces om deze te beschermen en te herstellen. Op dit moment wordt zowel in Europees als internationaal verband onderhandeld over een nieuwe strategie met nieuwe doelstellingen voor het tijdvak 2020–2030. Nederland is daarbij voorstander van ambitieuze en toetsbare afspraken.

Voor luchtkwaliteit zijn internationale doelen gesteld voor de concentraties Stikstofdioxide (NO₂), fijn stof (PM₁₀ en PM_{2,5}), voor de Europese emissie reductieverplichtingen (NEC richtlijn) voor ammoniak (NH₃), niet-methaan vluchtige organische stoffen (NMVOS), stikstofoxiden (SO₂), Stikstofdioxide (NO₂), fijn stof (PM_{2,5}). Op dit moment voldoet Nederland nog niet overal aan de Europese grenswaarden voor Stikstofdioxide en fijn stof. Het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit bevat maatregelen om zo snel mogelijk overal aan de grenswaarden te voldoen. Daarnaast heeft het kabinet de ambitie om gezondheidswinst te realiseren door een permanente verbetering van de luchtkwaliteit dit wordt uitgewerkt in het Schone Lucht Akkoord met provincies en gemeenten zoals beschreven in de hoofdlijnenbrief voor het Schone Lucht Akkoord. Maatregelen uit het Schone Lucht Akkoord en uit de aanpak van de stikstofproblematiek ten behoeve van de natuurdoelen hangen samen en kunnen elkaar versterken. De aanpak van de «deken» van luchtvervuiling zorgt zowel voor gezondheidswinst als voor minder depositie op de natuur. Daarnaast is vanuit de aanpak van de stikstofproblematiek aanvullend gebiedsgericht beleid voor de belangrijkste bronnen voor depositie op natuur nodig. Voor de gezondheid is aanvullend een aanpak van fijn stof nodig en reductie van emissies voor gebieden waar veel mensen zijn blootgesteld. Het Schone Lucht akkoord richt zich op de middellange termijn (2030) en op maatregelen voor een permanente verbetering van de luchtkwaliteit alsmede het ontwikkelen van kennis en innovatie om dit mogelijk te maken. Het Schone Lucht Akkoord draagt daarmee bij aan een vermindering voor de stikstofdepositie op natuur. De uitwerking van maatregelen gericht op reductie van stikstofdepositie wordt in samenhang met de gezondheidsdoelen en maatregelen van het Schone Lucht Akkoord bezien.

Voor het voldoen aan de emissie reductieverplichtingen uit de NEC richtlijn is het van belang dat de emissies blijven dalen. Realisatie van de noodzakelijke reducties voor stikstofoxiden, zwaveldioxide, fijn stof (PM_{2,5}) en niet-methaan vluchtige organische stoffen ligt op schema. De laatste jaren is wel een lichte stijging van ammoniak emissies te zien is. Daardoor is er een extra inspanning nodig om deze stijging te compenseren. Eerder is berekend dat, indien de reductiedoelstelling uit de PAS worden gerealiseerd, ook voor deze stof aan de verplichtingen uit de NEC-richtlijn worden voldaan. De verwachting is dat met de uitwerking bronbeleid voor de stikstofaanpak ook de ammoniakemissies zodanig zullen verminderen dat aan de Europese reductieverplichting zal worden voldaan.

Elke twee jaar beoordeelt het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) in de Balans voor de Leefomgeving het Nederlandse milieu- en natuurbeleid, ook in zijn onderlinge samenhang. De eerstvolgende Balans verschijnt in het najaar van 2020.

HOOFDSTUK 2. ACHTERGROND

De leden van de PVV-fractie vragen welke planten en dieren er zijn verdwenen uit Nederland vanwege stikstof de afgelopen jaren en welke erbij zijn gekomen.

De rode lijsten van planten en dieren geven aan welke planten en dieren zijn verdwenen en welke er bij zijn gekomen. Circa eens per tien jaar worden rode lijsten geactualiseerd. In 2019 staan 431 soorten planten en dieren als «verdwenen» op de rode lijsten (CBS, PBL, RIVM, WUR (2019), Aantal bedreigde soorten in Nederland, per 2019 (indicator 1052, versie 16, 13 maart 2019) via www.clo.nl). De oorzaken verschillen per soort en staan in de onderliggende basisrapporten aangegeven. Stikstofdepositie is daarbij een van de factoren. Er hebben zich geen soorten in Nederland gevestigd vanwege de stikstofdepositie.

Kan de regering een uitgebreide berekening en onderbouwing geven van de verwachte daling van de stikstofuitstoot voor wat betreft de snelheidsverlaging naar 100 kilometer per uur (km/u). Hoeveel extra stikstofuitstoot wordt veroorzaakt door de Duitse sjoemeldiesels? Hoe gaat de regering 100 km/u handhaven?

Aan de maatregelen die zijn benoemd in de Kamerbrief van 13 november liggen berekeningen van het RIVM ten grondslag. Uit de berekeningen van het RIVM blijkt dat het totale pakket aan bronmaatregelen (snelheidsverlaging, voermaatregelen en warme sanering) leidt tot een totale gemiddelde reductie van de depositie van 7,6 mol/ha/jaar. Het effect van de in de brief voorgestelde snelheidsverlaging op de depositie is gemiddeld 1,2 mol/ha/jaar. Daarnaast verwijs ik u naar de brief van de Minister van IenW van 23 november 2019, waar ook in wordt gegaan op de berekeningen die ten grondslag liggen aan het maatregelenpakket inzake de stikstofproblematiek. Er worden nog meer gedetailleerde berekeningen uitgevoerd om het effect van de snelheidsverlaging vast te leggen in het stikstofregistratiesysteem.

De emissiefactoren die worden gebruikt voor het vaststellen van de uitstoot van het verkeer in Nederland zijn gebaseerd op representatieve praktijkmetingen op de weg. Effecten van systemen die in het laboratorium lagere emissies geven dan in de praktijk zijn in die cijfers daarmee reeds ondervangen. Nieuwe inzichten worden meegenomen in de nader vast te stellen emissiefactoren.

Waar nodig beziet de Minister van IenW samen met het Ministerie van JenV en met betrokken ketenpartners de consequenties voor handhaving en hoe hier verder vorm aan te geven. Daarover wordt uw Kamer nog over geïnformeerd.

Hoeveel extra stikstofuitstoot wordt veroorzaakt door het kabinetsbeleid om biomassa (houtsnippen) te verbranden? Klopt het dat moderne gascentrales de helft minder stikstof uitstoten dan biomassacentrales?

Voor alle biomassa-installaties groter dan 0,5 MW gelden in het Activiteitenbesluit Milieubeheer eisen aan onder andere de stikstofuitstoot. Het kabinet laat TNO momenteel onderzoeken of de uitstooteisen voor kleinere en middelgrote biomassa-installaties (0,5–50 MW) verder kunnen worden aangescherpt vanaf 2022. Voor installaties groter dan 50 MW geldt dat uit een recent rapport van DNV-GL, dat in opdracht van het Ministerie van I&W is opgesteld, blijkt dat de specifieke emissies van NO_x, SO₂ en fijnstof van een grote elektriciteitscentrale die draait op kolen, op biomassa (houtpellets) of op een combinatie daarvan vrijwel identiek zijn. Uit het rapport blijkt ook dat warmte-opwekking door middel van aardgas veel schoner is dan het stoken van biomassa.

Kan de regering garanderen dat provincies en gemeenten geen extra stikstofregels gaan invoeren?

Provincies zijn – in tegenstelling tot gemeenten – bevoegd gezag voor vergunningen in het kader van de natuurbeschermingswet en hebben de bevoegdheid om eigen beleidsregels vast te stellen. Het kabinet en het Interprovinciaal Overleg (IPO) vinden het van groot belang is dat er bij de stikstofaanpak eenduidige regels komen voor aanvragers van een vergunning voor nieuwe activiteiten. Het kabinet en IPO zijn het op hoofdlijnen eens over de houdbaarheid van vergunningen en eenduidigheid in regelgeving. De provincies werken aan een herziening van de beleidsregels.

De leden van de CDA-fractie lezen dat de regering inzet op het terugbrengen van de stikstofbelasting en het intensiveren van natuurherstel. In het bijzonder wordt de continuïteit van de bouwsector benoemd. Deze leden missen in deze paragraaf de erkenning dat de landbouw een onderdeel kan zijn van de oplossing. Kan de regering ook bevestigen dat de landbouw niet de oorzaak is van het stikstofprobleem?

De landbouw heeft al grote stappen gezet in het verminderen van de stikstofuitstoot. Tegelijk komt het grootste deel van de stikstofdepositie nog vanuit de landbouw. Alle sectoren moeten een bijdrage leveren aan de reductie van de stikstofdepositie, waaronder ook de landbouw.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen hoe groot de regering het risico acht dat de 30%/70%-regeling in strijd is met de Habitatrichtlijn zolang er sprake is van overbelasting met stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden.

Voor de toets van artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn is van belang dat aantasting van natuurlijke kenmerken van de Natura 2000-gebieden wordt voorkomen. Met de nu voorziene aanpak wordt verzekerd dat nieuwe activiteiten, gelet op de specifieke maatregelen die depositieruimte creëren per saldo geen toename van de stikstofbelasting geven. De huidige maatregelen en toestemmingsverlening zijn gericht op verbetering van de natuur en voorkomen van verdere achteruitgang.

De leden van de SP-fractie merken op uit te kijken naar de maatregelen die de regering aankondigt voor de reductie van de stikstofuitstoot op de langere termijn. Maatregelen voor natuurbehoud en -herstel juichen deze leden van harte toe. Derhalve vragen zij zich af hoe is gekomen tot de bepaling dat 70% van de stikstofreductie kan worden ingezet voor bouwactiviteiten en 30% ten bate van de natuur. Verwacht de regering dat deze verdeelsleutel juridisch standhoudt? Waarom is er bijvoorbeeld niet gekozen voor een verdeling van 50%/50%? Kan de regering de kans op overschrijding van depositiewaarden op Natura 2000-gebieden uitsluiten bij de gekozen verdeling van 30%/70%? Verder zijn deze leden benieuwd hoe het tijdelijke karakter van deze wet moet worden beoordeeld. Zij zijn van mening dat een spoedwet een einddatum dient te kennen en vragen waarom hier niet voor gekozen is.

Verwezen wordt naar het antwoord op de vraag van de leden van de GroenLinksfractie.

Wanneer wordt de verlaging van de maximumsnelheid van kracht, zo vragen de leden van de PvdA-fractie.

De Minister van IenW informeert uw Kamer hierover in een separate brief.

Is dit de maatregel die als eerste kan zorgen voor een lagere stikstofdepositie? Zo nee, welke maatregel is dit dan wel? Zijn andere maatregelen om de emissies op korte termijn te reduceren overwogen dan de in dit wetsvoorstel opgenomen maatregelen? Zo ja, waarom zijn deze afgefallen?

Het kabinet heeft in de brief van 13 november jl. gekozen voor een drietal bronmaatregelen, die op korte termijn in te voeren zijn en leiden tot een daling van de stikstofdepositie. Die snelheid is nodig om acute problemen op te lossen. Andere (bron)maatregelen zijn beschouwd, maar kunnen niet op een zeer korte termijn worden ingevoerd en/of leiden niet tot daling van stikstofdepositie op de korte termijn.

Kan de regering inzichtelijk maken hoeveel stikstofreductie er kan worden gerealiseerd door de import van soja drastisch te verminderen of door verplichte weidegang?

Verlaging van het eiwitgehalte in veevoer leidt in algemene zin tot een vermindering van de ammoniakuitstoot. Wanneer de soja in het veevoer wordt vervangen door een vergelijkbare bron van eiwitten in het veevoer heeft dat op zichzelf geen invloed op de uitstoot van ammoniak. Daarom is het niet eenvoudig dit inzichtelijk te maken. Ook bij het verplicht stellen van weidegang is dit niet eenvoudig inzichtelijk te maken. Dit is onder andere afhankelijk van gras- en bodemsoort, weersomstandigheden, etc. Bij beweiding is de ammoniakemissie lager indien krachtvoer wordt gevoerd.

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie herinneren de regering eraan dat, gegeven dat in 73% van de Nederlandse Natura 2000-gebieden de stikstofgrens (ver) overschreden wordt, de Habitatrichtlijn twee mogelijkheden biedt. In de ideale situatie zou eerst de stikstofuitstoot in alle sectoren drastisch verlaagd worden, zodat de kdw's van alle Natura 2000-gebieden onderschreden worden. De natuurgebieden verkeren dan weer in een gunstige staat van instandhouding en er komt stikstofruimte vrij. Die ruimte kan uitgegeven worden aan nieuwe economische activiteiten, of zoals de Raad van State in het advies meldt: alleen maatregelen die verder gaan dan die nodig voor het behalen van natuurdoelen, creëren ruimte. De tweede mogelijkheid is makkelijker haalbaar: er ligt een plan waarmee met wetenschappelijke zekerheid vaststaat dat de instandhoudingsdoelstellingen van Natura 2000-gebieden (op den duur) gehaald zullen worden. In de tussentijd mogen dan vergunningen voor nieuwe activiteiten afgegeven worden, bijvoorbeeld op basis van salderen of een drempelwaarde. Het is stuitend dat in deze spoedwet sprake is van geen van deze twee opties en hiermee dus niet aan de Habitatrichtlijn wordt voldaan. Ook de Raad van State stelt dat de grotere context waarbinnen de voorgestelde maatregelen vallen mist. Er ligt geen plan dat duidelijk maakt hoe de stikstofdepositie drastisch zal verminderen. Sterker nog, er wordt niet eens een tipje van de sluier opgelicht. Realiseert de regering zich wel dat de stikstofuitstoot in alle sectoren ten minste met de helft teruggedrongen zal moeten worden? Waarom doet zij hier geen uitspraak over? In de context van de radiostilte over de grotere maatregelen, is deze spoedwet juridisch onhoudbaar.

Het kabinet is zich zeer bewust van de grote opgave waarvoor we staan. De stikstofbelasting moet verder worden teruggebracht en het natuurherstel worden geïntensiveerd. Daartoe moet een geloofwaardig en effectief pakket van aanvullende maatregelen worden getroffen, gericht op het daadwerkelijk realiseren van de instandhoudingsdoelstellingen voor elk van de Natura 2000-gebieden. In de Kamerbrieven van 4 oktober en 13 november jl. heeft het kabinet dat ook aangekondigd en daaraan wordt momenteel ook volop gewerkt, samen met onder meer de provincies. Voor een aantal sectoren zijn acute problemen bij de vergunningverlening ontstaan die een grote maatschappelijke impact hebben. Te denken valt onder meer aan de bouwsector, waar de problematische vergunningverlening niet alleen de continuïteit van bedrijven en aanpalend van werkgelegenheid in gevaar brengt. Ook het inlopen van het huidige woningtekort komt onder grote druk te staan. In de Kamerbrief van 13 november 2019 heeft het kabinet daarom ook een specifiek maatregelenpakket aangekondigd, waarvan de effecten onder meer worden gebruikt om de toestemmingverlening voor 75.000 woningen in 2020 en zeven MIRT-projecten mogelijk te maken en tegelijk de stikstofbelasting van de natuur te verminderen. Met de in het voorstel voor deze Spoedwet aanpak stikstof opgenomen voorzieningen worden ten opzichte

van het bestaande wettelijke kader aanvullende instrumenten geboden om ook op de kortere termijn zowel de toestemmingverlening voor nieuwe ontwikkelingen als maatregelen voor vermindering van stikstofdepositie en natuurherstel te kunnen versnellen. Daarmee wordt dus ook winst voor de natuur geboekt. En intussen wordt via de reguliere maatregelen achteruitgang in de gebieden voorkomen. Aldus voldoet de aanpak van het kabinet aan de eisen van de Habitatrictlijn, die geen termijn bevat voor het realiseren van een gunstige staat van instandhouding.

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie hebben een groot aantal vragen over dit wetsvoorstel. Hoe maakt dit wetsvoorstel onderscheid tussen maatregelen die voortvloeien uit artikel 6 van de Habitatrictlijn, lid 1 en 2 aan de ene kant, en lid 3 en 4 aan de andere kant?

Dat onderscheid is relevant bij de daadwerkelijke invulling van de mogelijkheden die dit wetsvoorstel biedt voor het bij ministeriële regeling regelen van een stikstofregistratiesysteem en/of een drempelwaarde. Voor de onderbouwing daarvan wordt teruggegrepen op maatregelen die specifiek aan dat systeem of die drempelwaarde worden gekoppeld, met het oog op het creëren van depositieruimte voor nieuwe ontwikkelingen. Die maatregelen gaan verder dan de maatregelen die noodzakelijk zijn voor het voorkomen van verslechtering van de kwaliteit van habitats in Natura 2000-gebieden en het zo nodig realiseren van herstel overeenkomstig het daarvoor in de beheerplannen uitgewerkte tijdpad (artikelen 6, eerste en tweede lid), en kunnen dan worden betrokken in het kader van de specifieke toets van artikel 6, derde lid, van de Habitatrictlijn.

Hoe onderbouwt de regering juridisch dat 70% van de gerealiseerde emissiereductie opnieuw gebruikt kan worden voor activiteiten, terwijl er sprake is van ernstige overbelasting op de meeste Natura 2000-gebieden? Kan dit juridisch aangevochten worden? Wat betekent dit voor de houders van nieuwe vergunningen? Klopt het dat ze met deze spoedwet nog steeds in onzekerheid zitten?

Voor de toets van artikel 6, derde lid, van de Habitatrictlijn is van belang dat aantasting van natuurlijke kenmerken van de Natura 2000-gebieden wordt voorkomen. Met de nu voorziene aanpak wordt verzekerd dat nieuwe activiteiten, gelet op de specifieke maatregelen die depositieruimte creëren per saldo geen toename van de stikstofbelasting geven. Er wordt zelfs een 30%-verlaging van de stikstofbelasting bereikt en dus winst voor de natuur geboekt. Intussen wordt via de reguliere maatregelen achteruitgang in de gebieden voorkomen. Aldus voldoet de aanpak van het kabinet aan de eisen van de Habitatrictlijn, die geen termijn bevat voor het realiseren van een gunstige staat van instandhouding. Over de lange termijn aanpak adviseert het Adviescollege Stikstofproblematiek in mei 2020.

De regering wordt er bij dezen ook aan herinnerd dat één van de redenen voor het falen van het PAS was dat de maatregelen voor stikstofreductie op vrijwillige basis waren afgesproken. Omdat het niet verplicht was, daalde de uitstoot over het algemeen niet. Dit merkte ook de Raad van State op in zijn vernietigende uitspraak. Waarom zet de regering wederom in op vrijwillige maatregelen? Of zitten er verplichtingen in deze spoedwet? Zo ja, hoe garandeert de regering dat deze ook nageleefd worden?

In de uitspraak ging het over het mede betrekken van vrijwillige maatregelen bij de toets van artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn. Dat doet het kabinet nu niet. Het kabinet gaat uit van vaststaande maatregelen en vaststaande effecten.

Tevens vragen de leden van de Partij voor de Dieren-fractie of er een einddatum zit aan de werking van de spoedwet. Is de voorgenomen set van wetswijzigingen van tijdelijke aard?

Hiervoor verwijs ik u naar het antwoord op de vraag van de leden van de fractie van 50Plus.

Hoeveel depositievermindering wordt met dit pakket van maatregelen bereikt per Natura 2000-gebied, tijdens de werking van de spoedwet? Wat gebeurt er wanneer deze verwachte vermindering niet feitelijk gerealiseerd wordt? Zou de situatie kunnen ontstaan dat er door een nieuwe activiteit toch meer stikstof neerslaat in een Natura 2000-gebied dan de «stikstofruimte» die beschikbaar was?

De depositievermindering wordt op hexagoonniveau bijgehouden in het Aerius-systeem van RIVM. Pas als er depositieruimte is kunnen nieuwe activiteiten worden vergund. Hierbij geldt dat 30% van de ruimte ten goede komt aan natuurherstel. Door deze werkwijze wordt geborgd dat er door nieuwe activiteiten niet meer stikstof neerslaat dan de «stikstofruimte» die beschikbaar was.

Zitten er onderdelen in deze spoedwet die bepalend zijn voor het stikstofbeleid op de langere termijn? Zou de uitstootreductie die met deze spoedmaatregelen gerealiseerd wordt bijvoorbeeld als randvoorwaarde gesteld kunnen worden voor wetgeving op de lange termijn?

Hiervoor verwijs ik u naar het antwoord op de vraag van de leden van de fractie van 50Plus.

Welke maatregelen voor natuurherstel en het behalen van een goede staat van instandhouding worden door de regering aanvullend genomen ten opzichte van het eerder voorgenomen beleid voor natuurherstel in het kader van het PAS? Hoeveel areaal natuur wordt hiermee gerealiseerd? Hoeveel areaal en welke mate instandhouding van natuur wordt hiermee gerealiseerd ten opzichte van het beleid onder het PAS?

Over aanvullende maatregelen ten behoeve van natuurherstel wordt uw Kamer binnenkort geïnformeerd. Het kabinet heeft voor volgend jaar een stikstofreductieplan aangekondigd. Het advies van het Adviescollege Stikstofproblematiek over de langere termijn wordt hier ook bij benut. Dit advies wordt verwacht in mei 2020.

De leden van de SGP-fractie constateren dat de regering voornemens is de aanwijzingsbesluiten voor Natura 2000-gebieden kritisch tegen het licht te houden. Deze leden delen deze inzet. Zij willen erop wijzen dat de Europese Commissie heeft aangegeven dat de instandhoudingsdoelstellingen een weerspiegeling moeten zijn van de prioriteiten in het licht van het belang van een gebied voor het in een gunstige staat van instandhouding behouden of herstellen van een Natura 2000-habitatype of -soort in zijn natuurlijke verspreidingsgebied, gelet op de voor dat gebied bestaande dreiging van achteruitgang en vernietiging. Als deze leden de formulering van de instandhoudingsdoelstellingen in de Nederlandse aanwijzingsbesluiten daarnaast leggen, kunnen zij weinig prioritering vinden. De enige variatie is behoud of uitbreiding van oppervlakte en behoud of verbetering van de kwaliteit. Zo wordt bijvoorbeeld geen

koppeling gemaakt met het belang van een gebied voor het in een gunstige staat van instandhouding houden of herstellen van een Natura 2000-habitatype of -soort in haar natuurlijke (Europese) verspreidingsgebied. Deze koppeling achten deze leden juist van belang voor een goede prioritering en een goede weging in het kader van artikel 6.3 van de Habitatrichtlijn en de stikstofproblematiek. Op welke wijze gaat de regering de door de Kamer gewenste prioritering vormgeven? Gaat de regering de instandhoudingsdoelstellingen hierop aanpassen, zo nodig door een nadere inkadering via de Wet natuurbescherming?

Het belang van een gebied voor het in een gunstige staat van instandhouding houden of herstellen speelt juist een rol bij de keuze tussen behoud of verbetering/uitbreiding als doelstelling voor de habitatypes in een Natura 2000-gebied. Voor uitbreiding/ verbetering is gekozen wanneer van een gebied een grotere bijdrage wordt verwacht aan het bereiken van een gunstige staat van instandhouding in het verspreidingsgebied. Daarmee worden prioriteiten aangegeven. Het «verslechteringsverbod» (artikel 6, tweede lid, Habitatrichtlijn) beperkt de mogelijkheden tot prioritering, omdat het verslechtering verbiedt. Daarom zijn er en kunnen er geen instandhoudingsdoelstellingen in de aanwijzingsbesluiten worden opgenomen die tot een verslechtering zouden leiden. De Wet natuurbescherming kan de werking van de Habitatrichtlijn op dit punt niet nader inkaderen.

HOOFDSTUK 3. DREMPELWAARDE EN STIKSTOFREGISTRATIE-SYSTEEM NATURA 2000

Inleiding

De leden van de VVD-fractie lezen dat een goede samenwerking tussen de diverse overheden van groot belang is en vragen op welke wijze dat gewaarborgd wordt.

De samenwerking is intensief. De provincies participeren in het Interbestuurlijke programma stikstof en in verschillende werkgroepen en taskforces. Er is ook met grote frequentie overleg op bestuurlijk niveau.

Deze leden lezen dat er een drempelwaarde dan wel stikstofregistratiesysteem komt. Welke ontwikkelingen worden hiermee mogelijk gemaakt?

De wet biedt de mogelijkheid voor zowel een drempelwaarde als een stikstofregistratiesysteem. Momenteel wordt, zoals aangekondigd in de Kamerbrief van 13 november jl., de optie van het stikstofregistratiesysteem uitgewerkt, zoals voor de genoemde 75.000 woningen in 2020 en de zeven MIRT-projecten.

De leden van de CDA-fractie lezen dat om te voldoen aan artikel 6 van de Habitatrichtlijn een drempelwaarde alleen kan bestaan als deze voldoet aan «de vermindering van de stikstofbelasting en het natuurherstel daadwerkelijk sneller gaan dan tot nu toe het geval was.» Is de regering het met deze leden eens dat de uitspraak van de Raad van State van mei 2019 niet over het verlagen van de stikstofdepositie gaat maar over het niet verhogen daarvan? Zo nee, waarom niet?

De uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak gaat in essentie over de onderbouwing van het PAS en de vraag welke maatregelen en welke effecten in die onderbouwing kunnen worden betrokken. De maatregelen en effecten moeten voldoende vaststaan, de maatregelen moeten extra zijn ten opzichte van de maatregelen die minimaal noodzakelijk zijn om behoud van de natuur en zo nodig herstel overeenkomstig het daarvoor in

het beheerplan uitgewerkte tijdpad te verzekeren, en de maatregelen moeten via een programma of anderszins direct aan de toestemmingverlening zijn verbonden en daarvoor specifiek worden getroffen.

De leden van de CDA-fractie refereren kennelijk aan de voorlichting over de drempelwaarde van de Afdeling advisering en in lijn daarmee het advies over het wetsvoorstel voor de Spoedwet aanpak stikstof. De kernboodschap van de Afdeling advisering is dat een drempelwaarde kwetsbaar is, zolang het kabinet niet een effectief en geloofwaardig pakket van maatregelen heeft vastgesteld, gericht op het daadwerkelijk realiseren van de instandhoudingsdoelen van Natura 2000, zoals de Habitatrichtlijn eist. Daarbij verwijst de Afdeling kennelijk naar het feit dat de brieven van het kabinet van 4 oktober en van 13 november 2019 aan de Tweede Kamer over de stikstofaanpak primair gaan over maatregelen die op de korte termijn ontwikkelingen mogelijk moeten maken. In mei 2020 adviseert het Adviescollege Stikstofproblematiek over de lange termijn, waarover het kabinet vervolgens zal moeten besluiten.

In de huidige situatie is een juridisch houdbare landelijke drempelwaarde voor een bepaalde hoeveelheid depositie, waaronder geen vergunningplicht geldt, heel lastig. Dit gezien de strikte eisen van de Habitatrichtlijn: er moet zekerheid bestaan dat in geen enkel Natura 2000-gebied de instandhoudingsdoelen in gevaar komen. Tussen die gebieden bestaan grote verschillen, die een gebiedsgerichte benadering vereisen. In de huidige situatie brengt de vereiste zekerheid met zich dat we – zoals de leden van de CDA-fractie ook aangeven – maatregelen zoeken die voor elke locatie van voor stikstof gevoelige habitats in alle Natura 2000-gebieden borgen dat daarop per saldo geen toename van de stikstofdepositie plaatsvindt. Die maatregelen en de effecten daarvan moeten op voorhand vaststaan en ecologisch zijn onderbouwd. Voor de bepaling van de te treffen maatregelen moet worden uitgegaan van een worst-case scenario ten aanzien van de ontwikkeling van de stikstofdepositie en het natuurherstel, en er moet rekening worden gehouden met onzekerheidsmarges.

Het is lastig om landelijk tot zo'n precieze, sluitende stikstofboekhouding en onderbouwing te komen, voor de gehele duur van de drempelwaarde. Dat is ook de reden waarom voor de bouw voor maatwerk via een stikstofregistratiesysteem is gekozen.

Als voor de langere termijn structurele maatregelen in gang worden gezet die effectief leiden tot een serieuze vermindering van de stikstofbelasting en herstel van de natuur in alle gebieden, wordt – zo leest het kabinet de voorlichting – een andere context gecreëerd. Een context waarbinnen een beperkte drempelwaarde voor sectoren die op zichzelf in beperkte mate bijdragen aan stikstofdepositie op de gebieden en van groot algemeen belang zijn (zoals de bouw) gemakkelijker zal zijn te onderbouwen. In zo'n context zal een beperkte toename van stikstofdepositie door een drempelwaarde immers minder snel leiden tot aantasting van natuurlijke kenmerken van Natura 2000-gebieden en de instandhoudingsdoelen in gevaar brengen.

De Afdeling advisering merkt in dit verband in de voorlichting op dat een gebieds- en sectorgerichte benadering belangrijke voordelen heeft, omdat het daarmee mogelijk is de regeling toe te snijden op de situatie in het desbetreffende gebied en van de desbetreffende sector. Zij wijst er ook op dat een programmatische aanpak hier geschikt is, omdat deze het mogelijk maakt een integrale effectbeoordeling te verrichten. Zoals aangegeven in de Kamerbrief waarbij de voorlichting is aangeboden aan de Tweede Kamer, zal deze voorlichting worden betrokken bij de nadere besluitvorming over de drempelwaarde.

Kan de regering aangeven waar de uitspraak van de Raad van State van 29 mei 2019 verschilt ten opzichte van het advies van de Advocaat-Generaal van het Europese Hof van Justitie en de uitspraak van het Europese Hof naar aanleiding van de prejudiciële vragen van de Raad van State?

De uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak geeft toepassing aan de interpretatie van de Europese Hof van Justitie – mede op basis van de conclusie van de Advocaat-Generaal – over de eisen die worden gesteld aan een programmatische aanpak op basis waarvan Natura 2000-vergunningen en vrijstellingen van de vergunningplicht worden verleend. Het is niet aan het kabinet om daar een oordeel over te vellen.

Als een ministeriële regeling met betrekking tot een drempelwaarde wordt gewijzigd, wat betekent dit dan voor de dan lopende vergunningaanvragen?

Over de drempelwaarde moet nog besluitvorming plaatsvinden. Wordt in een regeling invulling gegeven aan een drempelwaarde en wordt die vervolgens gewijzigd, dan zal in die regeling ook worden bepaald wat de gevolgen zijn voor activiteiten die zijn aangevangen op basis van de oorspronkelijke drempelwaarde, mocht de drempelwaarde inmiddels zijn verlaagd. Er zal dan uit worden gegaan van eerbiedigende werking, gelet op het rechtszekerheidsbeginsel. Mocht de drempelwaarde worden verhoogd, dan betekent dit voor lopende aanvragen dat wellicht voor een deel van die aanvragen bij nader inzien geen vergunningplicht geldt en er dus geen aanleiding meer bestaat een vergunning te verlenen.

De leden van de CDA-fractie lezen in de reactie van de Raad van State op het verzoek om voorlichting met betrekking tot de instelling van een drempelwaarde voor geringe stikstofdeposities: «De Afdeling onderschrijft de analyse in het verzoek om voorlichting dat de ruimte tot creëren van een drempelwaarde in het kader van artikel 6, derde lid, Habitatrichtlijn vooralsnog zeer beperkt is, nu in veel aangewezen beschermingszones de kritische depositiewaarde aanzienlijk wordt overschreden en ingevolge de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJ-EU) hoge eisen worden gesteld aan de wetenschappelijke onderbouwing van een drempelwaarde.» Deze leden vragen of de Minister kan aangeven naar welke jurisprudentie van het HvJ-EU wordt verwezen door de Afdeling advisering.

Verwezen wordt naar de punten 121 tot en met 131 van de uitspraak van het EU Hof van 7 november 2018 In de gevoegde zaken C-293/17 en C-294/17 naar aanleiding van de prejudiciële vragen van de Afdeling bestuursrechtspraak in de PAS-zaak(ECLI:EU:C:2018:882), en de daar aangehaald jurisprudentie.

Zij vragen zich verder af of de landsadvocaat om een advies is gevraagd over een drempelwaarde bij lid 3 (niet 4) van artikel 6 Habitatrichtlijn? Zo nee, waarom niet?

De vraag is gesteld aan de Afdeling advisering, een hoog college van staat met een wettelijke adviestaak. Een advies van de Landsadvocaat daarnaast over precies dezelfde materie komt geen meerwaarde toe.

Naar de mening van de leden van de PvdA-fractie is de invoering van een drempelwaarde of stikstofregistratiesysteem alleen wenselijk en mogelijk als die gepaard gaat met een daadwerkelijk concrete verlaging van de stikstofdepositie. De voorwaarden waaronder een drempelwaarde mag worden ingevoerd, zo stelt ook de Afdeling advisering van de Raad van

State, zijn streng. De Afdeling advisering is dan ook van mening dat van de voorgestelde regeling om een drempelwaarde in te stellen «geen wonderen [mogen] worden verwacht». Kan de regering hier nader op ingaan en daarbij aangeven op welke termijn de regering van mening is dat een drempelwaarde in werking gaat treden en in welke mate dat dan een bijdrage kan gaan leveren aan het lostrekken van met name de woningbouw? Hoeveel huizen kunnen er per wanneer weer gebouwd worden omdat de invoering van een drempelwaarde zorgt voor het kunnen verstrekken van vergunningen?

Zoals de Afdeling advisering aangeeft, is in de huidige situatie een juridisch houdbare landelijke drempelwaarde voor een bepaalde hoeveelheid depositie, waaronder geen vergunningplicht geldt, heel lastig. Dit gezien de strikte eisen van de Habitatrichtlijn: er moet zekerheid bestaan dat in geen enkel Natura 2000-gebied de instandhoudingsdoelen in gevaar komen. Tussen die gebieden bestaan grote verschillen, die een gebiedsgerichte benadering vereisen. In de huidige situatie brengt de vereiste zekerheid met zich dat we maatregelen moeten zoeken die voor elke locatie van voor stikstof gevoelige habitats in alle Natura 2000-gebieden borgen dat daarop per saldo geen toename van de stikstofdepositie plaatsvindt. Die maatregelen en de effecten daarvan moeten op voorhand vaststaan en ecologisch zijn onderbouwd. Voor de bepaling van de te treffen maatregelen moet worden uitgegaan van een worst-case scenario ten aanzien van de ontwikkeling van de stikstofdepositie en het natuurherstel, en er moet rekening worden gehouden met onzekerheidsmarges. Het is lastig om landelijk tot zo'n precieze, sluitende stikstofboekhouding en onderbouwing te komen, voor de gehele duur van de drempelwaarde. Dat is ook de reden waarom voor de bouw voor maatwerk via een stikstofregistratiesysteem is gekozen. Als voor de langere termijn structurele, maatregelen in gang worden gezet die effectief leiden tot een serieuze vermindering van de stikstofbelasting en herstel van de natuur in alle gebieden, wordt – zo leest het kabinet de voorlichting – een andere context gecreëerd. Een context waarbinnen een beperkte drempelwaarde voor sectoren die op zichzelf in beperkte mate bijdragen aan stikstofdepositie op de gebieden en van groot algemeen belang zijn (zoals de bouw) gemakkelijker zal zijn te onderbouwen. In zo'n context zal een beperkte toename van stikstofdepositie door een drempelwaarde immers minder snel leiden tot aantasting van natuurlijke kenmerken van Natura 2000-gebieden en de instandhoudingsdoelen in gevaar brengen.

De leden van de PvdA-fractie vragen wie de keuze maakt voor een drempelwaarde of een registratiesysteem en in welke gevallen een drempelwaarde en in welke gevallen een registratiesysteem geldt. Of kunnen allebei? In de toelichting lijkt er sprake van dat slechts een van de instrumenten mogelijk is, maar uit de wettekst kan dit naar de mening van deze leden niet worden opgemaakt. Kan de regering hierover duidelijkheid verschaffen?

Beide instrumenten worden op grond van het voorliggende wetsvoorstel mogelijk gemaakt. Bij ministeriële regeling zal, bij de keuze voor een stikstofregistratiesysteem op basis waarvan Natura 2000-vergunningen kunnen worden verleend en/of een vrijstelling van de vergunningplicht gekoppeld aan een drempelwaarde, verder moeten worden ingevuld voor welke categorie van activiteiten onder welke voorwaarden en beperkingen de betrokken voorziening geldt. Thans wordt een stikstofregistratiesysteem ontwikkeld, om op korte termijn weer vergunningverlening voor bouwactiviteiten, zoals de genoemde 75.000 woningen in 2020 en de zeven MIRT-projecten, mogelijk te maken. Het kabinet neemt nog een besluit over een drempelwaarde.

De leden van de PvdA-fractie vragen welke maatregelen (maximum-snelheid, voerspoor en sanering varkenshouderij) worden gebruikt om ruimte te creëren voor de drempelwaarde en welke voor de stikstofdepositieruimte.

De eerstgenoemde maatregelen worden gebruikt om stikstofdepositieruimte te creëren voor vergunningverlening op basis van het stikstofregistratiesysteem. Van de effecten wordt 70% gebruikt om de stikstofdepositie van vergunde activiteiten te neutraliseren en 30% om de algemene stikstofbelasting van de natuur terug te brengen. Er moet nog besluitvorming plaatsvinden over een drempelwaarde en daarbij behorende maatregelen, waarvan de effecten kunnen worden gebruikt om de aan de drempelwaarde gekoppelde vrijstelling van de vergunningplicht te onderbouwen overeenkomstig de eisen van artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn.

De leden van de 50PLUS-fractie constateren dat het wetsvoorstel volgens de memorie van toelichting de mogelijkheid biedt van een drempelwaarde of een stikstofregistratiesysteem (niet én), terwijl in het wetsvoorstel beide naast elkaar mogelijk worden gemaakt. Kan de regering dit verduidelijken?

Hiervoor verwijs ik u naar het antwoord op de vraag van de leden van de PvdA-fractie.

Drempelwaarde

De leden van de VVD-fractie vragen hoeveel tijd er nodig is om een landelijke drempelwaarde in te voeren op basis van een AMvB. Deze leden vragen of het nog steeds de inzet is van de regering om te komen tot een generieke drempelwaarde.

Het wetsvoorstel voorziet in de mogelijkheid om de drempelwaarde en de daaraan verbonden vrijstelling bij ministeriële regeling vorm te geven. Dat sluit aan bij het delegatieniveau voor vrijstellingen van vergunningplichten en verboden elders in de Wet natuurbescherming, en biedt een sneller instrument dan een algemene maatregel van bestuur. Voor het tijdspad wordt verwezen naar het antwoord op de vraag van de leden van de GroenLinks-fractie.

De leden van de VVD-fractie lezen dat er wordt doorgegaan met herstelwerkzaamheden van Natura-2000 gebieden. Deze leden zijn benieuwd op welke wijze er tegelijkertijd gekeken wordt welke Natura-2000 gebieden in aanmerking zouden komen om te schrappen dan wel samen te voegen.

Natuurherstelmaatregelen zijn erop gericht de natuur bestendiger te maken tegen een overbelasting van stikstof. Om de natuurdoelen te kunnen halen zijn herstelmaatregelen essentieel. Dat geldt ook voor de Natura 2000-gebieden die mogelijk voor samenvoeging in aanmerking komen. Het verkennen van de mogelijkheden voor eventuele samenvoeging of herindeling van Natura 2000-gebieden vindt in een zorgvuldig proces met provincies en terreinbeherende organisaties plaats.

De leden van de VVD-fractie lezen dat er door de ministeriële regeling bepaalde sectoren uitgesloten kunnen worden voor het gebruik van een drempelwaarde. Deze leden vragen of er aanvullende regels worden gesteld voor welke sectoren dit kan gelden.

Een nieuwe drempelwaarde moet snel kunnen worden ingevoerd, flexibel zijn en landelijk gelden. Daarbij kan het inderdaad een beleidsmatige keuze zijn om de reikwijdte van de drempelwaarde bij ministeriële regeling nader te beperken tot bijvoorbeeld bepaalde categorieën van activiteiten. Om dat mogelijk te maken voorziet dit wetsvoorstel in een wijziging van de artikelen 2.9 en 5.5 van de Wet natuurbescherming.

De leden van de PVV-fractie vragen hoe een landelijke drempelwaarde lokaal maatwerk kan zijn. Komt deze drempelwaarde dan niet automatisch zeer laag te liggen, zodat de meerderheid van de projecten er niets aan zal hebben?

In de memorie van toelichting wordt aangegeven dat met een systeem van stikstofregistratiesysteem lokaal maatwerk wordt geboden: daar waar de reductie van stikstofbelasting optreedt als gevolg van de aan het stikstofregistratiesysteem verbonden bronmaatregelen, kan ook ruimte worden geboden voor een toename van stikstofdepositie door nieuw vergunde activiteiten. Daarmee wordt verzekerd dat wordt voldaan aan de eisen van artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn, op grond waarvan voor elke locatie van een habitatype of leefgebied van een soort in een Natura 2000-gebied aantasting van de relevante natuurwaarden moet zijn verzekerd, wil voor een project met mogelijk significante gevolgen toestemming kunnen worden verleend.

Waarom bestaan er enorme verschillen tussen landen als het gaat om de hoeveelheid stikstof die daadwerkelijk lokaal neerdaalt op een bepaalde afstand? Welke verschillen zijn er tussen landen en waarom hanteert Nederland veel grotere afstanden dan andere landen?

In Nederland gebeurt veel in een klein land: er zijn veel activiteiten die stikstof uitstoten en de stikstofuitstoot per hectare is daarmee hoog. Het factsheet van TNO (Factsheet emissies en depositie van stikstof in Nederland (2019Z18875)), dat uw Kamer op 4 oktober jl. heeft ontvangen, illustreert dit. Het laat zien dat Nederland de hoogste stikstofemissiedichtheid van Europa heeft. Doordat de stikstofuitstoot per hectare groot is, slaat er zowel op korte als op langere afstand veel stikstof in Nederland neer in verhouding tot sommige andere landen. In Nederland rekenen we stikstofdeposities landelijk door, dit doen andere landen ook. De benadering voor projectberekeningen verschillen tussen landen.

De leden van de CDA-fractie wijzen erop dat de Raad van State in zijn voorlichting over de drempelwaarde expliciet concludeert dat een sectorspecifieke drempelwaarde voor de bouwsector in brede zin uitkomst kan bieden: «Een sector als de bouw draagt voor 0,6% bij aan de stikstofdepositie. Tegelijkertijd vertegenwoordigt die sector onmiskenbaar een groot algemeen belang. Waar de bijdrage van zo'n sector aan de stikstofdepositie relatief (zeer) gering is, zal een vrijstelling gebaseerd op drempelwaarden ook niet snel voor een grote toename van deposities zorgen en daarmee ook minder snel leiden tot aantasting van de natuurlijke kenmerken van Natura2000-gebieden. Tegelijkertijd is de winst in het kader van het algemene belang waarschijnlijk groot.» Deze leden concluderen dat de Raad van State de regering in feite een aanmoediging geeft om snel met een drempelwaarde voor de bouw- en infrasector te komen. Zij vragen daarom of alle inspanningen gericht kunnen worden op het mogelijk maken van een, eventueel gebiedsgerichte, drempelwaarde voor de bouw- en infrasector.

Voor de bouw, zoals de genoemde 75.000 woningen in 2020 en de zeven MIRT-projecten, zal, zoals toegelicht in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel, het stikstofregistratiesysteem een oplossing moeten bieden

om vergunningverlening weer mogelijk te maken. Over een drempelwaarde vindt, met inachtneming van de voorlichting van de afdeling Advisering, nadere besluitvorming plaats.

Zij vernemen graag of de regering nu prioriteit gaat geven aan het ontwikkelen van een drempelwaarde specifiek voor de bouw- en infra, zoals de Raad van State schetst en welk tijdpad de regering daarbij voor ogen heeft.

Besluitvorming over een drempelwaarde vindt nog plaats. Hierbij zal het Rijk nadere afspraken maken met haar bestuurlijke partners over de werkwijze en prioritering.

De leden van de CDA-fractie vernemen graag of de regering bereid is om, hetzij zelf, hetzij door provincies, direct na inventarisatie van een specifiek Natura 2000-gebied een drempelwaarde voor dat specifieke gebied vast te stellen, zodat niet hoeft te worden gewacht tot de inventarisatie van alle gebieden afgerond is maar drempelwaarden gefaseerd kunnen worden ingevoerd.

Deze optie zal worden betrokken bij de lopende besluitvorming over de drempelwaarde. Het kabinet zal uw Kamer daarover informeren.

De leden van de CDA-fractie concluderen dat significante inspanningen op het gebied van natuur en bronbeleid nodig zijn teneinde een drempelwaarde houdbaar te maken. Zij vernemen graag of het nu gepresenteerde pakket, zowel qua natuurherstel en bronmaatregelen, voldoende is of dat er nog aanvullende inspanningen nodig zijn.

Het nu gepresenteerde pakket maatregelen is voldoende om depositieruimte te creëren voor opname van 75.000 woningen in 2020 en zeven MIRT-projecten in het stikstofregistratiesysteem. De effecten van dit maatregelenpakket kunnen niet worden gebruikt voor de instelling van een drempelwaarde, daarvoor zijn specifieke maatregelen nodig. Over de drempelwaarde vindt nadere besluitvorming plaats.

De leden van de CDA-fractie constateren dat één van de zwakke plekken van het PAS was dat er niet voldoende borging van beheer- en herstellplannen voor Natura 2000-gebieden was. Deze leden vragen daarom of de regering bereid is deze wettelijk te gaan borgen (zowel de plannen zelf alsmede tijdpad en budget), bijvoorbeeld in de Crisis- en Herstelwet of een Wet natuurherstel.

Deze maatregelen zijn nodig op grond van artikel 6, eerste en tweede lid, van de Habitatrichtlijn. Niet helder genoeg was in hoeverre de maatregelen additioneel waren ten opzichte van de maatregelen die artikel 6, eerste en tweede lid, al eisen. Ook waren er bij de Afdeling bestuursrecht spraak vragen over de effecten van sommige maatregelen. Op zichzelf zijn de beheerplannen voor Natura 2000-gebieden goed geborgd, te weten in artikel 2.3 van de Wet natuurbescherming. Of aanvullende wettelijke maatregelen noodzakelijk zijn – buiten de reeds aangekondigde Noodwet die betrekking heeft op waterveiligheid en natuur – wordt bezien in het kader van de besluitvorming over de lange termijn aanpak, die zal plaatsvinden op basis van het in mei 2020 door het Adviescollege Stikstofproblematiek uit te brengen advies daarover.

De leden van de CDA-fractie vragen de regering het verschil tussen het depositieregistratiesysteem en het PAS te duiden. Deze leden vragen verder of dit systeem daadwerkelijk op korte termijn kan gaan functioneren.

Er zijn belangrijke gelijkenissen, waar het stikstofregistratiesysteem net als het PAS stikstofdepositieruimte die is gecreëerd door specifiek daarvoor geïntroduceerde maatregelen weer inzet voor vergunningverlening. Daarbij kan in de passende beoordeling bij de vergunningaanvraag worden teruggegrepen op de beoordeling van de effecten van de maatregelen, die de depositieruimte creëren. Uit de uitspraak van de Afdeling advisering en de voorlichting over de drempelwaarde blijkt dat een programmatische aanpak op zichzelf toelaatbaar is, maar dat het wel van belang is dat de onderbouwing tergrerijpt op vaststaande maatregelen en vaststaande effecten.

Zij constateren dat de Afdeling advisering stelt dat het zeer lastig is om bij maatregelen van algemene aard, zoals de snelheidsverlaging, maar ook de veevoermaatregelen, te bepalen welke vermindering van stikstofdepositie tot de stikstofdepositieruimte gaat behoren. Is de regering die mening ook toegedaan? Voorts zijn deze leden benieuwd hoe de regering de depositieruimte gaat bepalen en hoe de provincies de garantie krijgen dat in elk Natura 2000-gebied voldoende ruimte ontstaat om woningbouwprojecten vlot te trekken.

De depositievermindering wordt op hexagoonniveau bijgehouden in het Aerius-systeem van RIVM. Pas als er depositieruimte is kunnen nieuwe activiteiten worden vergund. Hierbij geldt dat 30% van de ruimte sowieso ten goede komt aan natuurherstel. De beschikbare stikstofruimte is niet overal even groot. Lokaal moet de afweging gemaakt worden hoe de ruimte zo efficiënt mogelijk gebruikt kan worden. Dat kan betekenen dat er ook gekeken wordt naar een herprioritering in de tijd van projecten.

De leden van de CDA-fractie vragen of bij het verlagen van de snelheid op snelwegen ook secundaire effecten kunnen optreden. Heeft de regering overwogen dat er verschuiving van verkeer van de snelwegen naar 80 kilometer-wegen kan plaatsvinden? Bovendien vernemen deze leden graag of het zo zou kunnen zijn dat dit in specifieke gevallen kan leiden tot een toename van depositie op Natura 2000-gebieden.

Het is mogelijk dat er secundaire effecten kunnen optreden, dit is ook geconstateerd bij de snelheidsverhoging in 2011, waarbij er sprake was van een verkeersafname van 0,1% op het onderliggende wegennet. Om te bezien of er nu ook verschuiving van verkeer van het hoofdwegennet naar andere wegen plaats zal vinden, zal een studie met verkeersmodellen worden verricht. De uitkomsten hiervan worden meegenomen bij het vaststellen van de verkeerskundige effecten van de verlaging van de maximumsnelheid. Als dit betekent dat er hierdoor eventuele nadelige effecten zullen optreden op het onderliggende wegennet, dan zullen mogelijke maatregelen worden onderzocht. Op de resultaten daarvan kan nu niet worden vooruitgelopen.

De leden van de CDA-fractie vragen hoe de regering borgt dat de maatregelen die in het depositieregistratiesysteem worden ingevoerd voldoende zijn onderbouwd. Zij vragen of de regering daarbij kan ingaan op de volgende specifieke vragen:

- a) *Hoe wordt geborgd dat maatregelen feitelijk zijn uitgevoerd en de effecten zijn opgetreden (een en ander conform de uitspraak van de Raad van State van 29 mei 2019)?*
- b) *Hoe kan worden bepaald/onderbouwd of een maatregel niet feitelijk al nodig was als instandhoudings- of passende maatregel, en dus gebruikt mag worden als onderbouwing van een drempelwaarde?*
- c) *Zijn de reken- en meetmethoden voldoende betrouwbaar om de behaalde daling te prognosticeren en er daarmee vergunningverlening op te baseren?*

De eisen onder a en b zijn randvoorwaardelijk voor het stikstofregistratiesysteem. Om die reden vindt een voorafgaande beoordeling plaats van de effecten van de maatregelen, overeenkomstig de uitgangspunten als neergelegd in de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van 29 mei 2019, vooraleer op basis daarvan depositieruimte in het stikstofregistratiesysteem wordt opgenomen. De reken- en meetmethoden zijn de best beschikbare methodes en voldoende betrouwbaar om de effecten vast te stellen en er vergunningverlening op te baseren. Uiteraard moet bij die vaststelling rekening worden gehouden met onzekerheidsmarges en worden uitgegaan van een worst case-scenario.

De leden van de CDA-fractie wijzen erop dat de regering op grond van het doelendocument de Natura 2000-gebieden heeft aangewezen. Deze leden vragen daarom of de regering bereid is om inzicht te geven in welke mate zij de landelijke instandhoudingsdoelstellingen op welk moment wil bereiken?

In de Kamerbrief over de Global Assessment van het Intergovernmental Platform on Biodiversity and Ecosystem Services (IPBES) (Kamerstuk 26 407, nr. 130) heeft het kabinet aangegeven te streven naar 100% doelbereik van de Vogel- en Habitatrichtlijn in Nederland in het jaar 2050.

De leden van de CDA-fractie vragen de regering of de provincies geld gaan ontvangen voor bronmaatregelen en extra natuurherstel. Ook vragen deze leden welke rol de provincies krijgen op het vlak van gebiedsgerichte analyse en een aanpak om te komen tot treffen van bronmaatregelen of extra natuurherstel om economische ontwikkelingen mogelijk te maken. Zij vragen hoe de regering het proces voor zich ziet als het gaat om de financiële middelen die hiervoor nodig zijn. Daarbij leeft ook de vraag of de regering voornemens is om de provincies tegemoet te komen op het vlak van procesmiddelen.

Er zijn nog geen afspraken met provincies over de inzet van Rijksmiddelen gemaakt. Provincies voeren een regierol bij de gebiedsgerichte aanpak. Het ligt voor de hand dat zij daarbij ook gebiedsgerichte bronmaatregelen en extra natuurherstel zullen inzetten. We zijn met provincies in nauw overleg om het proces voor de gebiedsgerichte aanpak verder uit te lijnen, inclusief de bijbehorende governance en budgetten. Het kabinet stelt voor 2020 en 2021 € 500 miljoen beschikbaar uit de begrotingsreserve voor stikstofbeleid. Met deze middelen wil het kabinet de gebiedsgerichte aanpak door provincies ondersteunen; indien nodig zal dit bedrag worden aangevuld. Voorwaarden voor aanwending van deze middelen zijn dat:

- het daadwerkelijk voor stikstofreductie wordt ingezet (dus niet compensatie voor projecten of schadeclaims);
- in het bestedingsplan kosteneffectieve maatregelen staan die juridisch houdbaar zijn;
- duidelijk is gemaakt welk bestaand beleid er al is en welke ombuigingen van bestaande middelen mogelijk zijn;
- ook de provincies een substantiële bijdragen leveren.

Het gaat om de combinatie van een generieke én een gebiedsgerichte aanpak; het Rijk zet daarbij in op generieke maatregelen die provincies kunnen benutten voor danwel vertalen in hun gebiedsspecifieke aanpak.

De leden van de CDA-fractie constateren dat de provincie Limburg in het verleden zelfstandig verordeningen in het leven heeft geroepen die zorgen voor een depositiedaling. Deze leden vernemen graag of de regering bereid is de principes en normen uit deze verordening te verheffen tot nationaal beleid met daarbij voor de sector realistische data, zoals opgenomen in de Limburgse Verordening.

Het voert te ver om in het kader van deze Spoorwet hierover een uitspraak te doen. Daarvoor zal de Limburgse Verordening nader bestudeerd moeten worden.

De leden van de CDA-fractie vragen of de regering kan aangeven of de jurisprudentie voor projecten voldoende zekerheid biedt dat projecten die ongewijzigd voortgang vinden en dus gebruikmaken van «bestaande rechten» niet in het geding komen.

In de uitspraak van 29 mei 2019 geeft de Afdeling bestuursrechtspraak aan dat activiteiten waarvoor op grond van het PAS onherroepelijke vergunningen waren verleend doorgang kunnen vinden. Dat brengt ook het rechtszekerheidsbeginsel met zich. In uitzonderlijke omstandigheden, als er echt geen redelijke alternatieven zijn en intrekking van een Natura 2000-vergunning noodzakelijk is om aantasting van de natuurlijke kenmerken van een Natura 2000-gebied te voorkomen, kan het bevoegd gezag een onherroepelijke vergunning intrekken ter voldoening aan artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn. Artikel 5.4 van de Wet natuurbescherming biedt daarvoor een basis. In dat geval zal de vergunninghouder over aanspraak kunnen maken op nadeelcompensatie, voor zover sprake is van onevenredige schade. Het gaat hier om een uiterste middel. Het ligt in de rede dat het bevoegd gezag eerst via de minnelijke weg probeert een oplossing te vinden.

De leden van de D66-fractie maken zich zorgen over de mogelijkheid tot instelling van een landelijke drempelwaarde. De Afdeling advisering van de Raad van State adviseert de regering om in overleg met de Europese Commissie te treden over deze drempelwaarde en strikte eisen te stellen aan de compenserende maatregelen, die moeten verzekeren dat de instandhoudingsdoelstellingen voor de Natura 2000-gebieden daadwerkelijk worden gehaald.

Op welke manier wordt voorts door de regering inzichtelijk gemaakt wat die instandhoudingsdoelstellingen zijn en wordt dit gedaan per natuurgebied? Het uitgangspunt van de spoedwetgeving en de daartoe behorende volgende stappen moet volgens deze leden de natuur zijn. In hoeverre kan een landelijke drempelwaarde de algemene goede staat van instandhouding van de natuur waarborgen, zoals benodigd wordt geacht in de Wet natuurbescherming? De keuze die nu wordt gemaakt, maakt een drempelwaarde mogelijk onder de voorwaarden dat wordt voldaan aan Artikel 6 van de Habitatrichtlijn. Klopt het dat daarmee, wanneer gekozen wordt voor een landelijke drempelwaarde, de stikstofdepositie op het meest gevoelige natuurgebied maatgevend wordt voor de stikstofruimte in heel Nederland die door de drempelwaarde wordt geboden? Welk natuurgebied zou deze drempelwaarde bepalen? Wat wordt de stikstofruimte die hiermee wordt gecreëerd? Hoeveel woningen en andere activiteiten kunnen hiermee worden voltooid? Heeft de regering al een proces ingericht om met de provincies te komen tot lokaal maatwerk in de vorm van provinciale drempelwaarden? Zo ja, wanneer kunnen wij deze verwachten? Ook de Raad van State heeft kritisch gereageerd op dit bericht en gesteld dat er geen wonderen verwacht mogen worden. Wat is de visie van de regering op deze uitspraak?

De instandhoudingsdoelstellingen staan in de Natura 2000-aanwijzingsbesluiten (per Natura 2000-gebied). Ze zijn en worden nader uitgewerkt in beheerplannen. De landelijke drempelwaarde wordt zo gekozen dat de instandhoudingsdoelstellingen per gebied niet in gevaar komen, zoals artikel 6, derde lid, Habitatrichtlijn vereist. Dat betekent niet noodzakelijkerwijs dat de stikstofdepositie op het meest

gevoelige natuurgebied maatgevend wordt voor de stikstofruimte in heel Nederland die door de drempelwaarde wordt geboden.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of ook zonder invoering van de drempelwaarde bouwprojecten mogelijk gemaakt kunnen worden. Kan de regering hier een uitgebreide toelichting op geven?

Er zijn verschillende mogelijkheden voor projecten om doorgang te vinden. Allereerst zijn er projecten die geen stikstofdepositie in Natura 2000 veroorzaken. Deze projecten hebben geen Natuurvergunning nodig. Vervolgens zijn er projecten die wel een stikstofdepositie in Natura 2000-gebieden veroorzaken. Zij kunnen of ecologisch onderbouwen dat de depositie niet leidt tot significant negatieve effecten (bijvoorbeeld doordat er sprake is van een tijdelijke lage depositie en dat de specifieke Habitat dat kan opvangen) of zij kunnen de depositie kleiner maken.

Voor dat laatste zijn er verschillende opties. Initiatiefnemers kunnen binnen hun project zorgen voor minder uitstoot – en daarmee minder depositie – door bijvoorbeeld met elektrisch materieel te werken of een parkeernorm te verlagen. Verder zijn er mogelijkheden om intern en extern salderen – oftewel een andere stikstof veroorzakende activiteit weghalen. Mocht hierna nog steeds depositie overblijven, blijft er altijd de mogelijkheid bestaan om een ADC-procedure te starten. Daarbij moet worden aangetoond dat er geen alternatieven zijn, dat er een dwingend belang bestaat en moeten er compenserende maatregelen getroffen worden. Een deel van de woningbouwprojecten hebben slechts een beperkte uitstoot en zullen op basis van deze maatregelen een heel eind kunnen komen. Echter, er zijn ook projecten die gezien hun omvang of ligging een grotere depositie kennen en dit niet «zelfstandig» kunnen oplossen. Een drempelwaarde of een stikstofregistratiesysteem kan deze projecten helpen om toch doorgang te vinden.

Het proces met provincies om te komen tot een gebiedsgerichte aanpak, waar lokaal of regionaal maatwerk in de vorm van gebiedsgerichte drempelwaarden onderdeel van kan zijn, wordt op dit moment opgestart. Het kabinet erkent dat de gebiedsgerichte aanpak geen panacé is voor alle vraagstukken en dat er altijd sprake zal moeten zijn van generieke en gebiedsspecifieke bronmaatregelen, ook om tot eventuele gebiedsspecifieke drempelwaarden te kunnen komen.

De leden van de SP-fractie onderschrijven het belang van een landelijke drempelwaarde ten behoeve van het vlottrekken van de woningbouw en het noodzakelijke onderhoud aan vitale infrastructuur. Deze leden delen het standpunt dat een nieuwe drempelwaarde slechts acceptabel is zodra er sprake is van natuurherstel in combinatie met verminderde stikstofbelasting. Zij vragen daarnaast welk gedeelte van het totale maatregelenpakket wordt toebedeeld aan de drempelwaarde. Zij zijn benieuwd welke instantie belast zal worden met het stikstofregistratiesysteem. Wellicht kan de regering daarover uitweiden. Voorts zijn zij benieuwd wanneer de regering verwacht de drempelwaarde in te kunnen voeren. Wellicht kan de regering ook daar iets meer over zeggen.

Hiervoor verwijs ik u naar het antwoord op de vraag van de leden van de PvdA-fractie.

De leden van de PvdA-fractie lezen op pagina 5 dat op grond van een passende beoordeling zekerheid moet worden verkregen dat een Natura 2000-gebied niet wordt aangetast door het toestaan van stikstofdepositie beneden een bepaalde drempel. Nu lezen deze leden in het advies van Afdeling advisering van de Raad van State en de voorlichting van de Raad van State dat daar waar het om gebieden gaat waar de kritische depositiewaarde al is overschreden, het invoeren van een drempelwaarde alleen

juridisch houdbaar is als er sprake is van daadwerkelijke herstel- en verbeteringsmaatregelen voor dat gebied. Aangezien bij zeer veel Natura 2000-gebieden in Nederland al sprake is van overschrijding van de kritische depositiewaarde, zal dat naar de mening van deze leden betekenen dat de invoering van drempelwaarden tenminste op korte termijn weinig effect zal sorteren in de zin dat daarmee ruimte gecreëerd wordt om bouwprojecten los te trekken. Deelt de regering deze mening en welke conclusies worden daaraan verbonden? Zo nee, waarom deelt ze die mening niet? De leden van de PvdA-fractie lezen dat voor projecten waarvan de stikstofdepositie de drempelwaarde niet overschrijdt, een vrijstelling geldt van de in artikel 2.7, tweede lid, van de Wet natuurbescherming genoemde Natura 2000-vergunningplicht. Hoe wordt voorkomen dat de optelsom van alle vrijgestelde projecten de drempelwaarde niet overschrijdt? Zou een vergunning niet meer zekerheid bieden voor initiatiefnemers en overheden?

Over de drempelwaarde vindt nadere besluitvorming plaats. Bij de onderbouwing van een drempelwaarde zal moeten worden uitgegaan van een worst-case scenario op het punt van de benutting van deze waarde en er zullen onzekerheidsmarges moeten worden ingebouwd, zodat op voorhand met zekerheid overschrijding van de drempelwaarde. Aantasting van de natuurlijke kenmerken van een Natura 2000-gebied wordt daarmee uitgesloten.

Wordt voor beweiden en bemesten een drempelwaarde gehanteerd, zo vragen de leden van de PvdA-fractie. Zo ja, is dit een aparte drempelwaarde met aparte bronmaatregelen? Of geldt er één gezamenlijke drempelwaarde voor woningbouw, wegen en beweiden en bemesten? Wat zijn, in het geval van een aparte drempelwaarde, de bronmaatregelen die hiertegenover staan? Is er, in het geval dat het over dezelfde drempelwaarde gaat, dan voldoende ruimte om beweiden en bemesten toe te staan? Of gaat dit dan ten koste van andere initiatieven, bijvoorbeeld woningbouw?

Over het beweiden en bemesten zal het Adviescollege Stikstofproblematiek binnenkort een advies uitbrengen. Op basis daarvan zal het kabinet in overleg met provincies een besluit nemen over de aanpak hiervan.

De leden van de PvdA-fractie lezen dat de regering op pagina 5 de mogelijkheid schetst dat er een categorale vrijstelling wordt gegeven voor de Natura 2000-vergunningplicht in het geval dat er op basis van objectieve wetenschappelijke gegevens op voorhand geen significant negatieve gevolgen voor die gebieden kunnen zijn. Kan de regering voorbeelden noemen van dergelijke mogelijke categorale vrijstellingen?

Er zijn geen voorbeelden van vrijstellingen die konden worden gegeven omdat op voorhand op basis van objectieve gegevens significante gevolgen kunnen worden uitgesloten. Bij de vrijstelling voor beweiden en bemesten onder het PAS was in ieder geval niet aan dat vereiste voldaan, maakte de uitspraak van 29 mei 2019 van de Afdeling bestuursrechtspraak duidelijk.

Op pagina 6 lezen de leden van de PvdA-fractie dat «een nieuwe drempelwaarde alleen kan bestaan als deze voldoet aan de kaders van artikel 6 van de Habitatrichtlijn en als de vermindering van de stikstofbelasting en het natuurherstel daadwerkelijk sneller gaan dan tot nu toe het geval was». Volgens de Afdeling advisering van de Raad van State is het moeilijk om met een generieke drempelwaarde aan de eisen van artikel 6 van de Habitatrichtlijn te voldoen. Hier zijn ecologische toetsen voor nodig, zoals een passende beoordeling. De regering lijkt nu reeds te

kiezen voor een drempelwaarde waarbij stikstofemissie mogelijk wordt gemaakt, terwijl de stikstofreducerende maatregelen in de toekomst liggen. Zien deze leden dit goed? Zo ja, waarin verschilt de drempelwaarde in dat opzicht dan van het PAS? Wordt, anders dan de drempelwaarde in het PAS, de nu voorgestelde drempelwaarde direct gekoppeld aan een maatregelenpakket? Zo ja, waar blijkt dat uit? Zo nee, deelt u dan de mening dat dit de juridische houdbaarheid van deze drempelwaarde tenminste ernstig onder druk zet? Immers, hoe kan een drempelwaarde op korte termijn standhouden als de noodzakelijke robuuste maatregelen onderdeel zijn van de langetermijnaanpak?

Besluitvorming over een eventuele drempelwaarde moet nog plaatsvinden. Dit besluit kan alleen maar worden genomen als hier voldoende bronmaatregelen tegen over staan, zodat gegarandeerd is dat in geen enkel Natura-2000 gebied de natuurlijke kenmerken van dat gebied als geheel in het licht van de instandhoudingsdoelstellingen van het gebied worden aangetast. Bij een landelijke drempelwaarde moet zijn gegarandeerd dat in geen enkel Natura 2000-gebied in Nederland de depositie omhoog gaat. Bij een regionale drempelwaarde geldt dit voor een beperkter deel van de natuurgebieden. Er vindt een passende beoordeling plaats op het besluit van de drempelwaarde, maar niet op de projecten die hier vervolgens onder vallen.

Moeten de leden van de PvdA-fractie uit de zinsnede op pagina 7 dat de regering nog voor het einde van dit jaar duidelijkheid wil verschaffen over de route van de drempelwaarde, inclusief de te nemen (bron)maatregelen, concluderen dat de regering zelf ook twijfelt over de mogelijkheid om een drempelwaarde op korte termijn in de praktijk te brengen? Zo ja, moeten deze leden het wetsvoorstel met betrekking tot het invoeren van een drempelwaarde dan zo zien dat daarmee slechts de rechtsbasis voor een drempelwaarde wordt vastgelegd, zonder dat daarmee gezegd is dat die op korte termijn ingevoerd gaat worden? Zo nee, waarom niet?

Dat klopt. Het besluit tot een drempelwaarde kan alleen worden genomen als hier voldoende bronmaatregelen tegen over staan, zodat gegarandeerd is dat in geen enkel Natura 2000-gebied de stikstofdepositie door dit besluit toeneemt.

De leden van de PvdA-fractie lezen dat gekozen wordt voor een ministeriële regeling voor het instellen en mogelijk wijzigen van een drempelwaarde. Geldt er één drempelwaarde voor heel Nederland? Zo ja, is het hanteren van een landelijk geldende drempelwaarde, mede gelet op de aandachtspunten die de Raad van State in zijn advisering noemt, overal in het land houdbaar, gelet op de verschillen in stikstofdepositie en de verschillen in de natuurkwaliteit van de Natura 2000-gebieden, zonder dat sprake is van strijdigheid met de wet? Worden de provincies betrokken als verantwoordelijke voor het natuurbeleid bij het bepalen van de hoogte van de drempelwaarde en het eventuele besluit tot aanpassing als Natura 2000-waarden hiertoe open?

Het kabinet zal nog besluiten over een drempelwaarde en zal de Kamer daarover informeren.

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie vinden het uiterst opmerkelijk dat de regering een rechtsbasis creëert voor een vergunningsvrije drempelwaarde, terwijl de onderbouwing daarvan uiterst wankel is. Wat is het verschil tussen een landelijke drempelwaarde en regionale drempelwaardes rondom Natura 2000-gebieden? Terwijl de regering stelt «verschillende rechtvaardigingsmogelijkheden open» te houden, adviseert de Raad van State juist dat geen van die mogelijkheden een

eenvoudige toepassing van een drempelwaarde zal geven, zeker op de korte termijn. Zowel op grond van het derde als het vierde lid van artikel 6 van de Habitatrichtlijn moet voor de toepassing van een drempelwaarde altijd een passende beoordeling gemaakt worden. Er moet dus alsnog worden aangetoond wat het effect is van het project op het Natura 2000-gebied en welke mitigerende of compenserende maatregelen worden genomen. Een drempelwaarde biedt dus geen soelaas voor snelle actie op de korte termijn.

Het kabinet zal nog besluiten over een drempelwaarde en zal de Kamer daarover informeren. Dit besluit kan alleen maar worden genomen als hier voldoende bronmaatregelen tegen over staan, zodat gegarandeerd is dat in geen enkel Natura 2000-gebied de stikstofdepositie door dit besluit toeneemt. Bij een landelijke drempelwaarde moet zijn gegarandeerd dat in geen enkel Natura 2000-gebied in Nederland de depositie omhoog gaat. Bij een regionale drempelwaarde geldt dit voor een beperkter deel van de Natura 2000-gebieden. Er vindt een passende beoordeling plaats op het besluit van de drempelwaarde, maar niet op de projecten die hier vervolgens onder vallen.

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie vragen zich daarom af waarom de regering wel een rechtsbasis voor een drempelwaarde creëert als er nog geen zicht is op de onderbouwing daarvan. Waarom vertrouwt de regering erop dat «met het verstrijken van de tijd» de haalbaarheid van onderbouwingsmogelijkheden vergroot kan worden? Welke maatregelen gaat de regering concreet nemen om de haalbaarheid te vergroten? Realiseert de regering dat het behalen van de instandhoudingsdoelstellingen van de Natura 2000-gebieden in feite de enige rechtvaardiging is voor het instellen van een drempelwaarde? Realiseert de regering zich dat het laten verstrijken van de tijd, zonder drastische maatregelen te nemen, de instandhoudingsdoelen juist verder buiten bereik zet?

Hierbij verwijs ik naar het antwoord op de vraag van de leden van de fractie van de PvdA.

De leden van de 50PLUS-fractie vragen welke maatregelen (maximum-snelheid, voerspoor en sanering varkenshouderij) worden gebruikt om ruimte te creëren voor de drempelwaarde en welke voor de stikstofdepositieruimte. Wat is het verschil tussen een landelijke drempelwaarde en regionale drempelwaardes rondom Natura 2000-gebieden?

Hierbij verwijs ik naar het antwoord op de vraag van de leden van de fractie van de PvdA.

Gelet op de kritische opmerkingen van Raad van State, hebben de leden van de SGP-fractie vraagtekens bij de juridische houdbaarheid van een landelijke drempelwaarde. Voorkomen moet worden dat door één rechterlijke uitspraak alle activiteiten onder een dergelijke drempelwaarde in het hele land platgelegd worden. Waarom zet de regering niet zo spoedig mogelijk meer in op gebiedsgerichte drempelwaarden, waarbij wel landelijke handreikingen worden gegeven maar waarbij de provincies gebiedsgericht keuzes maken met aanvullende gebiedsspecifieke onderbouwing?

Hierbij verwijs ik naar het antwoord op de vraag van de leden van de fractie van de PvdA.

Stikstofregistratiesysteem

De leden van de VVD-fractie vragen hoe en op welke wijze het stikstofregistratiesysteem in de praktijk gebruikt zal worden. Op welke wijze wordt de hoeveelheid stikstof verdeeld over de provincies en door wie wordt het beheer gecoördineerd?

Het stikstofregistratiesysteem wordt beheerd onder verantwoordelijkheid van de Minister van LNV, zoals voorheen ook met AERIUS-register het geval was. In een stikstofregistratiesysteem wordt voor elke locatie (per hexagon) van voor stikstofgevoelige habitats in elk Natura 2000-gebied de positieve effecten van maatregelen in de vorm van een reductie van de stikstofdepositie geregistreerd. De mate waarin die ruimte over provincies is verdeeld, is afhankelijk van waar de effecten van de maatregelen zich voordoen. In beginsel kan daarvan gebruik worden gemaakt in de volgorde waarin aanvragen voor vergunningen voor activiteiten worden gedaan, ongeacht in welke provincie die plaatsvinden, voor zover deze activiteiten op de betrokken locaties depositie veroorzaken. Het wetsvoorstel bevat echter de mogelijkheid om bij ministeriële regeling een nadere prioritering aan te brengen. De depositieruimte wordt gecreëerd door vaststaande effecten van vaststaande maatregelen, maatregelen die additioneel zijn ten opzichte van de maatregelen die nodig zijn om de Natura 2000-waarden te behouden en zo nodig overeenkomstig planning te herstellen. De effecten en de zekerheid daarvan zijn op voorhand wetenschappelijk beoordeeld, op een wijze die voldoet aan de eisen die aan een passende beoordeling in de zin van artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn worden gesteld. Aldus kan op de in het registratiesysteem opgenomen hoeveelheid stikstof voor een bepaalde locatie een beroep worden gedaan bij de vergunningverlening voor een project dat op die locatie stikstofdepositie wordt gedaan. In de passende beoordeling bij de aanvraag voor de Natura 2000-vergunning kan op dat effect en op de wetenschappelijke beoordeling van dat effect worden teruggegrepen. Voor zover bij de vergunningverlening een beroep wordt gedaan op ruimte binnen het stikstofregistratiesysteem, wordt de betrokken hoeveelheid stikstof in dat systeem afgeboekt, zodat deze niet meer voor andere projecten beschikbaar is. In feite is hiermee sprake van een vorm van externe saldering. Bij het registratiesysteem gaat het niet om door initiatiefnemers uit te voeren registraties: het is het bevoegd gezag voor de vergunning of toestemming (gedeputeerde staten, soms de Minister van LNV of van IenW) die registreert wat er vergund is en wat dus afgeboekt wordt in het systeem. De initiatiefnemer kan in alle gevallen gebruik maken van de online door de overheid beschikbaar gestelde rekentool van AERIUS voor de berekening van de omvang van de depositie op de onderscheiden Natura 2000-gebieden en locaties daarbinnen en kan online in het registratiesysteem ook vaststellen of er voor het initiatief voldoende depositieruimte beschikbaar is in het stikstofregistratiesysteem. Deze werkwijze is feitelijk niet anders dan voorheen onder het regime van het PAS.

De leden van de PVV-fractie vragen hoeveel een stikstofregistratiesysteem gaat kosten voor alle bedrijven. Hoeveel administratieve lastendruk betekent dit? Hoe kan het worden gecontroleerd? Hoe kan het worden gehandhaafd? Komen er boetes? Heeft de regering er wel goed over nagedacht?

Het stikstofregistratiesysteem beoogt voor initiatiefnemers van projecten en plannen geen verschil te maken ten opzichte van eerdere situatie. Ook toen werd per project of plan gevraagd te bezien of een natuurvergunning nodig was. Die systematiek wordt gecontinueerd. Het stikstofregistratiesysteem beoogt dat er opnieuw een wettelijke grondslag beschikbaar is

om tot vergunningverlening over te gaan en bouwbedrijven in staat te stellen projecten uit te voeren. Bevoegd gezag blijft verantwoordelijk voor vergunningverlening en handhaving.

De leden van de CDA-fractie delen de visie dat sprake moet zijn van een omvattende aanpak van de stikstofproblematiek en verdergaande maatregelen om natuurherstel te realiseren. Graag vernemen deze leden of de regering kan schetsen hoe de hoofdlijnen van die aanpak eruit zien, hoe die zich zal gaan verhouden tot het nog te verwachten advies van het Adviescollege Stikstofproblematiek daarover en hoe die past in de nu voorgestane kortetermijnaanpak.

Over de hoofdlijnen van de aanpak wordt uw Kamer nader geïnformeerd. Het kabinet heeft voor volgend jaar een stikstofreductieplan aangekondigd. Hiervoor zal het advies van het Adviescollege Stikstofproblematiek dat in mei 2020 wordt verwacht ook benut worden.

De leden van de CDA-fractie vernemen graag een nadere onderbouwing van het gekozen uitgangspunt dat een deel van de resultaten van de beoogde stikstofvermindering ten goede komt aan de natuur (30%) en een deel wordt ingezet ten behoeve van een stikstofneutrale realisatie van bouwactiviteiten (woningen en infrastructuur). Waar is die 30% op gebaseerd?

Hiervoor verwijs ik u naar het antwoord op de vraag van de leden van de fractie 50Plus.

De leden van de CDA-fractie delen de gedachte dat een drempelwaarde beter te verdedigen is in het licht van een geloofwaardig en effectief pakket van maatregelen dat is gericht op het daadwerkelijk realiseren van de instandhoudingsdoelstellingen van de Natura 2000-gebieden. Deze leden menen dat het daarom noodzakelijk is dat in de memorie van toelichting wordt verhelderd dat de beoogde maatregelen voor verdere vermindering van de stikstofbelasting en intensivering van het natuurherstel ook daadwerkelijk effect zullen hebben. Aangezien de regering pas op een later moment en op basis van het daarover nog uit te brengen advies van het Adviescollege Stikstofproblematiek tot het pakket aan maatregelen besluit, voorzien zij problemen. De noodzakelijke onderbouwing kan immers nu nog niet geleverd worden. Graag vernemen zij de visie van de regering hierop.

Hiervoor verwijs ik u naar het antwoord op de vraag van de leden van de PvdA-fractie.

De leden van de CDA-fractie vragen of de regeldruk ten aanzien van het beoogde stikstofregistratiesysteem is onderzocht. Ook vernemen zij graag waar en in welke mate die regeldruk zal neerdalen.

Er is vooralsnog geen onderzoek gedaan naar de regeldrukeffecten van het registratiesysteem. Voor initiatiefnemers ligt het niet in de rede dat er ten aanzien van regeldruk veranderingen optreden ten opzichte van het verleden. Er zijn geen veranderingen voorzien in de ecologische beoordeling van de effecten van een project.

De leden van de CDA-fractie zien een stikstofregistratiesysteem als iets tijdelijks om de acute problemen voor de bouw op te lossen. Kan de regering inschatten op welke termijn het voorgestelde registratiesysteem in werking blijft?

De termijn van werking van een registratiesysteem is afhankelijk van de beschikbaar te stellen depositieruimte en de uitputting via vergunning daarvan.

De leden van de CDA-fractie vernemen graag een uitleg van de zinsnede «Als een vrijstellingsregeling niet houdbaar blijkt te zijn, zoals het geval was met de vrijstelling gekoppeld aan de grenswaarde onder het programma aanpak stikstof 2015–2021, moeten alle projecten waarvoor op die vrijstelling een beroep is gedaan, alsnog worden gelegaliseerd».

Als er een drempelwaarde wordt geïntroduceerd, is het uitgangspunt dat de onderbouwing voldoet aan alle eisen die daaraan in de jurisprudentie worden gesteld, zodat deze juridisch zo robuust mogelijk is. Er is echter altijd een risico, dat een vrijstelling gekoppeld aan een drempelwaarde in een juridische procedure niet houdbaar blijkt te zijn. Mocht dat onverhoopt gebeuren, dan is het gevolg dat activiteiten die daarop een beroep hebben gedaan achteraf bezien ten onrechte geen Natura 2000-vergunning hebben aangevraagd en dat alsnog moeten doen. Het voordeel van het stikstofregistratiesysteem is dat, als op grond daarvan vergunningen zijn verleend die onherroepelijk zijn, een eventueel gebrek in het systeem dat later bij een juridische procedure blijkt, voor de vergunninghouder geen gevolgen meer heeft.

De leden van de CDA-fractie constateren dat de regering door de vormgeving van de stikstofbank kiest voor het realiseren van de eigen beleidsdoelen (te weten 75.000 woningen bouwen in 2020 en zeven grote infrastructurele werken uitvoeren). Deze leden menen dat daarmee de bouwsector slechts ten dele overeind gehouden zal worden, omdat er geen maatregelen worden genomen voor utiliteitswerken en kleinere infrastructurele projecten. Graag vernemen zij of de regering de vrees kan wegnemen dat er nog steeds duizenden ontslagen en talrijke faillissementen zullen volgen.

Het kabinet stelt met het voorgestelde pakket voldoende stikstofruimte beschikbaar voor 75.000 woningen in 2020. Daarnaast kan ook de overige bouw een vergunning krijgen, bijvoorbeeld op basis van een ecologische onderbouwing of door middel van salderen. Op die manieren hoopt het kabinet ontslagen en faillissementen te voorkomen.

De leden van de CDA-fractie vragen wanneer het registratiesysteem en de stikstofbank operationeel kunnen zijn nu eerst per Natura 2000-gebied de beschikbare ruimte in kaart moet worden gebracht en regionale afspraken over de verdeling gemaakt moeten worden voordat het systeem operationeel kan zijn.

Deze leden vernemen ook graag hoever die inventarisatie is gevorderd en of er al regionale afspraken over de verdeling van de ruimte zijn gemaakt. Voorts vernemen zij graag hoeveel agrarische bedrijven naar verwachting gebruik zullen maken van de saneringsmogelijkheden en (dus) op welke termijn de regering verwacht dat dit zal leiden tot ruimte voor nieuwe activiteiten.

Het operationeel zijn van het registratiesysteem is afhankelijk van zowel de aanpassingen van AERIUS, de specifieke doorrekening van juridisch gegarandeerde maatregelen en juridische onderbouwing van het betreffende registratiesysteem in wet en regelgeving. Het kabinet voelt veel urgentie om het systeem zo spoedig mogelijk operationeel te hebben opdat vergunningverlening weer op gang kan komen. Echter, in het registratiesysteem kunnen alleen wettelijk geborgde maatregelen opgenomen worden opdat er sprake is van depositievermindering. Zodra de veevoermaatregelen juridisch geborgd zijn, zullen deze tot depositie-

ruimte leiden in het registratiesysteem daarmee ook tot vergunningsruimte voor 75.000 woningen in 2020 en zeven MIRT-projecten.

De leden van de CDA-fractie vragen waarom utiliteitswerken zoals scholen, zorginstellingen, bedrijfsruimten en kleinere infrastructurele projecten niet ook een voorrangspositie hebben gekregen. Deze leden wijzen erop dat deze werken een belangrijk deel van de orderportefeuille van bedrijven vormen. Als die wegvalt leidt dat tot ontslagen en faillissementen. Zij vragen ook wat de situatie zal zijn als er nog ruimte te verdelen is in de stikstofbank (na de bouw van 75.000 woningen in 2020 en zeven grote infrastructurele projecten), hebben overige bouw- en infrastructuurprojecten dan voorrang of wordt er dan verdeeld tussen industrie, boeren, bouw et cetera, op basis van «wie het eerst komt, wie het eerst maalt»?

Het kabinet beoogt met de voorgestelde maatregelen op korte termijn voldoende depositieruimte te creëren voor de bouw van 75.000 woningen in 2020 en zeven MIRT-projecten. Er kan niet vooruit gelopen worden op eventueel te verdelen van overblijvende ruimte in het stikstofregistratiesysteem, voordat alle maatregelen die ruimte zouden moeten genereren wettelijk gegarandeerd zijn. Mocht de situatie zich voordoen dat er ruimte over zou blijven, dan zal het Rijk in overleg met de medeoverheden bezien wat de lokale prioriteiten zijn binnen de doelen die de ministeriële regeling als uitwerking van deze wetswijziging stelt.

De leden van de CDA-fractie vragen of de verdeling van resterende depositieruimte een lokale, een provinciale of een landelijke politieke keuze gaat worden.

De beschikbare depositieruimte moet zo efficiënt en optimaal mogelijk gebruikt worden. De stikstofdepositie wordt daarom van tevoren getoetst en lokaal wordt gekeken hoeveel ruimte er voor stikstof is, gezien de genomen maatregelen. Hierbij is samenwerking tussen gemeenten, provincies en het Rijk cruciaal. In de gebiedsgerichte aanpak kunnen provincies, gemeenten en Rijk afspraken maken over eventueel resterende depositieruimte. De vergunning van projecten, en daarmee benutting van beschikbare stikstofruimte zal door bevoegde gezagen, binnen de kaders die het Rijk via wetgeving stelt, vergund worden.

De leden van de CDA-fractie vragen of voor ieder individueel bouwproject, hoe klein ook, eerst nog een AERIUS-berekening moet worden gemaakt. Heeft de regering zich gerealiseerd dat veel kleine bouw- en infrabedrijven niet zelf zo'n berekening kunnen maken? De wachttijd (en kosten) bij externe bureaus zijn fors. Gaat de regering midden- en kleinbedrijven helpen bij het maken van deze berekeningen, zo vragen zij.

Het klopt dat ook bij kleine bouwprojecten een AERIUS-berekening moet worden gemaakt. Met een AERIUS-calculatie wordt de uitstoot van stikstof en de neerslag daarvan op Natura 2000-gebieden berekend. Ook bij kleine bouwprojecten is dit nodig, omdat niet uitgesloten kan worden dat er negatieve effecten zijn op Natura2000-gebied. AERIUS Calculator is gebruiksvriendelijk ingericht zodat initiatiefnemers zelf een berekening kunnen maken. Dat veel (kleine) bouw- en infrabedrijven die nog niet bekend zijn met AERIUS calculator dit in eerste instantie lastig vinden herken ik. Er wordt vol ingezet op de ondersteuning van initiatiefnemers bij vragen over de AERIUS calculator. Er is een instructie beschikbaar voor de invoer van AERIUS calculator en daarnaast is de helpdesk van BJJ12 is er om vragen van gemeenten en initiatiefnemers over vergunningverlening en stikstof te beantwoorden.

De leden van de CDA-fractie vragen of de beoogde stikstofbank voldoende capaciteit heeft om alle aanvragen voortvarend af te handelen.

Het beoogde stikstofregistratiesysteem is een hulpmiddel voor bevoegde gezagen om te bepalen of een project of plan binnen de lokaal ontstane depositieruimte past. De reikwijdte van het stikstofregistratiesysteem is begrensd door de geborgde maatregelen die leiden tot depositieruimte en de doelen die daaraan gekoppeld zijn.

De leden van de D66-fractie zien de voordelen van een stikstofregistratiesysteem en zijn blij dat hiermee de ruimte voor stikstofdepositie wordt beperkt en bijgehouden en dat daarnaast maatwerk per gebied wordt geboden. Echter, er zijn ook enkele zorgen betreffende de effecten van maatregelen. Tijdens de PAS-methodiek, die door de Raad van State in mei dit jaar verworpen werd, werden ook effecten van maatregelen meegenomen in de beoordeling van vergunningen. Op welke manier worden de effecten van maatregelen wetenschappelijk getoetst aan de goede staat van instandhouding van het betreffende natuurgebied?

Er zal een ecologische toets plaatsvinden die zal moeten aantonen dat de maatregel leidt tot geborgde depositieverlaging. Maximaal 70% van de depositiewinst zal benut worden om voldoende depositieruimte te creëren voor de genoemde 75.000 woningen in 2020 en zeven MIRT-projecten. Doordat 30% van de stikstofreductie gereserveerd is voor depositieverlaging zal dit leiden tot verbetering. Ieder project of plan dat vergunningsplichtig is zal via bestaande procedure (bijvoorbeeld via passende beoordeling of ADC toets) moeten aantonen dat er geen effect is op de beheersdoelen van Natura2000 gebieden.

Als de drempelwaarde en het stikstofdepositieregistratiesysteem samen worden ingezet is dit een dubbeling van wetgeving. Hoe wordt dit tegengegaan? De Raad van State concludeert dat het voorgestelde instrument op lange termijn niet houdbaar is. Is de regering parallel, al dan niet in overleg met de provincies, bezig om te kijken hoe dit systeem houdbaar gemaakt kan worden?

Er is sprake van een directe en unieke koppeling van specifieke maatregelen aan het stikstofregistratiesysteem, waarbij is zeker gesteld, dat de effecten van maatregelen niet ook in ander kader, bijvoorbeeld voor de onderbouwing van een drempelwaarde, worden gebruikt. Het kabinet heeft geen twijfel over de juridische houdbaarheid van de systematiek op zichzelf, die feitelijk neerkomt op een kleine programmatische aanpak stikstof voor een specifieke doelgroep. Het Hof van Justitie van de Europese Unie heeft aangegeven dat een programmatische aanpak waaraan stikstofdepositieruimte wordt ontleend bij vergunningverlening op zichzelf toelaatbaar is binnen de systematiek van artikel 6 van de Habitatrichtlijn.¹ Wel is essentieel dat de maatregelen en de effecten van de maatregelen die de stikstofdepositieruimte moeten genereren die worden opgenomen in het stikstofregistratiesysteem vast staan. Die eis staat in het voorgestelde artikel 5.5a van de Wet natuurbescherming en is een randvoorwaarde bij de uitwerking in de ministeriële regeling die voorziet in de instelling van het registratiesysteem. Bij die uitwerking, die nu plaatsvindt, zullen de provincies worden betrokken. Gelet op het voorgaande ziet het kabinet geen noodzaak de regeling van het stikstofregistratiesysteem van tijdelijke aard te laten zijn. Voor toekomstige situaties wil het kabinet deze variant niet op voorhand uitsluiten. Wel zal steeds nadrukkelijk moeten worden stilgestaan bij de

¹ HvJ 7 november 2018, ECLI:EU:C:2018:882, punt 96.

afbakening van vrijstellingen die worden gekoppeld aan een drempelwaarde in relatie tot het stikstofregistratiesysteem.

De leden van de GroenLinks-fractie stellen vast dat de Afdeling advisering het stikstofregistratiesysteem hooguit als een tijdelijke maatregel ziet om de problemen voor de bouw op te lossen. Wat is de reactie van de regering op deze kwalificering? Kan de bouw tijdelijk vlot worden getrokken door alleen het stikstofregistratiesysteem in te voeren? Wat zijn mogelijke uitvoeringsproblemen bij provincies? Hoe wordt voorkomen dat biologische boerderijen als eerste worden opgekocht? Kan AERIUS de functie vervullen van stikstofbank?

In de Kamerbrief van 13 november jl. is een specifieke koppeling gelegd tussen afname van stikstofdepositie, de specifiek genoemde maatregelen (warme sanering varkenshouderij, emissiearm veevoer en snelheidsbeperking) en de doelen: voldoende depositieruimte creëren voor de genoemde realisatie van 75.000 woningen in 2020 en zeven MIRT-projecten en ruimte voor natuurherstel en is daarmee in lijn met het advies van de Raad van State. De verwachting is dat met de vrijkomende stikstofruimte voldoende ruimte wordt gecreëerd voor 75.000 woningen in 2020. Die vrijkomende ruimte is niet overal even groot. Ondernemers die gebruik willen maken van de regeling voor beëindiging van veehouderijen doen dit op vrijwillige basis. Of biologische veehouders zich aanmelden is dus een individuele keuze.

RIVM is gevraagd om in AERIUS een (tijdelijk en specifiek open te stellen) mogelijkheid te creëren om de vergunningverlening ten behoeve van de maatregelen uit de Kamerbrief van 13 november jl. bij te houden en daarmee het stikstofregistratiesysteem technisch mogelijk te maken. Bevoegde gezagen, waaronder provincies, zijn betrokken bij het ontwerp en werking van het nieuwe stikstofregistratiesysteem.

De leden van de PvdA-fractie lezen op pagina 10 dat de regering voor het weer lostrekken van de toestemmingverlening voor bouwactiviteiten (woningbouw en infrastructuur) gekozen heeft voor het instrument van een stikstofregistratiesysteem. De vermindering van de stikbelasting wordt voor 70% voor bouwactiviteiten gebruikt en voor 30% voor vermindering van de stikstofdruk op de natuur. Mogen deze leden ervan uitgaan dat conform de aangenomen motie-Moorlag (Kamerstuk 35 334, nr. 9) de beschikbare ruimte die voortkomt uit de verlaging van de maximumsnelheid bij voorrang ingezet gaat worden ten behoeve van de woningbouw, en pas als daar nog ruimte voor is voor andere bouwactiviteiten? Zo nee, waarom niet? Klopt het dat ook voor het registratiesysteem eerst per Natura 2000-gebied de beschikbare ruimte in kaart moet worden gebracht en er regionale afspraken over verdeling moeten worden gemaakt voordat het systeem operationeel kan zijn? Zo ja, hoever is die inventarisatie gevorderd? Zijn er al regionale afspraken over de verdeling van de ruimte? Welk tijdspad voorziet de regering?

Het voorgestelde maatregelenpakket wordt doorgerekend voor elke locatie (hexagon met een oppervlak van één hectare) van voor stikstofgevoelige habitats in elk Natura 2000-gebied. Die vrijkomende ruimte is niet overal in Nederland even groot en afhankelijk van waar de getroffen maatregel tot uitdrukking komt. Dit betekent dat er op basis van de berekeningen een regionale verdeling van depositieruimte zal ontstaan. Er vinden momenteel gesprekken plaats over al dan niet noodzakelijke prioritering van depositieruimte, waarbij ook rekening gehouden wordt met aangenomen moties. Het kabinet voelt veel urgentie om het systeem zo spoedig mogelijk operationeel te hebben opdat vergunningverlening weer op gang kan komen. Het operationeel zijn van het registratiesysteem is afhankelijk van zowel de aanpassingen van AERIUS, de specifieke

doorrekening van juridisch gegarandeerde maatregelen en juridische onderbouwing van het betreffende registratiesysteem in wet- en regelgeving.

De leden van de PvdA-fractie vragen welke instantie het stikstofregistratiesysteem gaat beheren. Welke instantie(s) kunnen stikstofruimte toekennen? Indien het om meerdere instanties gaat: wie houdt dan bij hoeveel er is vergeven en wie zorgt ervoor dat de drempel niet overschreden wordt? Indien er meerdere instanties stikstofruimte kunnen toekennen: wie maakt dan op welke wijze de afweging welke initiatieven voorrang krijgen bij schaarste? Zijn de gegevens over het gebruik van de stikstofruimte (drempel) openbaar?

RIVM is gevraagd om op basis van AERIUS te zorgen voor een stikstofregistratiesysteem. Dit systeem borgt, op basis van toepassing van rekenregels dat er geen overschrijdingen plaatsvinden. Er kan niet meer depositieruimte uitgegeven worden via vergunningen dan er beschikbaar is via specifieke geborgde maatregelen. Bevoegde gezagen zullen projecten en plannen vergunnen en daarmee stikstofruimte toekennen. Omdat de depositie van activiteiten en effect kan hebben over de grenzen van het bevoegde gezag heen of op meerdere Natura 2000-gebieden betrekken kan hebben, is gekozen voor een nationaal systeem om deze effecten voor alle bevoegde gezagen inzichtelijk maken voor vergunningverlening.

De leden van de PvdA-fractie vragen hoe de eventuele ruimte in de stikstofbank wordt verdeeld. Op grond van welke criteria gebeurt dat en wie verdeelt die ruimte?

Het voorgestelde maatregelenpakket wordt doorgerekend voor elke locatie (hexagon met een oppervlak van één hectare) van voor stikstofgevoelige habitats in elk Natura 2000-gebied. Die vrijkomende ruimte is niet overal in Nederland even groot en afhankelijk van waar de getroffen maatregel tot uitdrukking komt. Dit betekent dat er op basis van de berekeningen een regionale verdeling van depositieruimte zal ontstaan.

De leden van de PvdA-fractie vragen de regering hoe groot de kans is dat de 30%/70%-regeling in strijd is met de Habitatrichtlijn zolang er sprake is van overbelasting met stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden. Wat is de juridische onderbouwing van de 30%/70%-verdeling?

Hiervoor verwijs ik u naar het antwoord op de vraag van de leden van de fractie van 50Plus.

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie zetten stevige vraagtekens bij de opzet van een stikstofregistratiesysteem. Hierbij is de premisse dat er stikstofruimte is, die uitgedeeld kan worden aan nieuwe plannen en projecten. Nogmaals benadrukken deze leden dat volgens de Habitatrichtlijn alleen maatregelen die verder gaan dan maatregelen die nodig zijn voor het behalen van de instandhoudingsdoelstellingen, stikstofruimte creëren. Daar is nu echter geen sprake van. Waar de nu aangekondigde maatregelen de stikstofdepositie met enkele mollen per hectare per jaar zullen verminderen, hebben de meeste natuurgebieden een vermindering van honderden mollen per hectare per jaar nodig om een gunstige staat van instandhouding te bereiken. Dit staat in geen verhouding tot elkaar.

Om te voldoen aan de Habitatrichtlijn zou, zo stellen de leden van de Partij voor de Dieren-fractie, met de Raad van State, – in afwezigheid van een robuust lange-termijnplan – 100% van de stikstofreductie van deze maatregelen dus ten goede komen aan de natuur. Een stikstofregistratie-

stelsel is hiermee in strijd en doet denken aan de salderingsbanken uit de tijd voor het PAS. Verschillende vormen van deze salderingsbanken zijn destijds voor de rechter gebracht en afgewezen door de Raad van State. Ook over dit stikstofregistratiesysteem stelt het advies van de Raad van State dat het niet eenvoudig in te passen is overeenkomstig de Habitatrichtlijn. Als de regering het toch doorzet, dient dit tijdelijk van aard te zijn en te vervallen zodra een stelsel van drempelwaarden toegepast wordt. Hierover is echter niets terug te lezen in het wetsvoorstel en de memorie van toelichting. Wordt dit stikstofregistratiesysteem een tijdelijke maatregel? Zal deze vervallen zodra (gebieds- en sectorspecifieke) drempelwaarden gehanteerd worden? Zo nee, waarom negeert de regering daarmee het advies van de Raad van State? Of definieert de regering specifieke maatregelen die «stikstofruimte» creëren voor de drempelwaarde en andere die specifiek ruimte creëren voor het stikstofregistratiesysteem?

Het kabinet stelt specifieke maatregelen vast die «stikstofruimte» creëren voor het stikstofregistratiesysteem. Dat zijn andere maatregelen dan die welke getroffen zouden moeten worden om ook depositieruimte te creëren voor drempelwaarde.

Het kabinet heeft geen twijfel over de juridische houdbaarheid van het stikstofregistratiesysteem qua systematiek, die feitelijk neerkomt op een kleine programmatische aanpak stikstof voor een specifieke doelgroep. Het Hof van Justitie van de Europese Unie heeft aangegeven dat een programmatische aanpak waaraan stikstofdepositieruimte wordt ontleend bij vergunningverlening op zichzelf toelaatbaar is binnen de systematiek van artikel 6 van de Habitatrichtlijn.² Wel is essentieel dat de maatregelen en de effecten van de maatregelen die de stikstofdepositieruimte moeten genereren die worden opgenomen in het stikstofregistratiesysteem vast staan en additioneel ten opzichte van de maatregelen die nodig zijn op grond van artikel 6, eerste en tweede lid, van de Habitatrichtlijn. Die eisen staan in het voorgestelde artikel 5.5a van de Wet natuurbescherming en zijn randvoorwaarde bij de uitwerking in de ministeriële regeling die voorziet in de instelling van het registratiesysteem. Gelet op het voorgaande ziet het kabinet geen noodzaak de regeling van het stikstofregistratiesysteem van tijdelijke aard te laten zijn. Voor toekomstige situaties wil het kabinet deze variant niet op voorhand uitsluiten. Wel zal steeds nadrukkelijk moeten worden stilgestaan bij de afbakening van vrijstellingen die worden gekoppeld aan een drempelwaarde in relatie tot het stikstofregistratiesysteem.

Aan welke mogelijke vrijstellingsregeling refereert de regering op pagina 9 van de memorie van toelichting? Bedoelt zij hiermee dat onder het stikstofregistratiesysteem vrijstellingen van Wnb-vergunningen vergeven kunnen worden? Hoe onderbouwt de regering dat alle projecten waarvoor op een dergelijke vrijstelling beroep is gedaan, alsnog gelegaliseerd worden wanneer de regeling onhoudbaar blijkt te zijn? Is dit toelaatbaar volgens de Habitatrichtlijn?

Hiervoor verwijs ik u naar het antwoord op de vraag van de leden van de fractie van het CDA.

De leden van de SGP-fractie constateren dat de regering depositieruimte vrij wil spelen door het verlagen van de maximumsnelheid, het nemen van veevoermaatregelen en door de saneringsregeling voor de varkenshouderij. Dit levert gemiddeld genomen veel meer ruimte op dan nodig is voor het lostrekken van woningbouwprojecten. Deze leden horen graag

² HvJ 7 november 2018, ECLI:EU:C:2018:882, punt 96.

de visie van de regering op de toedeling van deze overige ruimte. Worden projecten in de agrarische sector daarbij meegenomen?

De ruimte die door de genoemde maatregelen ontstaat komt ten goede aan 75.000 woningen in 2020 en de zeven MIRT-projecten, zoals genoemd in de Kamerbrief van 13 november 2019.

Vrijstelling overig en effecten

De leden van de VVD-fractie zijn benieuwd welke (soort) projecten in aanmerking komen voor de vrijstelling door een zwaarwegend algemeen belang?

Voorbeelden van dwingende redenen van groot openbaar belang in de zin van artikel 6, vierde lid, van de Habitatrichtlijn zijn bijvoorbeeld belangrijke infrastructuur, waterveiligheidsprojecten, defensieprojecten en haven- en industriecomplexen van groot regionaal of nationaal belang. Deze kunnen ondanks mogelijke significante gevolgen toch worden toegestaan, als er geen reële (minder belastende) alternatieven zijn voor die projecten en voorzien is in adequate natuurcompensatie, zodanig dat de samenhang van Natura 2000 behouden blijft.

De leden van de GroenLinks-fractie geven prioriteit aan urgente tijdelijke emissies, zoals het mogelijk maken van het bouwen van huizen. De bouw van snelwegen of het mogelijk maken van vliegverkeer zijn niet prioritair volgens deze leden. Zij zijn dan ook teleurgesteld over het feit dat hiervoor wel de mogelijkheid lijkt te worden geboden in het wetsvoorstel, waardoor het draagvlak van het wetsvoorstel slinkt. Is de regering het met deze prioritering eens?

Het kabinet heeft middels haar Kamerbrief van 13 november jl. gekozen voor een prioritering door te kiezen voor een pakket dat gericht is op het creëren van voldoende depositieruimte voor het mogelijk maken van 75.000 woningen in 2020 en zeven MIRT-projecten. Binnen deze prioritering heeft uw Kamer bij aangenomen motie-Moorlag (Kamerstuk 35 334, nr. 9) gevraagd om hierbinnen voorrang te geven aan woningbouw.

In het wetsvoorstel wordt geregeld dat «andere handelingen» kunnen worden vrijgesteld van de Natura 2000-vergunningplicht. Dit is een breed begrip. Waarom is dit niet specifiek bepaald? Kan de regering bevestigen dat hierdoor bedrijven achteraf geconfronteerd kunnen worden met een handhavingsverzoek als blijkt dat hun beoordeling niet goed was? Hoe beoordeelt de regering de wenselijkheid hiervan in het licht van rechtszekerheid?

Bij het begrip «andere handeling» gaat het steeds om andere handelingen dan projecten met mogelijk significant negatieve gevolgen voor een Natura 2000-gebied in de zin van artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn, die wel potentieel een (beperkt) verslechterend effect kunnen hebben in de zin van artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn. «Andere handeling», is dus geen zelfstandig begrip, maar gerelateerd aan wat wordt verstaan onder een «project» in de zin van artikel 6, derde lid, en verdwijnt met de voorgestelde wijziging ook uit artikel 2.7 van de Wet natuurbescherming. Volgens de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State in de uitspraak van 29 mei 2019 over beweiden en bemesten, is elke activiteit met een potentieel significant, negatief gevolg voor een Natura 2000-gebied een project in de zin van artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn. Voor de vraag of een activiteit een potentieel «significant gevolg» heeft is de vaste jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie van belang. Een project dat weliswaar

gevolgen heeft voor een Natura 2000-gebied, maar de instandhoudingsdoelstellingen niet in gevaar brengt, kan niet worden beschouwd als een project dat significante gevolgen heeft voor het gebied. Omgekeerd moet een project dat de instandhoudingsdoelstellingen van een gebied in gevaar dreigt te brengen, noodzakelijkerwijs worden beschouwd als een project dat significante gevolgen kan hebben voor dat gebied. Wat significant is, is volgens het Hof van Justitie van de Europese Unie afhankelijk van de omstandigheden van het geval, van de specifieke kenmerken van het gebied en van de staat van de betrokken habitat of soort waarvoor een plan of project nadelige gevolgen kan hebben afgezet tegen de daarvoor geldende instandhoudingsdoelstelling (HvJ 7 september 2004, zaak C-127/02 (Kokkelvisserij), punten 46 tot en met 49). Om zekerheid te verkrijgen is het van belang om bij twijfel een voortoets uit te voeren en contact op te nemen met het bevoegd gezag. Handhavingsverzoeken zijn nooit uit te sluiten, maar die zijn evengoed mogelijk ten aanzien van de overeenkomstig dit wetsvoorstel geschrapte vergunningplicht voor handelingen met een mogelijk verslechterend gevolg voor de kwaliteit van habitats in een Natura 2000-gebied; en ook daarbij kan onzekerheid bestaan of al dan niet sprake kan zijn van een mogelijke verslechtering.

Wordt de openstelling van Lelystad Airport voor commerciële luchtvaart of uitbreiding van het aantal vluchten op Schiphol beschouwd als een «andere handeling» of als een project?

Hiervoor verwijs ik u naar het antwoord op de vragen van de leden van de fractie van 50Plus.

In hoeverre draagt het schrappen van de vergunningplicht voor «andere handelingen» bij aan het realiseren van stikstofruimte op korte termijn? Wordt de vergunningplicht voor «andere handelingen» permanent geschrapt of tijdelijk? Indien het tijdelijk is: wanneer wordt het schrappen opgeheven? Op welke wijze is dit in lijn met de Habitatrictlijn en kan dit toegelicht worden? Op basis waarvan garandeert de regering dat er met het schrappen van de vergunningplicht voor andere handelingen geen verslechtering van de natuurwaarden in gebieden optreedt? Hoe en door wie wordt het overzicht hierover bewaakt?

Het schrappen van de vergunningplicht voor «andere handelingen» creëert als zodanig geen stikstofdepositieruimte op korte termijn, maar is in ieder geval van belang voor maatregelen die worden genomen met het oog op de instandhouding van de relevante natuurwaarden in het Natura 2000-gebied. De in het gewijzigde artikel 2.7, tweede lid, opgenomen vergunningplicht geldt immers – in navolging van het bepaalde in artikel 6, derde lid, van de Habitatrictlijn – niet voor een project dat direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van een Natura 2000-gebied. Dat soort projecten kunnen op grond van de voorgestelde wijziging in de toekomst dus zonder vergunning worden uitgevoerd, ook als zij voor bepaalde natuurwaarden in het gebied een zekere verslechtering van de kwaliteit kunnen veroorzaken en ook als zij stikstofdepositie veroorzaken. Hiermee komen procedurele belemmeringen om snel noodzakelijke maatregelen voor natuurherstel te treffen te vervallen, wat van belang is gelet op de noodzakelijke intensivering van dat natuurherstel.

De voorgestelde wijziging is permanent en in overeenstemming met de Habitatrictlijn. Met de huidige vergunningplicht voor «andere handelingen» in artikel 2.7 van de Wet natuurbescherming was mede beoogd invulling te geven aan artikel 6, tweede lid, van de Habitatrictlijn. Anders dan artikel 6, derde lid, van de Habitatrictlijn – dat een aan een toestemming voor een project voorafgaande toets voorschrijft in de vorm

van een passende beoordeling waaruit met zekerheid moet kunnen worden geconcludeerd dat de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000-gebied niet worden aangetast – laat artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn aan de lidstaten evenwel de keuze welke instrumenten als «passende maatregel» worden ingezet. Passende maatregelen kunnen bestaan in een toets vooraf, door middel van een vergunningplicht, maar dat hoeft niet. Ook andere instrumenten kunnen worden ingezet, als deze instrumenten maar effectief zijn om verslechtering en significante verstoring te voorkomen (HvJ 14 januari 2016, C-399/14 (Grüne Liga Sachsen), punten 36, 37, 40 en 41; HvJ 7 november 2018, ECLI:EU:C:2018:882, punt 134 en HvJ 13 december 2007, Commissie/Ierland, C-418/04, EU:C:2007:780, punten 207 en 208; HvJ 7 november 2018, ECLI:EU:C:2018:882, punten 59 tot en met 73).

Het Hof van Justitie van de Europese Unie oordeelde in het arrest naar aanleiding van de prejudiciële vragen over het Programma aanpak stikstof 2015–2021 dat de Wet natuurbescherming in dergelijke effectieve instrumenten met een preventieve werking voorziet (HvJ 7 november 2018, ECLI:EU:C:2018:882, punt 135). Het wees daarbij in het bijzonder op het in de artikel 2.4 van de Wet natuurbescherming opgenomen mogelijkheid voor het bestuursorgaan om aan activiteiten met het oog op de instandhoudingsdoelen van een Natura 2000-gebied beperkingen op te leggen («aanschrijvingsbevoegdheid») en op de op grond van artikel 2.6 van de Wet natuurbescherming door het bevoegd gezag op te leggen, door de eigenaar of gebruiker van een onroerende zaak te gedogen preventieve en herstelmaatregelen, waarbij ook in een spoedprocedure is voorzien. Daarnaast is er de mogelijkheid voor het bevoegd gezag om de toegang tot gebieden te beperken of te verbieden op grond van artikel 2.5 van de Wet natuurbescherming. De bescherming van deze specifieke wettelijke instrumenten geldt in aanvulling op de bescherming die wordt geboden op basis van de reguliere milieuwetgeving en ruimtelijke ordeningswetgeving en de feitelijke maatregelen in en rond het gebied die onder meer zijn voorzien in de beheerplannen voor de Natura 2000-gebieden en die er ook toe strekken verslechtering te voorkomen. De wijziging heeft de Afdeling advisering geen aanleiding gegeven tot het maken van opmerkingen in het advies over het voorliggende wetsvoorstel.

Het monitoren van de staat van instandhouding van het Natura 2000-gebied geschiedt door gedeputeerde staten van de betrokken provincie en – ingeval van de grotere wateren of Defensieterrainen – door het Rijk. Op basis van deze monitoring kunnen zo nodig de hiervoor genoemde passende maatregelen worden getroffen door de provincies of het Rijk, overeenkomstig de verantwoordelijkheidsverdeling op dit punt als geregeld in artikel 2.2 in samenhang met artikel 2.10 van de Wet natuurbescherming.

De leden van de PvdA-fractie willen graag weten wat er bedoeld wordt met wat er op pagina 10 staat: «Behalve in een vrijstelling die aan een drempelwaarde is gekoppeld, wordt door de wijziging van artikel 2.9 van de Wet natuurbescherming ook meer in het algemeen de mogelijkheid gecreëerd om, als het algemeen belang dat vergt, bij ministeriële regeling in plaats van bij provinciale verordening in een vrijstelling van de Natura 2000-vergunningplicht te voorzien».

Bedoeld is dat een landelijke vrijstelling niet per se gekoppeld hoeft te zijn aan een drempelwaarde voor de stikstofdepositie. Een vrijstelling kan op grond van de voorgestelde wettelijke grondslag ook bijvoorbeeld gekoppeld zijn aan een afstandscriterium, of betrekking hebben op een specifieke groep van activiteiten, zoals in het verleden onder het programma aanpak stikstof 2015–2021 bijvoorbeeld ook een vrijstelling gold voor bemesten. Op grond van het vierde lid van artikel 2.9 geldt

uiteraard altijd als voorwaarde, dat de vrijstelling voldoet aan het kader van artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn.

De leden van de 50PLUS-fractie vragen waarom de regering ervoor heeft gekozen de vergunningplicht voor «andere handelingen» te schrappen uit de Natuurbeschermingswet. In hoeverre draagt het schrappen hiervan bij aan het realiseren van stikstofruimte op korte termijn? Wordt deze vergunningplicht permanent geschrapt of tijdelijk? Indien tijdelijk: wanneer wordt het schrappen opgeheven? Op welke wijze is het schrappen van «andere handeling» in lijn met de uitgangspunten van de Habitat- en Vogelrichtlijn? Hoe borgt de regering dat het verslechtingsverbod (artikel 6, tweede lid van de Habitatrichtlijn) wordt nageleefd nu ervoor wordt gekozen de vergunningplicht voor «andere handelingen» te schrappen?

Anders dan artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn – dat een aan een toestemming voor een project voorafgaande toets voorschrijft in de vorm van een passende beoordeling waaruit met zekerheid moet kunnen worden geconcludeerd dat de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000-gebied niet worden aangetast – laat artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn aan de lidstaten de keuze welke instrumenten als «passende maatregel» worden ingezet. Passende maatregelen kunnen bestaan in een toets vooraf, door middel van een vergunningplicht, maar dat hoeft niet. Ook andere instrumenten kunnen worden ingezet, als deze instrumenten maar effectief zijn om verslechtering en significante verstoring te voorkomen.

Het Hof van Justitie van de Europese Unie oordeelde in het arrest naar aanleiding van de prejudiciële vragen over het Programma aanpak stikstof dat de Wet natuurbescherming in dergelijke effectieve instrumenten met een preventieve werking voorziet. Het wees daarbij in het bijzonder op het in de artikel 2.4 van de Wet natuurbescherming opgenomen instrument van de aanschrijvingsbevoegdheid en op de op grond van artikel 2.6 van de Wet natuurbescherming door het bevoegd gezag op te leggen, door de eigenaar of gebruiker van een onroerende zaak te gedogen preventieve en herstelmaatregelen, waarbij ook in een spoedprocedure is voorzien. Daarnaast is er de mogelijkheid voor het bevoegd gezag om de toegang tot gebieden te beperken of te verbieden op grond van artikel 2.5 van de Wet natuurbescherming. De bescherming van deze specifieke wettelijke instrumenten geldt in aanvulling op de bescherming die wordt geboden op basis van de reguliere milieuwetgeving en ruimtelijke ordeningswetgeving en de feitelijke maatregelen in en rond het gebied die onder meer zijn voorzien in de beheerplannen voor de Natura 2000-gebieden en die er ook toe strekken verslechtering te voorkomen.

Door artikel 2.7 van de Wet natuurbescherming overeenkomstig het wetsvoorstel te wijzigen en de vergunningplicht te laten vervallen voor handelingen die een mogelijk verslechterend, maar zeker niet significant effect hebben voor een Natura 2000-gebied, worden lasten voor burgers en bedrijven voorkomen, voor al die situaties waarin op voorhand op basis van objectieve gegevens significant negatieve effecten voor Natura 2000-gebieden kunnen worden uitgesloten. Zoals is aangegeven in de memorie van toelicht is het effect van de wijziging beperkt, gezien de ruime uitleg die door de Afdeling bestuursrechtspraak wordt gegeven aan het projectbegrip van artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn, maar is de voorgestelde beperking van de vergunningplicht in ieder geval van belang voor maatregelen die worden genomen met het oog op de instandhouding van de relevante natuurwaarden in het Natura 2000-gebied. De in het gewijzigde artikel 2.7, tweede lid, opgenomen vergunningplicht geldt immers – in navolging van het bepaalde in artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn – niet voor een project dat direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van een Natura

2000-gebied. Dat soort projecten kunnen op grond van de voorgestelde wijziging in de toekomst dus zonder vergunning worden uitgevoerd, ook als zij voor bepaalde natuurwaarden in het gebied een zekere verslechtering van de kwaliteit kunnen veroorzaken. Hiermee komen procedurele belemmeringen om snel noodzakelijke maatregelen voor natuurherstel te treffen te vervallen, wat van belang is gelet op de noodzakelijke intensivering van dat natuurherstel.

Wordt de openstelling van Lelystad Airport voor commerciële luchtvaart beschouwd als een «andere handeling» of als een project? Wordt de uitbreiding van het aantal vluchten op Schiphol, of andere luchthavens, beschouwd als een «andere handeling» of als een project? Wanneer één van beiden (of allebei) een «andere handeling» is, wat is dan de consequentie van het schrappen van deze term? Wat is de consequentie van het schrappen van «andere handelingen» voor regionale luchthavens?

Artikel 2.7, tweede lid, van de Wet natuurbescherming omvat de vergunningplicht voor projecten of andere handelingen, die, gelet op de instandhoudingsdoelstellingen voor een Natura 2000-gebied kunnen leiden tot een verslechtering of significante verstoring. Voor de vraag of uitbreiding van het aantal vluchten op Schiphol of de openstelling van Lelystad Airport voor commerciële luchtvaart beschouwd wordt als een «andere handeling» of als een project is niet bepalend de soort van de handeling, maar de mogelijke gevolgen van die handeling. Indien uitbreiding van het aantal vluchten op Schiphol of de openstelling van Lelystad Airport voor commerciële luchtvaart significante gevolgen kan hebben voor een Natura 2000-gebied is sprake van een project als bedoeld in artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn. In het wetsvoorstel wordt voorgesteld artikel 2.7 van de Wet natuurbescherming te wijzigen en de vergunningplicht te laten vervallen voor handelingen die een mogelijk verslechterend, maar zeker niet significant effect hebben voor een Natura 2000-gebied.

Hoe borgt de regering dat met het schrappen van de vergunningplicht voor andere handelingen geen verslechtering van de natuurwaarden in gebieden?

In het voorgaande is reeds ingegaan op de effectieve en preventieve alternatieve instrumenten die het bevoegd gezag ter beschikking staan om verslechtering te voorkomen.

Garandeert de regering dat bedrijven die een activiteit willen uitvoeren met negatieve effecten op natuur, hoewel niet significant negatief, niet achteraf in onzekerheid komen nu met het schrappen van de vergunningplicht voor «andere handelingen» de provincie hun beoordeling niet toetst? Kunnen door het schrappen van de vergunningplicht voor «andere handelingen», bedrijven achteraf geconfronteerd worden met een handhavingsverzoek? Hoe beoordeelt de regering de wenselijkheid hiervan?

De Wet natuurbescherming voorziet in een mogelijkheid om beperkingen op te leggen door het bevoegd gezag ten aanzien van activiteiten waarvoor geen vergunningplicht geldt. Ook andere maatregelen, zoals het opleggen van toegangsbeperkingen of het treffen van feitelijke maatregelen die een rechthebbende moet gedogen, kunnen worden getroffen. Wanneer voor een activiteit wel een vergunning is vereist, omdat het gaat om een project met mogelijk significante gevolgen, maar geen vergunning wordt aangevraagd, riskeert de initiatiefnemer dat het bevoegd gezag handhavingsmaatregelen treft. Het is daarom zaak om op voorhand met het bevoegd gezag te bezien in hoeverre er voor een

activiteit al dan niet een vergunningplicht geldt. Dat verandert niet door dit wetsvoorstel.

Kan de regering aangeven wanneer het registratiesysteem operationeel kan zijn? Klopt het dat ook voor het registratiesysteem per Natura 2000-gebied de beschikbare ruimte in kaart moet worden gebracht en er regionale afspraken over verdeling moeten worden gemaakt? Hoeveel bedrijven zullen naar verwachting gebruik maken van de saneringsmogelijkheden? Op welke termijn verwacht de regering dat dit zal leiden tot ruimte voor nieuwe activiteiten?

Het operationeel zijn van het registratiesysteem is afhankelijk van zowel de aanpassingen van AERIUS, de specifieke doorrekening van juridisch gegarandeerde maatregelen en juridische onderbouwing van het betreffende registratiesysteem in wet en regelgeving. Het kabinet voelt veel urgentie om het systeem zo spoedig mogelijk operationeel te hebben opdat vergunningverlening weer op gang kan komen. Echter, in het registratiesysteem kunnen alleen wettelijk geborgde maatregelen opgenomen worden opdat er sprake is van depositievermindering. Zodra de veevoermaatregelen juridisch geborgd zijn, zullen deze tot depositieruimte leiden in het registratiesysteem daarmee ook tot vergunningsruimte voor de genoemde 75.000 woningen in 2020 en de zeven MIRT-projecten.

HOOFDSTUK 4. VERVALLEN VERGUNNINGPLICHT VOOR ACTIVITEITEN MET NIET-SIGNIFICANTE EFFECTEN

Voorgestelde wijziging

De leden van de PVV-fractie vragen wat Nederland hanteert als een «significante» invloed op Natura 2000-gebieden. Welke uitstoot en depositie hanteren andere EU-landen als «significant» voor Natura 2000-gebieden? Heeft de regering een overzicht van gehanteerde waarden qua uitstoot en/of depositie die als «significant» beoordeeld worden in alle EU-landen? Zo nee, waarom niet?

Een negatief effect is pas significant in de zin van artikel 6, derde lid, van de Habitatrictlijn als de instandhoudingsdoelstelling voor een habitatype of (een leefgebied van) een soort in gevaar komt. Hoe dat moet worden bepaald, staat qua algemene benaderingswijze in de «Leidraad bepaling significantie» (opgesteld door de gezamenlijke bevoegde gezagen in 2009). Om te kunnen bepalen of er een risico is op een significant effect, wordt er gebruik gemaakt van de overschrijding van de kritische depositiewaarden, omdat die kritische depositiewaarden zijn gebaseerd op kwaliteitsaspecten die ook volgens de Habitatrictlijn relevant zijn. Deze kritische depositiewaarden zijn vrij grof bepaald voor heel Europa (door de United Nations Economic Commission for Europe, UNECE) en binnen die bandbreedtes nader gepreciseerd voor de Nederlandse habitats. Ook andere Europese landen zijn gehouden om de significantie te bepalen in relatie tot de instandhoudingsdoelstellingen. De Nederlandse regering is niet op de hoogte van een eventueel in andere Europese landen bestaande definitie van wat significant is in relatie tot uitstoot en depositie.

De leden van de D66-fractie hebben enkele zorgen omtrent het schrappen van de categorie «andere handelingen» in artikel 2.7 van de Wet natuurbescherming, waarin de vergunningplicht voor Natura 2000-gebieden is opgenomen conform artikel 6, derde lid, van de Habitatrictlijn. Wat is de reden dat is gekozen om deze vergunningplicht voor activiteiten van «andere handelingen» met niet-significante effecten te schrappen uit de

natuurwetgeving? Deelt de regering de zorgen dat dit ertoe kan leiden dat instandhoudingsdoelstellingen (verder) buiten bereik komen, waardoor minder snel vergunning voor projecten kan worden verleend? Bedrijven die een activiteit willen uitvoeren met negatieve effecten, hoewel niet significant negatief, verkeren in onzekerheid nu de provincie hun beoordeling niet toetst. Kan de regering reflecteren op deze zorgen? Is de wijziging van de vergunningplicht van artikel 2.7, lid 2 van de Wet natuurbescherming noodzakelijk voor de aanpak van het acute stikstofprobleem? Deze leden hebben begrepen dat destijds deze vergunningplicht in de wet is opgenomen op uitdrukkelijk verzoek van het bedrijfsleven, de provincies en de natuurorganisaties. Wat is de reden om dit nu te wijzigen? De provincies vreesden zonder deze vergunningplicht onvoldoende zicht te hebben op mogelijk schadelijke activiteiten. Als het zicht op schadelijke activiteiten wordt verloren, hoe kan dan verslechtering als bedoeld in artikel 6, lid 2 van de Habitatrictlijn tijdig worden voorkomen?

Het kabinet vindt het van belang dat de Nederlandse wetgeving ter uitvoering van de habitatrictlijn en de vogelrichtlijn direct aansluit op de eisen die de richtlijn stelt en dat daarbij optimaal gebruik wordt gemaakt van de ruimte die de richtlijnen aan lidstaten bieden bij de implementatie daarvan. Waar het gaat om andere handelingen dan projecten met mogelijk significante gevolgen, eist artikel 6, tweede lid, van de habitatrictlijn dat een lidstaat passende maatregelen treft om mogelijke verslechtingen en significante verstoringen te voorkomen. Dat kan via een vergunningensysteem, maar dat hoeft niet. Ook andere instrumenten kunnen worden ingezet, als deze instrumenten maar effectief zijn om verslechtering en significante verstoring te voorkomen.

In het oorspronkelijke ontwerp van de Wet natuurbescherming dat in 2011 ter consultatie is voorgelegd, had het toenmalige kabinet de vergunningplicht eveneens beperkt tot projecten met mogelijk significante gevolgen. Naar aanleiding van de bezwaren van het bedrijfsleven, provincies en natuurorganisaties in de consultatieronde, en daarna het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State over het wetsontwerp, heeft het toenmalige kabinet in 2012 besloten om in het voorstel voor de Wet natuurbescherming, zoals dat werd ingediend bij de Tweede Kamer, toch een vergunningplicht voor de andere handelingen op te nemen.

Naderhand is in de jurisprudentie meer duidelijkheid gekomen over de reikwijdte van het begrip «project». Het Hof van Justitie van de Europese Unie overweegt in het arrest naar aanleiding van de prejudiciële vragen over het programma aanpak stikstof dat het erom gaat of een activiteit significante gevolgen kan hebben voor een Natura 2000-gebied. De Afdeling Advisering merkt elke activiteit die een potentieel significant gevolg voor een Natura 2000-gebied kan hebben aan als project in de zin van artikel 6, derde lid, van de Habitatrictlijn. Het gaat dus om een brede reikwijdte, wat maakt dat activiteiten die de realisatie van instandhoudingsdoelstellingen bedreigen, onder de vergunningplicht vallen.

Verder is van belang dat het Europese Hof heeft geoordeeld dat de Wet natuurbescherming voorziet in effectieve instrumenten met een preventieve werking om de door artikel 6, tweede lid, van de habitatrictlijn vereiste passende maatregelen te treffen. Het wees daarbij in het bijzonder op het in de artikel 2.4 van de Wet natuurbescherming opgenomen instrument van de aanschrijvingsbevoegdheid en op de op grond van artikel 2.6 van de Wet natuurbescherming door het bevoegd gezag op te leggen, door de eigenaar of gebruiker van een onroerende zaak te gedogen preventieve en herstelmaatregelen, waarbij ook in een spoedprocedure is voorzien. Tegen die achtergrond acht het kabinet het niet nodig om voor andere handelingen de vergunningplicht in stand te laten, en in plaats daarvan de artikelen 2.4, 2.5 en 2.6 van de Wet natuurbescherming toe te passen indien nodig.

Dat neemt niet weg dat het in de praktijk goed is als een burger of een bedrijf van plan is om een activiteit te starten of uit te breiden, maar twijfelt of er significante gevolgen kunnen zijn voor een Natura 2000-gebied, met het bevoegd gezag in overleg treedt om hierover duidelijkheid te verkrijgen.

Klopt het dat onderscheid moet worden gemaakt tussen maatregelen die voortvloeien uit lid 1 en 2 van artikel 6 van de Habitatrichtlijn en lid 3 en 4 van artikel 6 van de Habitatrichtlijn? Waarom wel of waarom niet? Hoe wordt onderscheid gemaakt tussen maatregelen die voortvloeien uit lid 1 en 2 van artikel 6 van de Habitatrichtlijn en lid 3 en 4 van artikel 6 van de Habitatrichtlijn?

Hiervoor verwijs ik u het antwoord op vraag van de leden van de fractie van 50plus.

De leden van de SP-fractie zijn benieuwd hoe voor de zogenoemde «andere handelingen» wordt getoetst of significante effecten voor Natura 2000-gebieden kunnen worden uitgesloten. Wat gebeurt er met toegepaste projecten als kritieke waarden ondanks toetsing vooraf toch worden overschreden? Kunnen deze worden stilgelegd om de natuur te beschermen? Welke partij is verantwoordelijk voor het toezicht hierop? Eveneens vragen deze leden welke effecten worden verwacht van het vervallen van de vergunningplicht, de administratieve lastenverlichting daargelaten.

Voor de eerste vragen verwijs ik naar mijn antwoord op de vraag van de leden van de fractie van D66 over het vervallen van de vergunningplicht. Toezicht op de naleving van de vergunningplicht en bestuurlijke handhaving berust bij gedeputeerde staten, behalve waar het gaat om activiteiten waarvoor de Minister van LNV bevoegd gezag is voor de verlening van vergunningen.

Omdat in de jurisprudentie duidelijk is geworden dat activiteiten met een mogelijk significant gevolg zijn aan te merken als project, en dus vergunningplichtig zijn, verwacht het kabinet dat de effecten in de praktijk beperkt zullen zijn. Belangrijker is in dit geval dat Nederland met dit voorstel tot het schrappen van de vergunningplicht voor andere handelingen de habitatrichtlijn eenduidig implementeert: vergunningen waar dat moet (projecten), passende maatregelen waar dat kan (andere handelingen).

De leden van de PvdA-fractie vragen om voorbeelden van zaken die als «handeling» getypeerd kunnen worden. Geldt dit ook voor beweiden en bemesten of voor bouw?

Op grond van welke criteria en maatstaven kan worden beoordeeld of sprake is van handelingen die een mogelijk verslechterend maar zeker niet significant effect hebben voor een Natura 2000-gebied? Op welke wijze moet dit worden vastgesteld en worden gemotiveerd?

Waar het op aankomt is of een handeling al dan niet mogelijk significante gevolgen heeft voor een Natura 2000-gebied. Dat zal eerst in beeld moeten worden gebracht door de initiatiefnemer, op basis van een voortoets en moeten worden besproken met het bevoegd gezag. Als op rond van objectieve gegevens significant negatieve effecten voor een Natura 2000-gebied niet op voorhand kunnen worden uitgesloten, is er sprake van een project waarvoor een vergunning is vereist. Als het antwoord negatief is, is er geen sprake van een project, en is er geen vergunningplicht. Of er al dan niet sprake is van een significant gevolg, hangt af van de aard van de handeling en de gevolgen voor de natuurwaarden in een Natura 2000-gebied die op grond van de instandhoudings-

doelstellingen worden beschermd en de kenmerken van dat gebied. Dat is dus maatwerk. Volgens de huidige stand van de jurisprudentie zijn activiteiten die stikstof toevoegen aan reeds overbelaste voor stikstof gevoelige habitats in Natura 2000-gebieden, projecten met mogelijk significante gevolgen. Dat geldt ook voor het weiden van vee en bemesten, zoals blijkt uit de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Bij de bouw geldt dat ook, afhankelijk van de omvang en de afstand tot een Natura 2000-gebied: hoe kleiner het project en hoe verder van het Natura 2000-gebied dit wordt gerealiseerd, hoe groter de kans dat geen meetbare effecten worden vastgesteld. Het berekenen van effecten gebeurt met AERIUS-calculator, dat daarvoor door de bevoegd gezagen ter beschikking is gesteld.

De leden van de PvdA-fractie vragen waarom de regering ervoor gekozen heeft de vergunningplicht voor «andere handelingen» te schrappen uit de Wet natuurbescherming. In hoeverre draagt het schrappen van de vergunningplicht voor «andere handelingen» bij aan het realiseren van stikstofruimte op korte termijn? Wordt de vergunningplicht voor «andere handelingen» permanent geschrapt of tijdelijk? Indien het tijdelijk is: wanneer wordt het schrappen opgeheven? Wat is het advies van de Raad van State over dit onderdeel van het wetsvoorstel? Op welke wijze is het schrappen van «andere handeling» in lijn met de uitgangspunten van de Habitat- en Vogelrichtlijnen en kan dit toegelicht worden? Op basis waarvan garandeert de regering dat het verslechteringsverbod (artikel 6, lid 2 van de Habitatrictlijn) wordt nageleefd nu er wordt gekozen de vergunningsplicht voor «andere handelingen» te schrappen? Op basis waarvan garandeert de regering dat er met het schrappen van de vergunningplicht voor andere handelingen geen verslechtering van de natuurwaarden in gebieden optreden? Hoe en door wie wordt het overzicht hierover bewaakt?

Hiervoor verwijs ik u naar het antwoord op de vraag van de leden van de fractie van de GroenLinks.

Bedrijfseffecten

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie vinden het verwarrend wat er onder «activiteiten met niet-significante effecten» verstaan wordt. Op pagina 12 van de memorie van toelichting wordt gesteld dat dit alleen zou gaan om de groep activiteiten die wordt genomen met het oog op de instandhouding van de relevante natuurwaarden in een Natura 2000-gebied. Echter, op pagina 13 wordt ook gesproken over «activiteiten met een zeer beperkte invloed op het Natura 2000-gebied». Houdt de regering dezelfde definitie aan als de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, die stelt dat elke activiteit die een potentieel significant gevolg voor een Natura 2000-gebied kan hebben aangemerkt wordt als een project? Volgt daar volgens de regering uit dat het voorgenomen vervallen van de vergunningsplicht alleen geldt voor activiteiten die ondernomen worden voor de instandhouding van relevante natuurwaarden? Zo nee, voor welke groep activiteiten zou het dan mogelijk nog meer gelden?

De uitleg die het Hof van Justitie van de Europese Unie en de Afdeling bestuursrechtspraak geven aan het begrip «project» leidend is voor de toepassing van de Wet natuurbescherming, met inbegrip van de voorgestelde wijzigingen.

Omdat de reikwijdte van de vergunningplicht voor Natura 2000-activiteiten in dit wetsvoorstel één-op-één aansluit op de formulering van artikel 6, derde lid, van de habitatrictlijn, brengt dit met zich dat de uitzondering op de vergunningplicht waarin de habitatrictlijn zelf

voorziet, ook expliciet in dit wetsvoorstel is opgenomen. Het gaat dan om projecten die direct verband houden met of nodig zijn voor het beheer van een Natura 2000-gebied. Ook al zouden die projecten significante gevolgen hebben voor een Natura 2000-gebied, er geldt toch geen vergunningplicht als zij direct verband houden met of nodig zijn voor het beheer.

Waarom heeft de regering ervoor gekozen om de vergunningplicht voor deze activiteiten te schrappen? Draagt deze maatregel bij aan het creëren van «stikstofruimte»? Is het schrappen van deze vergunningplicht een tijdelijke maatregel of zal dit permanent zijn?

Hiervoor verwijs ik u naar mijn antwoord op de vraag van de leden van de fractie van D66.

Is dit onderdeel van het wetsvoorstel ter advisering aangeboden aan de Raad van State? Wat is het advies van de Raad van State over dit onderdeel van het wetsvoorstel? Wordt, indien er nog geen advies is gegeven door de Raad van State, expliciet gevraagd om advies voor wat betreft het voornemen om de vergunningplicht voor «andere handelingen» te schrappen? Zo nee, waarom niet?

Het voorstel om de vergunningplicht voor andere handelingen te schrappen maakte onderdeel uit van het ontwerp van voor advies aan de Afdeling advisering van de Raad van State is voorgelegd. De Afdeling heeft hierover geen opmerkingen gemaakt.

Op welke wijze is het schrappen van «andere handeling» in lijn met de uitgangspunten van de Habitat- en Vogelrichtlijnen? Kan dit toegelicht worden? Op basis waarvan garandeert de regering dat het verslechtingsverbod (art. 6, lid 2 van de Habitatrichtlijn) wordt nageleefd nu ervoor wordt gekozen de vergunningsplicht voor «andere handelingen» te schrappen?

Hiervoor verwijs ik u naar mijn antwoord op de vraag van de leden van de D66-fractie.

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie vragen of de openstelling van Lelystad Airport voor commerciële luchtvaart beschouwd wordt als een «andere handeling» of als een project. Wordt de uitbreiding van het aantal vluchten op Schiphol, of andere luchthavens, beschouwd als een «andere handeling» of als een project? In geval één van beiden (of allebei) een «andere handeling» is, wat is dan de consequentie van het schrappen van deze term? Wat is de consequentie van het schrappen van «andere handelingen» voor regionale luchthavens als Lelystad?

Hiervoor verwijs ik u naar het antwoord op de vraag van de leden van de fractie van 50Plus.

Is door het schrappen van de vergunningplicht voor «andere handeling» meer schade aan natuur mogelijk? Op basis waarvan garandeert de regering dat met het schrappen van de vergunningplicht voor andere handelingen er geen verslechtering van de natuurwaarden in gebieden optreedt? Hoe en door wie wordt het overzicht hierover bewaakt? Kan de regering garanderen dat bedrijven die een activiteit willen uitvoeren met negatieve effecten op natuur, hoewel niet significant negatief, niet achteraf in onzekerheid komen nu met het schrappen van de vergunningplicht voor «andere handelingen» de provincie hun beoordeling niet toetst?

Hiervoor verwijs ik u naar mijn antwoord op de vraag van de leden van de fractie van GroenLinks.

Kan de regering bevestigen dat, door het schrappen van de vergunningplicht voor «andere handelingen», bedrijven achteraf geconfronteerd kunnen worden met een handhavingsverzoek als blijkt dat hun beoordeling niet goed was? Hoe beoordeelt de Minister de wenselijkheid hiervan in het licht van rechtszekerheid?

De Wet natuurbescherming voorziet in een aanschrijvingsbevoegdheid ten aanzien van activiteiten waarvoor geen vergunningplicht geldt. Ook andere maatregelen, zoals het opleggen van toegangsbeperkingen of het treffen van feitelijke maatregelen die een rechthebbende moet gedogen, kunnen worden getroffen.

Wanneer voor een activiteit wel een vergunning is vereist, omdat het gaat om een project met mogelijk significante gevolgen, maar geen vergunning wordt aangevraagd, riskeert de initiatiefnemer dat het bevoegd gezag handhavingsmaatregelen treft. Het is daarom zaak om op voorhand met het bevoegd gezag te bezien in hoeverre er voor een activiteit al dan niet een vergunningplicht geldt. Dat verandert niet door dit wetsvoorstel.

De leden van de VVD-fractie zijn benieuwd wanneer er gestart gaat worden met werkzaamheden die bijdragen aan natuurherstel van de Natura 2000-gebieden en hoe de prioritering daarin plaatsvindt. Op welke wijze vindt de coördinatie tussen Rijk en provincies plaats? Daarnaast lezen deze leden dat bij de herstel- of verbetermaatregelen gedacht kan worden aan het nemen van een peilbesluit om de waterstand te verhogen en weidegebieden te vernatten of het opnemen van bufferzones rondom Natura 2000-gebieden via een provinciaal inpassingsplan. Kan worden toegelicht hoe tegelijkertijd rekening wordt gehouden met het voornemen van de regering uit de brief van 13 november jl. dat de aanwijzingsbesluiten van Natura 2000-gebieden worden opgeschoond, met als doel instandhoudingsdoelen die niet voortvloeien uit de Europese Vogel- en Habitatrichtlijnen, waaronder habitattypen die na aanwijzing nog zijn toegevoegd, waar mogelijk te schrappen?

De werkzaamheden die bijdragen aan natuurherstel zijn in alle gebieden gestart. Natuurherstelmaatregelen waren immers al onderdeel van de Programmatische Aanpak Stikstof uit 2015. Deze maatregelen worden uitgevoerd om de gebieden weerbaarder te maken tegen stikstofdepositie. Rijk en provincies hebben afspraken gemaakt over de monitoring van herstelmaatregelen. Over de voortgang van de uitvoering van de herstelmaatregelen rapporteren de provincies jaarlijks. De volgende rapportage wordt in december gepubliceerd.

Maatregelen zoals het verhogen van de waterstand of opnemen van bufferzones verbeteren het ecosysteem van natuurgebieden. Daarmee herstellen en verbeteren ook de habitattypen en soorten die onderdeel zijn van deze ecosystemen. Dit geldt zowel voor de in de aanwijzingsbesluiten genoemde habitattypen en soorten, als voor andere aanwezige habitattypen die niet zijn aangewezen of na aanwijzing zijn toegevoegd. Het is bij de uitvoering van de herstelmaatregelen niet goed mogelijk om rekening te houden met habitattypen die mogelijk uit de aanwijzingsbesluiten worden geschrapt. Het nu stilleggen van herstelmaatregelen levert juridische kwetsbaarheid en kan achteraf kostenverhogend werken, als habitattypen toch niet worden geschrapt en er een achterstand in beheer is opgelopen.

De leden van de VVD-fractie vragen waarom de bufferzones en de aanwijzing van extra natuur onder de versnelling vallen.

Het is van belang dat een versnelling van natuurherstel plaatsvindt, in het bijzonder in gebieden die te kampen hebben met overbelasting van stikstof. Naarmate de natuur sterker is, wordt deze ook minder gevoelig voor nadelige invloeden en wordt er dus ook meer ruimte geboden voor economische activiteiten in Nederland. De natuurherstelmaatregelen kunnen allerlei vormen hebben. Bufferzones waarin bijvoorbeeld extensivering van landbouwactiviteiten plaatsvindt zijn een vorm hiervan. Het gaat bij bufferzones niet om aanwijzing van extra natuur die onder het strikte beschermingsregime valt, maar om terreinen met een aangepast gebruik direct daaraan aansluitend. Uiteraard wordt daarbij zo nodig voorzien in nadeelcompensatie voor de eigenaar of gebruiker.

De leden van de PVV-fractie vragen of het verwijderen van hout, bomen en struweel, een goede methode is om stikstof uit de natuurgebieden te verwijderen. Nemen houtwallen niet veel stikstof op?

Het verwijderen van bomen en struweel is op zich geen herstelmaatregel die gericht is op het verwijderen van stikstof uit een natuurgebied. Soms is die verwijdering om andere redenen noodzakelijk, bijvoorbeeld omdat heidevelden (door overbelasting met stikstof) overwoekerd raken door braamstruwelen. In een dergelijke situatie wordt een overbelast habitattype versterkt door het kappen van een ander, niet bedreigd habitattype. Houtwallen en singels kunnen door invang van stikstof in beperkte mate bijdragen aan de vermindering van depositie in achterliggende natuurgebieden.

De leden van de CDA-fractie lezen dat de regering bestuurlijke versnelling mogelijk wil maken bij het nemen van een peilbesluit of het opnemen van bufferzone rondom Natura 2000-gebieden via een provinciaal inpasingsplan. Deze leden hechten zeer aan de mogelijkheid van inspraak en rechtsbescherming van burgers. Zij vragen hoe deze versnelling zich verhoudt met hetgeen in een Kamerbrief is gesteld over het niet aanwijzen van nieuwe Natura 2000-gebieden op land. Het opnemen van bufferzones rondom Natura 2000-gebieden is daar immers mee in tegenspraak.

Het gaat bij bufferzones niet om aanwijzing van extra natuur die onder het strikte beschermingsregime valt, maar om terreinen met een aangepast gebruik direct daaraan aansluitend. De reguliere mogelijkheden voor inspraak of rechtsbescherming voor burgers blijven van toepassing.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen de regering welke maatregelen voor natuurherstel en het behalen van een goede staat van instandhouding aanvullend worden genomen ten opzichte van het eerder voorgenomen beleid voor natuurherstel in het kader van het PAS.

In de gebiedsgerichte aanpak wordt inzichtelijk gemaakt wat nodig is voor natuurherstel en welke maatregelen beschikbaar zijn. De maatregelen die gepland staan voor de periode na 2021 worden zo mogelijk eerder gekwantificeerd en uitgevoerd.

De leden van de SP-fractie merken op dat de Afdeling advisering van de Raad van State stelt dat het naast elkaar functioneren van drempelwaarden en een depositieregistratiesysteem kan leiden tot afname van het tempo van daling van stikstofdepositie en daarmee het halen van de instandhoudingsdoelen. Deze leden vragen in dit kader of het niet wijzer is om uitsluitend in te zetten op drempelwaarden, ook gezien de waarschuwing van de Afdeling advisering over de twijfels over de houdbaarheid van een depositieregistratiesysteem.

Hiervoor verwijs ik u naar het antwoord op de vraag van de leden van de PvdA-fractie.

De leden van de PvdA-fractie lezen in paragraaf 5 dat wordt gesproken over het versnellen van natuurherstelmaatregelen. Om versnelling te realiseren is naast bestuurlijke versnelling vaak ook het beschikbaar zijn van financiële middelen vereist om tot daadwerkelijke versnelling te komen. Welke rijksmiddelen zijn hiervoor beschikbaar? Wanneer komen deze beschikbaar? Op basis van welke criteria worden de middelen verdeeld?

In het kader van de gebiedsgerichte aanpak treedt het kabinet in overleg met de provincies over wat er mogelijk is voor versnelling van natuurherstelmaatregelen en wat hiervoor nodig is.

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie vragen de regering of er aanvullende maatregelen worden genomen voor het behalen van een goede staat van instandhouding, boven op de maatregelen voor natuurherstel die ook onder het PAS genomen hadden moeten worden. Zo ja, welke? Zo nee, waarom niet?

Hiervoor verwijs ik u naar het antwoord op de vraag van de leden van de GroenLinks-fractie.

De leden van de SGP-fractie vragen de regering om een schets te geven van de procedures die nu gevolgd moeten worden voor bijvoorbeeld het nemen van een peilbesluit voor vernatting van gebieden in en rond Natura 2000-gebieden en voor het aanleggen van een bufferzone en van de procedures die gevolgd kunnen worden als fysieke natuurmaatregelen toegevoegd worden aan bijlage I van de Crisis- en Herstelwet. Welke versnelling gaat dit naar verwachting opleveren?

Hiervoor verwijs ik u naar het antwoord op de vraag van de leden van de CDA-fractie.

Er is veel discussie over de nut en noodzaak van bijvoorbeeld bufferzones rond Natura 2000-gebieden. Ook kan het grote gevolgen hebben voor de positie van bedrijven en woningeigenaren. Wat betekent onder meer het uitschakelen van de beroepsmogelijkheid voor decentrale overheden voor het verkrijgen van (lokaal) draagvlak voor dergelijke ingrijpende maatregelen?

Het kabinet onderstreept het belang voor (lokaal) draagvlak bij maatregelen, zoals bij het creëren van bufferzones. Dit type maatregelen, waarbij de lokale omstandigheden, mogelijkheden en gevolgen sterk kunnen verschillen, lenen zich bij uitstek voor een gebiedsgerichte aanpak. Daarbij zijn juist ook de decentrale overheden in de regio en in staat om de lokale belanghebbenden goed te betrekken.

HOOFDSTUK 6. VEEVOER

Aard maatregel

De leden van de VVD-fractie lezen dat er geschreven wordt over middelvoorschriften en geen doelen. Klopt deze zienswijze en moet het niet tot doelvoorschriften beperkt blijven?

De voorgestelde wijziging van de Wet dieren is nodig om de mogelijkheid te creëren ten behoeve van het milieu verplichtende maatregelen te kunnen nemen op het gebied van diervoeder. De voorgestelde nieuwe

bepalingen bieden de mogelijkheid om verschillende soorten maatregelen voor te schrijven. Waar mijn voorkeur duidelijk uitgaat naar doelvoorschriften, wil ik de mogelijkheid voor het voorschrijven van middelvoorschriften niet á priori uitsluiten. Derhalve maken de voorgestelde bepalingen het mogelijk dat zowel doelvoorschriften als middelvoorschriften worden voorgeschreven.

De leden van de PVV-fractie vragen hoe de voersamenstelling gaat worden gecontroleerd en gehandhaafd. Bestaat niet het risico dat de gezondheid of het welzijn van de dieren in gevaar wordt gebracht omdat aan een ondergrens qua eiwitten zal worden gevoerd? Zijn er andere landen op de wereld die vanuit de overheid voorschrijven wat de dieren qua voersamenstelling krijgen? Zo ja, welke landen? Zijn niet het dier zelf en de boer hiervoor verantwoordelijk?

Aan de daadwerkelijke uitwerking van maatregelen, die door middel van een Ministeriële regeling zullen worden ingevoerd, wordt op dit moment nog gewerkt. De NVWA is uiteraard betrokken in deze uitwerking om controleerbaarheid en handhaafbaarheid te beoordelen. De maatregelen zullen tevens zo snel mogelijk met relevante sectorpartijen worden besproken, en bij voorkeur samen worden ontwikkeld. Randvoorwaarde voor de maatregelen zijn dat de diergezondheid en welzijn niet mogen worden geschaad. Zoals ook aangegeven in de memorie van toelichting bij de spoedwet mag het sturen op de samenstelling van het rantsoen niet leiden tot negatieve effecten op de gezondheid en het welzijn van het dier of op andere emissies. Het is mij op dit moment niet bekend of er andere landen zijn die, in aanvulling op de Europese regels met betrekking tot diervoeders, regels hebben met betrekking tot de voersamenstelling.

De leden van de CDA-fractie zijn van mening dat boeren in Nederland een goed inkomen moeten kunnen verdienen. Deze leden zijn van mening dat als de inzet van het kabinet met betrekking tot de veevoermaatregelen leidt tot een hogere kostprijs voor de boer, dit moet worden vergoed door de overheid als dit niet in de markt terug te verdienen is. Deelt de regering deze mening? Zo nee, waarom niet? Zo ja, dan hebben deze leden de volgende vragen:

- Op welke manier wordt dit dan vormgegeven?*
- Komt er een gedegen kostprijs-analyse?*
- Kan aangegeven worden of er specifiek gekozen gaat worden voor minder eiwit in het voer?*
- Wordt daarbij gekeken bij invoering naar het management en voorlichting?*
- Op welke manier wordt de monitoring en borging van de behaalde effecten vorm gegeven?*
- Worden boeren gecompenseerd indien aangetoond wordt dat het voer een negatief effect heeft op de opbrengst van vlees of melk?*
- Komt er een overgangsregeling en mag de oude voorraad voer opgemaakt worden?*

De maatregelen worden op dit moment nog uitgewerkt, en ik wil de sector daar zoveel mogelijk bij betrekken. Ik streef er naar om de maatregelen dusdanig in te richten dat het de boer, maar ook zijn voerleverancier, aantrekkelijk maakt om er mee aan de slag te gaan. Het kabinet heeft middelen vrijgemaakt voor een noodpakket en ik wil de boeren graag ondersteunen in de noodzakelijke vermindering van ammoniakuitstoot. Ik laat daarom op dit moment onder andere onderzoeken op welke wijze en in hoeverre de overheid de ondernemer tegemoet kan komen in de meerkosten binnen de wet- en regelgeving. Daarnaast ben ik aan het

onderzoeken hoe de overheid kan bijdragen op het gebied van in kennis, kunde en advisering en onderzoek ik eventuele beloningsmogelijkheden.

De leden van de CDA-fractie zijn van mening dat er alleen sprake kan zijn van doelvoorschriften met betrekking tot samenstelling van diervoeders ten aanzien van het verminderen van stikstof. Waarom kiest de regering blijkens artikel II, tweede lid, onder c en d, ervoor om een middelvoorschrift in dit artikel op te nemen? Voorts vragen deze leden of hierover overleg geweest is tussen de regering en het Landbouw Collectief. Zo ja, wat was daar de uitkomst van?

De voorgestelde wijziging van de Wet dieren is nodig om de mogelijkheid te creëren ten behoeve van het milieu verplichtende maatregelen te kunnen nemen op het gebied van diervoeder. De voorgestelde nieuwe bepalingen bieden de mogelijkheid om verschillende soorten maatregelen voor te schrijven. Waar mijn voorkeur duidelijk uitgaat naar doelvoorschriften, wil ik de mogelijkheid voor het voorschrijven van middelvoorschriften niet a priori uitsluiten. Derhalve maken de voorgestelde bepalingen het mogelijk dat zowel doelvoorschriften als middelvoorschriften worden voorgeschreven.

Aan de daadwerkelijke uitwerking van maatregelen, die door middel van een Ministeriële regeling zullen worden ingevoerd, wordt op dit moment nog gewerkt. Deze zullen zo snel mogelijk met relevante sectorpartijen worden besproken, en bij voorkeur samen worden ontwikkeld.

De leden van de CDA-fractie vragen of het juridisch sluitend is onderzocht of het huidige voer verboden kan worden en of import uit buurlanden tevens verboden kan worden. Deze leden vragen de regering aan te geven of de zwaarte van de straf, genoemd in artikel III, met betrekking tot een eventueel economisch delict wel proportioneel is. Tevens vragen zij of de regering haar keuze in dezen nader kan onderbouwen en kan aangeven in welke situaties in de land- en tuinbouw voor deze zelfde weg en zwaarte van straffen is gekozen.

Op dit moment werk ik aan de meest optimale maatregel om te stellen aan het gebruik van diervoeders in het belang van het milieu. Dat de maatregel juridisch sluitend is, is vanzelfsprekend een belangrijke randvoorwaarde. Als op grond van de voorgesteld wettelijke grondslag een verbod zou komen te gelden op het vervoederen of het verhandelen van diervoeders met een bepaalde samenstelling, dan zal dat verbod ook moeten gelden voor voeders die vanuit lidstaten of derde landen op Nederlands grondgebied worden gebracht. Anders zou het verbod feitelijk niet effectief zijn. Een dergelijk verbod zou het vrij verkeer van goederen (artikel 34 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie) beperken, en zal dan moeten voldoen aan de zogeheten «rule of reason»: de regels moeten zonder discriminatie worden toegepast, ze zijn gerechtvaardigd door dwingende eisen van algemeen belang (in dit geval het milieu), ze zijn geschikt om het nagestreefde doel te bereiken en ze gaan niet verder dan noodzakelijk. Via een notificatieprocedure zal ik een dergelijke maatregel aan de Europese Commissie voorleggen en zal worden getoetst of de voorgenomen maatregel aan deze voorwaarden voldoet. Eventuele beperkingen van de internationale handel in diervoeder zullen moeten worden voldoen aan de eisen van de WTO. Over de strafmaat merkt het kabinet op dat de in de memorie van toelichting genoemde strafmaat een maximum strafmaat is. In de praktijk kan binnen dit maximum een straf worden gevorderd die in een concreet geval recht doet aan de specifieke omstandigheden, en dus proportioneel is. In artikel 1a, onder 3°, van de Wet op de economische delicten zijn ten aanzien van de Wet dieren ook de handelingen opgenomen die in strijd zijn met de regels over dierlijke bijproducten. Daarbij merkt het kabinet op

dat dit voorgestelde maximum lager is dan het maximum voor handelingen die in strijd zijn met de reguliere diervoederregelgeving. Die vallen onder artikel 1, onder 1°, van de Wet op de economische delicten.

De leden van de GroenLinks-fractie zijn verrast door het verwachte grote stikstofreducerende effect van veevoer. Waarom is dit middel al niet veel eerder toegepast in de veehouderij? Is het voer geschikt voor alle diersoorten? Kan de biologische veehouderij uit de voeten met het andere veevoer? Hoe gaat gecontroleerd worden of de te verwachten effecten daadwerkelijk optreden? Is de regering ervan op de hoogte dat biologische veevoerders aan extra eisen moeten voldoen op grond van de Europese biologische verordeningen en dat daarom het verlagen, verhogen of toevoegen van bepaalde bestanddelen in het voer niet altijd mogelijk of toegestaan is? Kan de regering toezeggen dat de biologische veehouders en hun belangenorganisaties geraadpleegd zullen worden bij het opstellen van nadere regels en dat deze regels zo nodig aangepast worden voor biologische veevoerders, zodat ook voor de biologische veehouderij gegarandeerd wordt dat er geen negatieve gevolgen zijn voor de productiviteit en de diergezondheid?

Vanuit de verschillende sectoren werd al langer gekeken naar mogelijkheden om het gehalte aan eiwit in het voer te verlagen. Het betreft hier overigens niet een specifiek middel of een specifiek voer, doch een opgave tot vermindering van het gehalte aan eiwit in het voer of rantsoen van het betreffende dier. Het kabinet is op de hoogte van de bepalingen van de Europese biologische verordeningen, en bij het ontwikkelen van de maatregelen wordt daar terdege rekening mee houden. Het is geenszins de bedoeling de biologische veehouderij te benadelen met deze maatregelen. Waar nodig zullen de belangenorganisaties voor die sector worden betrokken.

De leden van de SP-fractie constateren dat de regering weidegang als randvoorwaarde voor wijzigingen in het eiwitgehalte van veevoer benadrukt. Voor deze leden is weidegang een harde eis. Kan de Minister een inschatting maken van de stikstofreductie die de weidegang kan opleveren? De vraag die hierbij opkomt is in hoeverre dit kan worden gewaarborgd met het voorliggende voorstel. Deze leden zijn van mening dat voorschriften omtrent verandering in de samenstelling van veevoer nooit mogen leiden tot verslechtering van dierenwelzijn. De regering deelt deze mening, zo blijkt uit de tekst van het wetsvoorstel, maar onduidelijk is nog welke gevolgen dit heeft voor de handhavingscapaciteit van de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA). Wellicht kan dit nader worden toegelicht. Voorts zijn deze leden benieuwd of de te verwachten stikstofbesparing voldoende wetenschappelijk is onderbouwd.

Weidegang is een belangrijke maatregel om de emissie van ammoniak te reduceren. Daarnaast levert weidegang een bijdrage aan het natuurlijke graasgedrag van de koe en het dierenwelzijn. Recente cijfers van het CBS geven aan dat weidegang nog steeds toeneemt sinds 2015. Zo had in 2018 71% van het aantal koeien weidegang en doet 80% van het aantal bedrijven volgens het CBS aan weidegang. Een ontwikkeling die ik nadrukkelijk ondersteun. Een verdere reductie van de ammoniakemissie is afhankelijk van de mate waarin weidegang zal gaan plaatsvinden. Zoals ook aangegeven in de memorie van toelichting bij de spoedwet, mag het sturen op de samenstelling van het rantsoen niet leiden tot negatieve effecten op de gezondheid en het welzijn van het dier of op andere emissies. Ook mogen geen negatieve effecten optreden voor de volksgezondheid. De gevolgen voor de handhaafbaarheid worden in kaart gebracht. Ook worden mogelijke maatregelen getoetst bij de WUR, en doorgerekend door het RIVM en/of het PBL.

De leden van de PvdA-fractie vragen op welke termijn de veevoermaatregel daadwerkelijk tot stikstofreductie gaat leiden. Wanneer wordt de beoogde reductie van 3,6 mol/ha/jaar (p.2) bereikt?

De beoogde reductie kan in 2020 worden gerealiseerd.

Op welke wijze wordt erin voorzien dat voorschriften met betrekking tot veevoer daadwerkelijk worden toegepast? Gaat dit gepaard met een registratieplicht van aanvoer? Zo ja, volgens welke methode en welke elementen dient dan te worden geregistreerd? Op welke wijzen worden de veronderstelde effecten van veevoervoorschriften gemeten en gemonitord? In hoeverre zijn de agrarische brancheorganisaties geconsulteerd over de veevoermaatregel? Geniet de maatregel instemming en is draagvlak geborgd?

Aan de daadwerkelijke uitwerking van maatregelen, die door middel van een Ministeriële regeling zullen worden ingevoerd, wordt op dit moment gewerkt. Dat geldt zowel voor de concrete maatregel als voor de wijze van controleren. Deze worden zo snel mogelijk met relevante sectorpartijen besproken.

Ook wat betreft het voerspoor worden bij de leden van de Partij voor de Dieren-fractie meer vragen opgeroepen dan beantwoord. Ten eerste wordt niet gesteld met welk percentage veehouders hun stikstofuitstoot zouden moeten reduceren, dus blijft het ook onduidelijk hoeveel stikstofuitstoot hier in totaal mee bespaard wordt. De regering schrijft dat een reductie bijvoorbeeld plaats kan vinden door een verlaging van de hoeveelheid eiwit in het rantsoen, of door middel van voedingsadditieven. Zijn er ook andere mogelijkheden op het gebied van voer? Hoe wordt gecontroleerd of en welke maatregelen veehouders nemen en welk effect deze hebben op de stikstofuitstoot per bedrijf en van de veehouderij als geheel? Met deze wijziging van de Wet dieren wordt het mogelijk om verplichtingen op te leggen met betrekking tot het voer. Wanneer wordt hiertoe besloten? Is al besloten wat er dan verplicht zou worden? Hoe worden de kosten daarvoor gedekt?

De Wet dieren biedt op dit moment geen bevoegdheid om in het belang van het milieu regels te stellen over diervoeders. Daarom voorziet het wetsvoorstel in aanvullende grondslagen ter zake. Aan de daadwerkelijke uitwerking van maatregelen, die door middel van een Ministeriële regeling zullen worden ingevoerd, wordt op dit moment nog gewerkt. Dat geldt zowel voor de concrete maatregelen als voor de wijze van controleren. Hierbij worden verschillende maatregelen op het diervoederterrein onderzocht. De maatregelen worden op zo kort mogelijke termijn ingevoerd. Naar verwachting zal dit eerste kwartaal van 2020 zijn. Het streven is het de boer aantrekkelijk te maken er mee aan de slag te gaan en extra kosten voor de boer zoveel mogelijk te voorkomen. Het kabinet heeft middelen vrijgemaakt voor een noodpakket. Er wordt onderzocht in hoeverre de overheid de ondernemer tegemoet kan komen in eventuele meerkosten.

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie vinden het ontoelaatbaar dat het uitsluiten van negatieve gevolgen voor het welzijn van het dier niet opgenomen is als randvoorwaarde. Waarom is dit weggelaten? Is er wel onderzoek gedaan naar de effecten van deze maatregel op het welzijn van verschillende diersoorten? Zo ja, kunnen de resultaten daarvan naar de Kamer gestuurd worden? Zo nee, gaat de regering dit alsnog laten uitvoeren, voordat de ministeriële regeling in werking treedt? Hoeveel ammoniakreductie kan gerealiseerd worden als weidegang verplicht wordt?

Bij het ontwikkelen van de voermaatregelen wordt als randvoorwaarde gehanteerd dat er geen negatieve effecten mogen optreden voor diergezondheid, dierenwelzijn en volksgezondheid, zoals ook aangegeven in de memorie van toelichting bij de spoedwet. De maatregelen worden op dit moment uitgewerkt, in nauwe samenwerking met deskundigen.

Tevens vragen de leden van de Partij voor de Dieren-fractie of er berekeningen zijn van de effecten van het niet langer bijvoeren van buitenlandse soja. Zo ja, kunnen deze met de Kamer gedeeld worden? Zo nee, wat is de reden dat de regering hier niet naar kijkt? Met deze maatregel wordt zowel de natuur in Nederland geholpen, vanwege een lagere ammoniakuitstoot, als die overzees, vanwege de schade die de sojateelt daar veelal toebrengt aan ecosystemen. Kan de regering aangeven of een stop van de import van soja tot de mogelijkheden behoort?

Er zijn mij geen specifieke berekeningen van effecten van het niet langer bijvoeren van buitenlandse soja bekend. Verlaging van het eiwitgehalte in veevoer leidt in algemene zin tot een vermindering van de ammoniakuitstoot. Wanneer de soja in het veevoer echter wordt vervangen door een vergelijkbare bron van eiwitten in het veevoer heeft dat op zichzelf geen invloed op de uitstoot van ammoniak. Het volledig stoppen met importeren van soja uit Noord en Zuid Amerika als grondstof voor veevoer is binnen voorzienbare termijn niet haalbaar voor de EU. Wél wordt er zowel nationaal als in EU-verband gekeken naar de vermindering van de afhankelijkheid van import van eiwitten van buiten de EU. Dit gebeurt in de Nationale Eiwit Strategie (NES), in lijn met het EU Eiwit Rapport van 23 november 2018. De vervanging van geïmporteerde soja door Europees geteelde soja of Europees geteelde eiwitten of reststromen, heeft dan ook de aandacht in de NES.

De leden van de SGP-fractie zetten grote vraagtekens bij bepalingen omtrent de veevoermaatregelen. Veevoermaatregelen kunnen grote impact hebben op de bedrijfsvoering. Deze leden zijn van mening dat een voorhangbepaling dan wenselijk is. Zij horen graag of de regering bereid is te kiezen voor een regeling via AMvB, inclusief een voorhang in beide Kamers der Staten Generaal. Zo niet, wat zijn de zwaarwegende bezwaren?

Omdat het zaak is dat het kabinet, gegeven de stikstofproblematiek, snel maatregelen kan treffen, is het wenselijk dat de regels over diervoeders bij ministeriële regeling worden gesteld en niet bij algemene maatregel van bestuur. De voorgestelde artikelen 2.18a en 3.7 van de Wet dieren voorzien hierin. Het wetsvoorstel zoals dat is ingediend en de Wet dieren voorzien nu niet in een voorhangprocedure voor het ontwerp van deze ministeriële regeling over diervoeders. Het kabinet ziet geen bezwaren tegen voorhang van dit ontwerp, en is bereid het ontwerp aan het parlement voor te leggen, voordat het ontwerp wordt genotificeerd aan de Europese Commissie.

De regels kunnen ook betrekking hebben op het ruwvoer. De samenstelling van het ruwvoer, zoals het eiwitgehalte, is mede afhankelijk van niet beïnvloedbare factoren, zoals de weersomstandigheden in het groeiseizoen. De leden van de SGP-fractie horen graag in hoeverre de regering hier rekening mee wil houden en hoe de regering gaat voorkomen dat van melkveehouders onmogelijke keuzes worden gevraagd. Deze leden horen ook graag hoe de regering een en ander zou willen borgen.

Bij de uitwerking van de voermaatregelen voor de melkveehouderij wordt bij voorkeur uitgegaan van een doelvoorschrift dat ziet op het totale rantsoen van een koe. Bij de nog uit te werken maatregelen zal rekening worden gehouden met de genoemde invloed van weer, groeiseizoen, etc. De sector wordt waar mogelijk betrokken bij de uitwerking.

De Raad van State geeft aan dat de regering niet heeft toegelicht of een vermindering van de stikstofuitstoot via de door de veehouderij gehouden dieren niet met minder vergaande maatregelen kan worden bereikt. De leden van de SGP-fractie horen graag of de regering voornemens is te kiezen voor minder vergaande maatregelen in overleg met de betrokken sectoren. Wordt hierover afstemming gezocht met de betrokken sectoren, zoals bijvoorbeeld verenigd in het Landbouwcollectief?

In het wetsontwerp wordt o.a. ingegaan op de mogelijkheid om voermaatregelen te treffen. Ook door het Landbouwcollectief worden voermaatregelen voorgesteld. Aan de daadwerkelijke uitwerking van de maatregelen wordt op dit moment nog gewerkt. Deze zullen zo snel mogelijk met relevante sectorpartijen worden besproken, en bij voorkeur samen worden ontwikkeld.

Het Landbouwcollectief heeft een alternatief stikstofplan voorgesteld. De leden van de SGP-fractie ontvangen graag een inhoudelijke reactie van de regering op dit stikstofplan.

Op dit moment ben ik in overleg met het Landbouwcollectief over hun stikstofplan. Gezien deze gesprekken vind ik het prematuur om nu een duiding te geven over deze voorstellen.

De regering heeft eerder aangegeven dat gekozen zal worden voor doelvoorschriften en dat geen sprake zal zijn van verplichte toevoeging van bijvoorbeeld enzymen aan veevoer. De leden van de SGP-fractie vragen hoe zich dat verhoudt tot de mogelijke verplichting om bepaalde bestanddelen toe te voegen zoals opgenomen in het voorgestelde artikel 2.18a, onderdelen c en d, in artikel II (wijziging Wet dieren). Is de regering bereid deze bepalingen te schrappen, ook gelet op de risico's die toevoegingen met zich mee kunnen brengen?

Het voorgestelde artikel 2.18a, eerste lid, van de Wet dieren voorziet in een algemene grondslag om in het belang van het milieu regels te stellen over de samenstelling van diervoeders (voorgesteld artikel 2.18a, eerste lid, van de Wet dieren). In het voorgestelde tweede lid worden voorbeelden van regels genoemd waaraan kan worden gedacht; deze opsomming is evenwel niet verplichtend en niet uitputtend. Deze voorgestelde ruime bevoegdheid geeft de Minister van LNV de ruimte om bij het opstellen van de ministeriële regeling te bezien welk voorschrift, gegeven de opgaven die er zijn vanwege de stikstofdepositieproblematiek, het meest optimaal is, ten aanzien van de geschiktheid, evenredigheid, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid, en de gevolgen voor volksgezondheid, voedselveiligheid, diergezondheid en economische gevolgen. Daarbij heeft het kabinet de voorkeur voor voorschriften die de veehouder zelf de keuze geven om een bepaald resultaat te bereiken.

Toevoeging van additieven aan veevoer kan grote risico's met zich meebrengen. Veel additieven en enzymen zijn wel getoetst op hun bedoelde werking, maar niet op hun effect op de kwaliteit en verwerkbaarheid van producten, zoals melk, of op de lange termijn effecten op onder meer diergezondheid. Daarbij komt dat verschillende additieven geen natuurlijke oorsprong hebben en dat gebruik daarvan bezwaren op kan leveren bij onder meer consumenten en buitenlandse afnemers. Is de

regering ten minste voornemers grote terughoudendheid te betrachten bij toepassing van een dergelijke verplichting, zo vragen de leden van de SGP-fractie. Waarom heeft de regering er niet voor gekozen randvoorwaarden met betrekking tot diergezondheid, voedselveiligheid, volksgezondheid en gevolgen voor de afzet op te nemen in de wettekst?

Al hetgeen wordt vervoerd aan dieren dient te voldoen aan de Europese regelgeving over diervoeders, die bestaat uit een aantal verordeningen en richtlijnen. Verordening (EG) 1831/2003 bevat bijvoorbeeld voorschriften voor diervoederhygiëne. De hygiënevoorschriften van deze verordening hebben in hoofdzaak ten doel een hoog niveau van consumentbescherming op het vlak van de voedsel- en voederveiligheid te garanderen. Al hetgeen dat wordt toegevoegd aan het diervoeder valt onder de Verordening (EG) 1831/2003 Toevoegingsmiddelen voor diervoeding. Met het oog op de bescherming van de gezondheid van mens en dier en van het milieu moeten toevoegingsmiddelen voor diervoeder volgens een communautaire procedure aan een veiligheidsbeoordeling worden onderworpen alvorens zij in de Gemeenschap in de handel gebracht, gebruikt of verwerkt worden. Deze beoordeling bevat tevens de werkzaamheid van het product en wordt uitgevoerd door de European Food Safety Authority (EFSA). Op deze wijze zijn de gezondheid van mens, dier en milieu geborgd.

Naast deze regelgeving zijn ook andere relevante EU wet- en regelgeving op diervoeder en additieven van toepassing (bijvoorbeeld diergezondheid en dierenwelzijn regelgeving).

De randvoorwaarden met betrekking tot diergezondheid, dierenwelzijn, voedselveiligheid en volksgezondheid zijn door deze wet- en regelgeving in principe geborgd en derhalve is het niet nodig om daar in de betreffende tekst in de Wet dieren nog een keer op in te gaan. En zoals ik mijn brief van 13 november (Kamerstuk 35 334, nr. 1) ook heb gemeld mag het sturen op de samenstelling van het rantsoen niet leiden tot negatieve effecten op de gezondheid en het welzijn van het dier of op andere emissies.

De leden van de SGP-fractie horen graag welke stappen de regering nog gaat zetten om te komen tot specifieke wettelijke maatregelen in het veevoerspoor en wanneer.

Op dit moment worden de bij ministeriële regeling vast te stellen maatregelen uitgewerkt. Wanneer het ontwerp van de regeling gereed is, moet het eerst worden genotificeerd bij de Europese Commissie. Die procedure duurt in elk geval drie maanden, en wordt verlengd wanneer er tijdens de procedure een zogeheten uitvoerig gemotiveerde mening wordt gegeven. Op grond van het wetsvoorstel zoals dat is ingediend bij uw Kamer, zal de regeling op zijn vroegst in werking kunnen treden in maart 2020.

Wanneer uw Kamer zou besluiten om het wetsvoorstel te amenderen met de verplichting om de ontwerpregeling met voermaatregelen voor te hangen bij het parlement, zal voor de start van de notificatieprocedure eerst de voorhangprocedure moeten worden doorlopen. Al naar gelang de inhoud van dat amendement heeft die procedure ook gevolgen voor het moment van invoering: niet alleen de termijn die voor de voorhang wordt voorgeschreven, maar ook de besluiten die het parlement in het kader van de voorhang kan nemen. Wanneer een voorhangprocedure bijvoorbeeld de bevoegdheid van het parlement bevat om te besluiten dat de inhoud van de ontwerpregeling bij wet moet worden geregeld, zal dat uiteraard grote consequenties hebben voor het tijdpad.

Bedrijfseffecten

De leden van de VVD-fractie lezen dat er een uitzondering wordt gemaakt voor bedrijven die hun vee zeer extensief houden. De leden zouden graag een toelichting willen op deze maatregel.

Bedrijven die hun vee zeer extensief houden laten hun vee voornamelijk in de weide grazen en/of voeren voornamelijk ruw voer. Daardoor is de beïnvloeding van de samenstelling van het rantsoen lastiger. Er kan minder gestuurd worden met de samenstelling van het krachtvoer.

Handhaving

De leden van de VVD-fractie vragen op welke termijn meer duidelijkheid gegeven kan worden over de gevolgen voor de handhavingscapaciteit.

Aan de daadwerkelijke uitwerking van maatregelen, die door middel van een Ministeriële regeling zullen worden ingevoerd, wordt op dit moment nog gewerkt. De gevolgen voor de handhavingscapaciteit worden daar integraal bij betrokken en zullen bekend zijn zodra de maatregelen zijn gedefinieerd.

De leden van de PVV-fractie vragen of de registratie en handhaving van diervoeder per individueel dier niet dusdanig ingewikkeld zijn dat dit gaat leiden tot onacceptabele juridische gevolgen. Is de NVWA wel in staat om dit uit te gaan voeren?

Aan de daadwerkelijke uitwerking van maatregelen, die door middel van een Ministeriële regeling zullen worden ingevoerd, wordt op dit moment nog gewerkt. De wijze waarop controle en handhaving plaats gaan vinden is afhankelijk van de uiteindelijke maatregel. Zoals ik in mijn brief van 13 november jl. (Kamerstuk 35 334, nr. 1) heb aangegeven streef ik er naar maatregelen te nemen die het voor boeren aantrekkelijk maken om ermee aan de slag te gaan, en worden de plannen van de sector daarbij betrokken. Ook de gevolgen voor de handhavingscapaciteit worden daar nadrukkelijk bij betrokken.

De leden van de PvdA-fractie lezen op pagina 17 dat de handhaving van de diervoederregeling bij de NVWA zal komen te liggen. Deze leden lezen ook dat bij het opstellen van die regeling tevens gekeken zal gaan worden wat de gevolgen voor de handhavingscapaciteit zijn. Naar deze leden menen, zal het toezicht op deze regeling wel zeker extra capaciteit vergen. Kan op voorhand worden verzekerd dat de NVWA voldoende middelen en menskracht krijgt om voldoende toezichts- en handhavingsdruk uit te oefenen, opdat naleving van de voermaatregelen en daarmee gemoede stikstofruimte wordt gewaarborgd?

De precieze gevolgen voor de handhaving en de handhavingscapaciteit zullen bij de uitwerking van de maatregel(en) worden bepaald, en waar nodig zal extra handhavingscapaciteit bij de NVWA worden vrijgemaakt.

HOOFDSTUK 7. OPBOUW VAN HET WETSVOORSTEL

De leden van de VVD-fractie merken op dat in de memorie van toelichting een paragraaf over de regeldruk ontbreekt. Kan er alsnog ingegaan worden op de vraag wat het voorstel precies bijdraagt aan het verminderen van administratieve lasten?

In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel zijn de regeldrukgevolgen van de invoering van deze Spoedwet per onderdeel beschreven. Voor een deel zullen de gevolgen voor de regeldruk in kaart worden gebracht bij de uitwerking van de maatregelen in nog te ontwerpen nadere regelgeving (Amvb's en ministeriële regelingen). Op dat moment kan pas een gedetailleerde inschatting van regeldrukgevolgen kan worden gemaakt in het kader van de nadere regelgeving.

De leden van de GroenLinks-fractie hebben enkele specifieke vragen over de wetstechnische kant van het voorliggende voorstel van wet waar zij graag heldere antwoorden op zouden ontvangen. Deze leden constateren dat de regering in de versie die aan de Afdeling advisering van de Raad van State is gezonden geen gewag maken van wijzigingen van het Besluit Natuurbescherming en van de wijzigingen van het Besluit Omgevingsrecht. De wijzigingen van deze besluiten is pas later aan het wetsvoorstel toegevoegd. Hierdoor heeft de Raad van State over deze wijzigingen ook geen advies kunnen geven. Waarom is hiervoor gekozen door de regering? Is het geen goed gebruik om dergelijke wijzigingen aan de Raad van State ter advies voor te leggen? Deze leden ontvangen graag een expliciete reactie op de reden van deze gekozen route. Kan de regering bij het beantwoorden van deze vragen ook de voorschriften uit de Aanwijzing voor de regelgeving betrekken? Kan de regering hierbij voorts expliciet ingaan op de kritische reactie van de Raad van State op deze wijze van het wijzigen van AMvB's die de Raad van State tijdens de behandeling van de Crisis- en Herstelwet heeft gemaakt? Is de regering bereid om de Raad van State alsnog om een (aanvullend) advies te vragen over de wijzigingen van de voornoemde besluiten? Zo nee, waarom niet? Kan de regering ook reageren op de zorg van deze leden dat de leden van de Staten-Generaal zonder expliciet advies van de Raad van State lastiger de noodzaak van de wetswijziging kunnen beoordelen? De leden van de GroenLinks-fractie vragen ook waarom überhaupt gekozen is voor het wijzigen van AMvB's via een wet. Erkent de regering dat dit een uiterst ongebruikelijke manier is om AMvB's te wijzigen? Erkent de regering ook dat departementen die reageren op amendementen van Kamerleden waarin zij voorstellen AMvB's te wijzigen via een wet regelmatig als reactie krijgen dat een AMvB niet gewijzigd kan worden via een wet? Kan de regering tot slot ten aanzien van dit onderwerp een overzicht geven van wetsvoorstellen uit de afgelopen tien jaar waarin AMvB's via wetsvoorstellen zijn gewijzigd?

Aanwijzing nr. 6.1 van de Aanwijzingen voor de regelgeving noemt als uitgangspunt dat wijziging of intrekking van een regeling geschiedt door een regeling van gelijke orde. Het kabinet ziet het voorstel om een aantal algemene maatregelen van bestuur bij wet te wijzigen dan ook als een onorthodoxe methode die bij voorkeur moet worden vermeden. In dit geval acht het kabinet het billijk om dit toch te doen, omdat het hier om technische, niet-inhoudelijke wijzigingen gaat die direct samenhangen met de voorgestelde wijzigingen van de Wet natuurbescherming: het voorstel om de Natura 2000-vergunningplicht voor «andere handelingen» te schrappen, en de voorgestelde wijziging van artikel 2.9 van de Wet natuurbescherming als gevolg waarvan een aantal leden worden vernummerd. Aangezien het kabinet het voornemen heeft om dit wetsvoorstel, eenmaal wet, snel in te voeren, zou er in de praktijk onduidelijkheid kunnen ontstaan als de verwijzingen naar de Wet natuurbescherming in de algemene maatregelen van bestuur niet zouden zijn aangepast. Door de snelheid waarmee het wetsvoorstel is opgesteld, werd eerst na voorlegging van het ontwerp aan de Afdeling advies van de Raad van State gerealiseerd dat het onwenselijk zou zijn de verwijzingen in de algemene maatregelen van bestuur niet tegelijkertijd aan te passen. Daardoor konden deze wijzigingen eerst bij het opstellen van het nader

rapport in het wetsvoorstel worden opgenomen. Omdat het hier om louter technische wijzigen gaat, zag het kabinet hier geen bezwaren om dat te doen. Een overzicht waarnaar de leden van de GroenLinks-fractie vragen, is gegeven de korte termijn voor behandeling van het wetsvoorstel niet te geven.

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie constateren dat de grote afwezige in dit wetsvoorstel de langeretermijnmaatregelen zijn die de stikstofuitstoot daadwerkelijk en significant omlaag brengen. Na een halfjaar van overleg binnen en buiten verschillende ministeries is het de regering niet gelukt om tot maatregelen te komen die ook maar de indruk wekken dat zij de stikstofdepositie op Nederlandse natuurgebieden drastisch zullen reduceren. Sterker nog, met deze PAS 2.0 kan de stikstofuitstoot gewoon toe blijven nemen. Uit onderzoek van Wageningen University and Research blijkt dat de latente ruimte in Wnb-vergunningen vaak 25%-30% is. Dit houdt in dat de stikstofuitstoot gewoon toe kan nemen, zonder dat het openbaar bestuur hier enige grip op heeft. De instandhoudingsdoelstellingen raken hierdoor alleen maar verder buiten bereik.

De uitgifte van een Wnb-vergunning is geen absoluut recht, en kan door het bevoegd gezag uitgegeven maar ook ingetrokken worden. Volgens de Wet natuurbescherming mag dat intrekken of beperken niet zomaar, maar wel als er een goed onderbouwde reden voor is. De leden van de Partij voor de Dieren-fractie zijn van mening dat de huidige stikstofcrisis van zulke grootte en urgentie is, dat het de inname van de latente ruimte uit Wnb-vergunningen rechtvaardigt, met als peildatum 4 oktober 2019. Uiteraard moeten vergunninghouders hier financieel voor gecompenseerd worden waar nodig. Een dergelijke maatregel zal kosteneffectiever zijn dan het uitkopen van hele veehouderijen.

Hiervoor verwijs ik u naar het antwoord op de vraag van de leden van de PvdA-fractie.

Daarnaast is een krimp van het aantal dieren in Nederland volgens de leden van de Partij voor de Dieren-fractie onontkoombaar in de huidige stikstof- en klimaatcrisis en voor dierenwelzijn. Het is onbegrijpelijk dat de regering deze stap niet durft te zetten en daarmee een daadwerkelijke oplossing voor vele problemen voor zich uit blijft schuiven. Met het opstellen van een pad voor een stapsgewijze krimp van de veestapel wordt duidelijkheid gecreëerd voor veehouders, de bouw en voor de jonge generatie die zich zorgen maakt om de toekomst van de planeet. Deze leden stellen een krimp van 25% voor tot 2025, 50% in 2030 en uiteindelijk 70% in 2040. Een vermindering van het aantal dieren geeft lucht voor de natuur, maar ook voor boeren zelf, die in een (ook economisch) gezonder systeem kunnen werken.

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie vestigen hiermee ook de aandacht op de daadwerkelijke slachtoffers van de huidige crisis: de miljoenen dieren die worden gefokt, gebruikt en geslacht in een systeem van massaproductie tegen dumprijzen. Door het perspectief van deze dieren centraal te stellen, kan aan een integrale oplossing worden gewerkt, die een gezonde toekomst schept voor zowel de natuur, het klimaat en daarmee ook het welzijn van de mens.

Concluderend vinden de leden van de Partij voor de Dieren-fractie het zeer zorgwekkend dat deze regering volop inzet op het doorgaan op de oude weg, en het mogelijk maken van economische activiteiten andermaal voorop stelt aan natuurbescherming. Er wordt niet eens een termijn gesteld voor het halen van de instandhoudingsdoelstellingen, maar er wordt wel met spoed naar uitwegen gezocht om – in strijd met de Habitatrichtlijn – de economie verder te laten groeien. Ook voor initiatiefnemers van nieuwe projecten blijft hierdoor de onzekerheid bestaan,

omdat hun Wnb-vergunningen gemakkelijk bij de rechter aangevochten kunnen worden. Deze leden vinden dit onverantwoord en onacceptabel.

Dit wetsvoorstel bevat maar een deel van de maatregelen die nodig zijn voor natuurherstel en het mogelijk maken van nieuwe ontwikkelingen. Hier is meer voor nodig en onderdeel daarvan is dat de regering in de omgeving van Natura 2000-gebieden gerichte, slimme en warme sanering van boerenbedrijven mogelijk wil maken, waarbij piekbelasters als eerste in aanmerking komen, zoals eerder aan de Kamer. Dat is geen onderdeel van dit wetsvoorstel. De regering zal de Kamer over de uitwerking hiervan begin 2020 informeren.

HOOFDSTUK 8. Artikelsgewijze toelichting

Artikel I (wijziging Wet natuurbescherming)

Onderdeel I (nieuw artikel 5.5a Wnb)

De leden van de PVV-fractie vragen op welke afstand van de emissiebron ammoniak neerslaat.

Hoe de verspreiding van ammoniak door de lucht precies plaatsvindt is van veel verschillende factoren afhankelijk, waaronder de hoogte waarop het wordt uitgestoten, de warmte van de (uitgestoten) lucht, het landschap en de windrichting. In principe geldt dat dichtbij een bron meer stikstof neerslaat dan verder weg van de bron. Ammoniak blijft enkele uren in de lucht hangen, bijvoorbeeld na het uitrijden van mest op landbouwgrond. Als het dan waait, kan de ammoniak ver verspreid worden. Een groot deel daalt binnen enkele tientallen kilometers neer, maar een deel kan ook honderden kilometers verder neerdalen.

De leden van de PvdA-fractie lezen op p. 19: «Op basis daarvan kan het stikstofregistratiesysteem bijvoorbeeld uitsluitend worden opengesteld voor bouwprojecten. Binnen de groep projecten kan zo nodig bij de regeling een prioritering worden aangebracht; ook kan desgewenst voor specifieke projecten op voorhand ruimte worden gereserveerd.» Welke instantie bepaalt de prioriteitstelling? Kan hiervan gebiedsgericht of provinciaal worden afgeweken?

De bevoegdheid om te reserveren berust in dit wetsvoorstel bij de Minister van LNV. Dat gebeurt bij regeling op grond van het voorgestelde artikel 5.5a, eerste en vijfde lid, van de Wet natuurbescherming.

Artikel II (wijziging Wet dieren)

Onderdeel AB (nieuw artikel 2.18a Wet dieren)

De leden van de D66-fractie vragen of de regering, naast de maatregelen die nu worden genomen in voer en mest, ook inzet op andere maatregelen zoals het verhogen van het aandeel essentiële aminozuren in voer voor varkens en pluimvee, het verhogen van het aandeel bestendig eiwit in rundveevoer, het raffineren van gras, het oprapen en verwerken tot veevoer van bietenloof, het verwerken van groenbemesters tot veevoer, mengteelt van vlinderbloemigen en gras, het aanzuren van mest en het strippen van ammoniak uit mestdigestaat die de stikstofefficiëntie in de landbouw kunnen verhogen.

De voor te schrijven maatregelen met betrekking tot diervoeders zullen worden uitgewerkt in een ministeriële regeling. Hierbij wordt een breed scala aan mogelijkheden bekeken.

Onderdeel B (nieuw artikel 3.7 Wet dieren)

De leden van de VVD-fractie lezen dat in artikel 3.7 van de Wet dieren gesproken wordt over een maximumgehalte aan stoffen in dierlijke producten. De leden vragen waarom melk en vlees aan deze producten worden toegevoegd.

Het voorgestelde artikel 3.7 van de Wet dieren maakt het mogelijk om regels te stellen aan het gehalte van bepaalde stoffen in dierlijke producten, zoals melk, vlees of mest, die worden beïnvloed door bestanddelen in diervoeders. Op deze manier bestaat de mogelijkheid om indirect te sturen op de samenstelling van diervoeders.

Artikel VII (wijziging Besluit natuurbescherming)

De leden van de D66-fractie lezen dat nu wordt gekozen voor permanente aanpassingen van de Wet natuurbescherming en de daarbij behorende wetgeving. Wat is de reden dat er niet met een tijdelijk wetgevingskader wordt gewerkt, zoals in eerste instantie bij de Crisis- en Herstelwet ook is gedaan?

Hiervoor verwijs ik u naar het antwoord op de vraag van de leden van de D66-fractie. In aanvulling daarop: de materiële wijzigingen worden overeenkomstig het wetsvoorstel structureel verankerd in de Wet natuurbescherming, de Wet dieren en de Crisis- en Herstelwet. Ook wordt voorzien in wijziging van de Omgevingswet, zodat de wijziging van de Wet natuurbescherming ook onder de Omgevingswet behouden blijft.

Artikel VIII (wijziging Besluit omgevingsrecht)

De leden van de D66-fractie vragen of erover wordt nagedacht om artikel 2.2a van het Besluit Omgevingsrecht in zijn geheel in te trekken om de koppeling tussen omgevingsvergunningen en natuurvergunningen los te laten. Met de huidige aanpassingen worden gemeenten geconfronteerd met de vraag of voor een project ook effecten op de natuur zijn. Iedere gemeente bepaalt dit op dit moment voor zichzelf. Is het niet beter om dit volledig bij de provincies neer te leggen, zodat gemeenten worden ontlast en omgevingsvergunningen voor woningbouwprojecten sneller kunnen worden verleend?

Hier wordt niet aan gedacht. Het is van belang dat bij de aanvraag van vergunningen voor nieuwe activiteiten, óók wordt stilgestaan bij mogelijke effecten voor Natura 2000-gebieden. De beoordeling van die effecten ligt niet bij gemeenten, maar bij gedeputeerde staten van provincies. Deze kunnen door gemeenten worden geraadpleegd. Als er potentiële effecten zijn, verlenen gedeputeerde staten van provincies een verklaring van geen bedenkingen, die burgemeester en wethouders van de gemeente bij de verlening van de omgevingsvergunning in acht moet nemen. De gemeente maakt op dit punt geen zelfstandige beoordeling. Het is overigens ook mogelijk voor de initiatiefnemer om rechtstreeks bij gedeputeerde staten een Natura 2000-vergunning aan te vragen, en daarnaast voor de overige aspecten een omgevingsvergunning bij burgemeester en wethouders van de gemeente te vragen; laatste kunnen de omgevingsvergunning verlenen, zodra de Natura 2000-vergunning door gedeputeerde staten is afgegeven.

Artikel IX (wijziging Omgevingswet)

De leden van de VVD-fractie lezen in artikel 2.46 dat een bijzonder nationaal natuurgebied vervangen kan worden door een Natura 2000-gebied of een bijzonder nationaal natuurgebied. Deze leden vragen waarom niet alleen een bijzonder nationaal natuurgebied gewijzigd kan worden in een Natura 2000-gebied.

Het voorgestelde artikel 2.46 van de Omgevingswet (voorgesteld artikel IX, onderdeel C) voorziet in een aantal bijzondere taken en bevoegdheden ten aanzien van de registratie van stikstofdepositieruimte, de toedeling en reservering daarvan. Dat staat los van bijzondere nationale natuurgebieden.

Mogelijk bedoelen de leden van de VVD-fractie de voorgestelde wijzigingen van de artikelen 4.3, 4.11, 4.12 en 4.30 van de Omgevingswet (artikel IX, onderdelen D tot en met H). Deze voorgestelde wijzigingen zijn nodig vanwege het voorstel om de vergunningplicht voor Natura 2000-activiteiten te schrappen waar het gaat om zogeheten «andere handelingen». Dit zijn activiteiten die niet zijn aan te merken als project met mogelijke significante gevolgen voor een Natura 2000-gebied, en waarvoor de habitatrictlijn geen vergunningplicht vereist maar wel passende maatregelen. Als de vergunningplicht voor die andere handelingen wordt geschrapt, moet er wel zijn voorzien in een bevoegdheid om passende maatregelen te treffen ten aanzien van die activiteiten. Dat wordt geregeld op grond van hoofdstuk 4 van de Omgevingswet. In het voorstel voor de Aanvullingswet natuur Omgevingswet, dat op dit moment ter behandeling ligt bij de Eerste Kamer, is niet voorzien in de mogelijkheid om hierover ten aanzien van Natura 2000-gebieden regels te stellen. Daarin zal op grond van dit wetsvoorstel dus moeten worden voorzien. Voor bijzondere nationale natuurgebieden voorziet het voorstel voor de Aanvullingswet natuur Omgevingswet wél in de bevoegdheid om algemene regels te stellen. Een bijzonder nationaal natuurgebied is een natuurgebied dat niet is aangewezen als Natura 2000-gebied, maar waarvoor Nederland op grond van internationale regelgeving wel verplicht is tot aanwijzing.

Wetgevingstechnisch is in dit wetsvoorstel geregeld dat de bevoegdheden om algemene regels te stellen niet alleen van toepassing zijn ten aanzien van bijzondere nationale natuurgebieden, maar ook ten aanzien van Natura 2000-gebieden.

De leden van de PvdA-fractie lezen op pagina 23: «De voorgestelde grondslagen om regels te stellen waaronder geen omgevingsvergunning voor een Natura 2000-activiteit is vereist, kunnen in het stelsel van de Omgevingswet door de provincies worden gesteld op grond van artikel 5.2, eerste lid, van de Omgevingswet, en op grond van het voorgestelde nieuwe artikel 5.2, derde lid, van de Omgevingswet door de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (op grond van het voorstel voor de Aanvullingswet natuur Omgevingswet). Bij AMvB worden hierover regels gesteld». In welke gevallen is het aan de provincies, in welke gevallen aan de Minister om vrijstelling van de vergunningplicht in te stellen? Kan dit per provincie verschillen? Hoe wordt in geval van vrijstelling de stikstofdepositie geregistreerd en bijgehouden?

In het Omgevingsbesluit wordt geregeld in welke gevallen provincies en in welke gevallen de Minister van LNV bevoegd is om deze regels te stellen (via het Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet). Gegeven het uitgangspunt dat provincies uitvoering geven aan de natuurwetgeving, is de hoofdregel dat deze bevoegdheid om uitzonderingen vast te stellen van de vergunningplicht, bij provincies ligt, en in uitzonderingsgevallen bij voornoemde Minister. Aangezien de Wet natuurbescherming beleids-

neutraal overgaat in het stelsel van de Omgevingswet, worden de gevallen waarin de Minister bevoegd is, nu geregeld in het Besluit natuurbescherming, in het Omgevingsbesluit gecontinueerd. Hierbij wordt uiteraard wel rekening gehouden met de wijziging die dit wetsvoorstel voorziet ten aanzien van het voorgestelde artikel 2.9, derde en vierde lid (nieuw) van de Wet natuurbescherming, waarin is geregeld dat een dergelijke drempelwaarde ook bij ministeriële regeling kan worden vormgegeven, voor zover het algemeen belang dat vergt.

Op grond van artikel 5.18 van de Omgevingswet worden bij AMvB beoordelingsregels gesteld voor het verlenen of weigeren van een omgevingsvergunning, zo lezen de leden van de PvdA-fractie op pagina 23. Op welke wijze worden de provincies, verantwoordelijk voor het natuurbeleid, hierin betrokken?

De provincies zijn betrokken geweest bij het opstellen van het ontwerp van het Aanvullingsbesluit Natuur Omgevingswet en hebben in de consultatieronde commentaar geleverd op het ontwerp.

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