

Vergaderjaar 2020–2021

35 600

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

Nr. 57

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 12 mei 2021

De vaste commissie voor Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit heeft een aantal vragen en opmerkingen voorgelegd aan de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit over de brief van 4 december 2020 over de voorhang Wijzigingsbesluit stikstofreductie en natuurverbetering (Kamerstuk 35 600, nr. 9).

De vragen en opmerkingen zijn op 18 januari 2021 aan de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit voorgelegd. Bij brief van 3 februari 2021 zijn de vragen beantwoord.

De voorzitter van de commissie,
Kuiken

Adjunct-griffier van de commissie,
Goorden

Vragen en opmerkingen vanuit de fracties en reactie van de bewindspersonen

Vragen en opmerkingen van de leden van de VVD-fractie

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het ontwerpbesluit tot wijziging van enkele maatregelen van bestuur (stikstofreductie en natuurverbetering) en hebben nog enkele vragen daarover.

1. In de toelichting wordt gesteld dat het programma als zodanig geen stikstofruimte identificeert die kan worden toegedeeld bij vergunningverlening en daarom dus ook geen regels bevat voor de verdeling van die ruimte. Nu is echter in de structurele aanpak van het stikstofprobleem, zoals onder andere beschreven in de brief van 24 april 2020, ook rekening gehouden met een nationale ontwikkelreserve. Deze ontwikkelreserve is bedoeld voor vergunningverlening en wordt gevormd uit bronmaatregelen die onderdeel zijn van het programma. De leden van de VVD-fractie vragen hoe deze stikstofruimte dan wordt vastgelegd en hoe de ontwikkelreserve deel uitmaakt van het onderhavige programma.

Op 24 april 2020 heeft het kabinet de structurele aanpak gepresenteerd (Kamerstuk 35 334, nr. 82). Hiermee geeft het kabinet langjarig een concrete, substantiële invulling aan de opgave van structurele stikstofreductie en natuurverbetering. Door de structurele aanpak ontstaat ook weer meer ruimte voor economische en maatschappelijke activiteiten, onder andere door de aangekondigde ontwikkelreserve. Deze ontwikkelreserve wordt geen onderdeel van het programma stikstofreductie en natuurverbetering: dat is immers niet nodig om de betreffende ruimte voor activiteiten en projecten in te zetten. Wel wordt een deel van de ontwikkelreserve ingezet voor het omzetten van meldingen in vergunningen. Daartoe wordt de betreffende ruimte via het aanvullende legalisatieprogramma (amendement van het lid Bisschop c.s., Kamerstuk 35 600, nr. 19) aan de meldingen ter beschikking gesteld. De wijze waarop deze stikstofruimte voor projecten van nationaal belang vastgelegd, zal de komende tijd worden uitgewerkt.

2. De leden van de VVD-fractie lezen dat er, om flexibiliteit te behouden, een vervangingsmogelijkheid bestaat voor de maatregelen, mits het beoogde resultaat niet in gevaar komt. Indien deze mogelijkheid wordt benut, geldt dan voor zo'n wijziging ook weer een mogelijkheid tot inspraak zoals eerder van toepassing is op de voorbereiding van het volledige programma?

De toepassing van de vervangingsmogelijkheid vereist een wijziging van het programma, inclusief voorafgaande inspraakprocedure. Inspraak is niet vereist in geval van een wijziging van ondergeschikte aard. Het hangt af van de concrete omstandigheden van het geval of een vervanging¹ kan worden aangemerkt als een wijziging van ondergeschikte aard. Daarbij moet het bestuursorgaan in ieder geval bezien welke gevolgen de wijziging met zich meebrengt. Als criterium geldt in ieder geval dat de wijziging niet mag leiden tot grotere nadelige gevolgen voor het milieu. Een vervanging is daarom bijvoorbeeld niet van ondergeschikte aard als de nieuwe maatregel minder effectief is.

¹ Of een andersoortige toepassing van de hier bedoelde bevoegdheid. De wettelijke bepalingen staan bijvoorbeeld ook het schrappen of toevoegen van een maatregel toe, zie het voorgestelde artikel 1.12e, eerste lid, van de Wet natuurbescherming en artikel 3.19, eerste lid, van de Omgevingswet.

3. In paragraaf 2.2 wordt beschreven hoe een geactualiseerde analyse wordt gemaakt van de Natura 2000-gebieden waarop het programma betrekking heeft, en dat met betrekking tot de stikstofbelasting in kaart wordt gebracht wat het aantal hectares voor stikstofgevoelig Natura 2000-gebied is dat zich aan het begin van de looptijd van het programma onder de kritische depositiewaarde (KDW) bevindt. De leden van de VVD-fractie vragen de Minister te bevestigen dat hierbij ook rekening wordt gehouden met de toezegging die zij deed in de behandeling van de Wet stikstofreductie en natuurverbetering (Wsn) dat gronden met regulier agrarisch gebruik geen stikstofgevoelige natuur kunnen zijn en dat de beschikbare kaarten daar zo nodig op worden aangepast. Daarnaast vragen deze leden wanneer verwacht wordt dat deze analyses gereed zullen zijn en hoe gewaarborgd wordt er dat voldoende tempo in bedoelde actualisatie en de totstandkoming van het programma zit.

Bij gronden met regulier agrarisch gebruik kan er geen sprake zijn van stikstofgevoelige natuur, omdat bij dat gebruik (met name door de bemesting) voedselrijke graslanden ontstaan die niet stikstofgevoelig zijn; ook akkers zijn niet stikstofgevoelig. Als in AERIUS locaties zijn opgenomen waarvoor ten onrechte is aangegeven dat ze stikstofgevoelig zijn, is het belangrijk dat dit zo snel mogelijk wordt veranderd. Ik heb er bij de provincies op aangedrongen dit voortvarend, maar ook zorgvuldig op te pakken. Ik heb daarbij de hulp van het ministerie aangeboden. De verwachting is dat binnenkort duidelijk wordt hoe de provincies voornemens zijn dit op te lossen.

Op dit moment wordt er door de provincies gewerkt aan het afmaken van actuele stikstofanalyses van gebieden. Deze analyses maken inzichtelijk wat de actuele stikstofdepositie is per habitat in een gebied en hoe deze depositie zich, zowel autonoom als met uitvoering van de bronmaatregelen die onderdeel uitmaken van de structurele aanpak, zullen ontwikkelen.

Daarnaast werken de provincies ook aan een methodiek om het lokaal doelbereik in beeld te brengen. Met behulp van bestaande natuurgegevens wordt de stand van zaken van de natuur in de gebieden in relatie tot de instandhoudingsdoelstellingen weergegeven.

Ik ben momenteel met de provincies en andere voortouwnemers in gesprek om te bezien welke aanvullende informatie van gebieden er nodig is.

De afronding van de stikstofanalyses en het lokaal doelbereik wordt later dit jaar verwacht. De termijn van oplevering van eventuele aanvullende analyses hangt af van de te maken afspraken over de inhoud daarvan.

Op de langere termijn komt deze informatie, aangevuld met bijvoorbeeld informatie over de gevolgen van de te nemen maatregelen en de te verwachten sociaaleconomische effecten hiervan, ook terecht in de gebiedsplannen die de provincies opstellen. Deze moeten binnen twee jaar na inwerkingtreding van het wetsvoorstel gereed zijn.

Ik zet mij ervoor in om het programma stikstofreductie en natuurverbetering zo snel als mogelijk is vast te stellen. Dit is ook van belang om de omgevingswaarden die in het wetsvoorstel zijn opgenomen tijdig te kunnen realiseren. Overigens is het uitvoeringsprogramma Natuur al gereed: dit zal uiteindelijk opgenomen worden in het programma stikstofreductie en natuurverbetering. De concrete wijze waarop de provincies invulling zullen geven aan dit uitvoeringsprogramma in de vorm van maatregelen gekoppeld aan specifieke uitkeringen wordt dit voorjaar voorzien.

4. Bij de uiteenzetting over de tussendoelen in paragraaf 2.3 wordt aangegeven dat, in aanvulling op tussendoelen die zien op de hoeveelheid stikstofgevoelig areaal onder de KDW ook andere tussendoelen in het programma kunnen worden opgenomen, zoals tussendoelen voor de binnenlandse depositie- of emissiereductieopgave. Gegeven het feit dat de omgevingswaarde is vastgelegd voor de hoeveelheid stikstofgevoelig areaal onder de KDW, vragen de leden van de VVD-fractie om uiteen te zetten waarom ook andersoortige tussendoelen worden overwogen, omdat daarmee de eenduidige systematiek van het sturen op de omgevingswaarde weer kan worden doorbroken. Hoe wordt gewaarborgd dat met andersoortige tussendoelen geen verderreikende maatregelen worden genomen dan de Wsn voorschrijft?

De tussendoelen zijn hulpinstrumenten om de resultaatsverplichtende omgevingswaarden en de beoogde natuurdoelstellingen te realiseren. Zij dienen als signaalmomenten voor bijsturing gedurende de (langjarige) uitvoering van maatregelen: als uit de monitoring immers blijkt dat niet aan een tussendoel kan worden voldaan, geldt een verplichting om het programma hierop te wijzigen. Eventuele opname van additionele tussendoelen heeft als functie om extra grip en sturing te geven bij de vertaling van de opgave die nodig is om de omgevingswaarden te realiseren, bijvoorbeeld in de vorm van tussendoelen in termen van binnenlandse emissie- of depositiereductie. De inspanning die volgt uit de tussendoelen is daarbij dus altijd in verhouding tot wat nodig is om tijdig te voldoen aan de wettelijke omgevingswaarden.

5. Over de monitoring wordt in paragraaf 3.1 gesteld dat zo veel mogelijk gebruik wordt gemaakt van bestaande bronnen en systemen, en wordt vervolgens ingegaan op de methodiek van visuele inspecties. De leden van de VVD-fractie vragen welke andere bronnen en systemen dan visuele veldinspectie hierbij worden gebruikt, en hoe voorkomen wordt dat visuele veldinspecties tot niet-objectiveerbare uitkomsten leiden.

Met de verwijzing naar bestaande bronnen en systemen wordt bedoeld op de systematiek rond monitoring die ook nu al bestaat en die dus benut kan worden om deels invulling te geven aan de gegevens die verzameld moeten worden op grond van de in de algemene maatregel van bestuur (amvb) opgenomen bepalingen. Het gaat daarbij met name om de monitoring van de Natura 2000-beheerplannen, waarbij de basis wordt gevormd door de subsidieregeling natuur en landschap (SNL) monitoring. Ook gaat het om monitoring die voortvloeit uit en de Europeesrechtelijke rapportageplicht vanuit de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn. Het Netwerk Ecologische Monitoring maakt hier deel van uit.

In aanvulling op de meer kwantitatieve metingen van uitvoering en effecten van maatregelen en natuurkwaliteit, vinden ook per gebied veldbezoeken plaats. Dit veldbezoek vindt plaats in een representatieve periode en het betreft een visuele waarneming van de stikstofgevoelige habitattypen en leefgebieden van soorten. Het veldbezoek is bedoeld om een vinger aan de pols te houden ten behoeve van het oordeel of de kwaliteit van de habitattypen en leefgebieden van soorten behouden blijft dan wel zich ontwikkelt conform de verwachting. Het veldbezoek is erop gericht inzicht te geven in eventuele veranderingen ten opzichte van de laatste kwantitatieve meting. Het veldbezoek is – vanwege de hogere frequentie – nadrukkelijk een aanvulling op, en niet een vervanging van de meer objectieve kwantitatieve (zowel ruimtelijk als inhoudelijk) metingen. Het veldbezoek wordt uitgevoerd door in ieder geval vertegenwoordigers van bevoegd gezag/voortouwnemers en terreinbeheerders. De veldbezoeken worden uitgevoerd volgens een vaste methodiek en de verzamelde gegevens worden ingevuld in een standaardformat.

6. In paragraaf 4.5 (reductie in de bouwsector) worden de lijnen die nader worden uitgewerkt in een convenant met de sector beschreven. De leden van de VVD-fractie vragen naar aanleiding daarvan of het voornemen is om verplichtingen voor de bouwsector, zoals in de eerste lijn beschreven, in een zodanig tempo en fasering in te voeren dat gelijke tred wordt gehouden met het beschikbaar komen van financiële ondersteuning voor bijvoorbeeld de aanschaf of ombouw van bouwmaterieel.

De door de leden van de VVD-fractie genoemde verplichting om tijdens het bouwen en slopen aan het beperken van emissies te doen, is geformuleerd als een wijziging van het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl). Het voornemen is dat het Bbl op 1 januari 2022 in werking treedt als onderdeel van het stelsel van de Omgevingswet – tegelijkertijd moet dan deze wijziging van het Bbl in werking treden. Er wordt op dit moment gewerkt aan een routekaart voor verduurzaming mobiele werktuigen en bouwlogistiek, waarin het tempo en de fasering van de ingroei van schone en emissieloze werktuigen en voertuigen wordt afgestemd met de bijbehorende maatregelen. Onderdeel daarvan zijn de financiële regelingen voor bouwbedrijven en de afspraken uit het Klimaatakkoord en het Schone Lucht Akkoord dat overheden afspraken maken over concrete eisen en gunningscriteria in de aanbestedingen en over de periodieke aanscherping van deze eisen en gunningscriteria in de periode naar 2030. Deze afspraken helpen niet alleen voor schone en gezonde lucht, maar ook bij het terugdringen van de uitstoot van stikstof en koolstofdioxide ten behoeve van natuur- en klimaatdoelen. Het streven is dat de routekaart en regelingen in de loop van 2021 beschikbaar komen. Op deze manier wordt beoogd de maatregelen en eisen in gelijke tred op te laten lopen.

Vragen en opmerkingen van de leden van de PVV-fractie

De leden van de PVV-fractie hebben kennisgenomen van het Wijzigingsbesluit Stikstofreductie en Natuurverbetering en hebben daarover nog enkele vragen en opmerkingen.

7. De leden van de PVV-fractie maken zich grote zorgen over het gebrek aan jonge boeren. Volgens een artikel op BoerenBusiness is er op 16.000 agrarische bedrijven met een bedrijfshoofd van 55 jaar of ouder nog geen bedrijfsopvolger.² Ziet de Minister dit ook als een probleem?

Het bericht van het CBS dat er op 16.000 agrarische bedrijven met een bedrijfshoofd van 55 jaar of ouder nog geen bedrijfsopvolger is, baart mij zeker zorgen. Dit is een ontwikkeling die al langer speelt in de sector, ook in 2016 waren er al 15.000 agrarische bedrijven zonder opvolger.³ Voor een vitale en diverse landbouwsector is het van wezenlijk belang dat er voldoende bedrijven zijn, en dat er ook een goede mogelijkheid en perspectief voor bedrijfsopvolging is. Met het Bedrijfsovernamefonds voor jonge boeren dat in deze kabinetsperiode tot stand is gekomen, heb ik de mogelijkheid voor bedrijfsopvolging in de agrarische sector willen vergroten. Met de twee onderdelen binnen het bedrijfsovernamefonds: het Vermogensversterkend Krediet (VVK) en het opleidings- en coachings-traject zijn er twee gerichte sporen ontwikkeld die daar concreet aan bijdragen. Met de agrarische ondernemerschapsgagenda (Kamerstuk 32 670, nr. 199) die ik recent met de Kamer heb gedeeld, wil ik ook ten algemene het verdienvermogen van de boer via verschillende sporen

² https://www.boerenbusiness.nl/agribusiness/artikel/10890648/039-gebrek-aan-jonge-boeren-is-een-groot-probleem-039?utm_source=Nieuwsbrief-daily_agribusiness-0-49&utm_medium=email&utm_campaign=daily_agribusiness&idhash=2d0e62248b7f74a0938cbc5681a7aae4

³ <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2016/47/op-meeste-boerderijen-geen-bedrijfsopvolger>

versterken om zo ook een blijvend toekomstperspectief in de agrarische sector te creëren.

8. Het stikstof- en mestbeleid van dit kabinet zien deze leden voor boeren op zijn minst als zeer ontmoedigend. Zo stond er een artikel in het Dagblad van het Noorden: «Boeren zijn boos over nieuwe «drempeltjesplicht»», waarin wordt gesteld dat de «drempelmaatregel» onwerkbaar is en wel een pesterijtje lijkt.⁴ Is de Minister hiervan op de hoogte? Gaat de Minister iets aan dit beleid veranderen?

Ik ben mij ervan bewust dat er boeren zijn die deze maatregel als bezwaarlijk zien. Deze maatregel volgt echter uit het zesde actieprogramma Nitraatrichtlijn 2018–2021 (hierna: zesde actieprogramma), waarin diverse maatregelen zijn aangekondigd om waterverontreiniging die wordt veroorzaakt door nitraten uit agrarische bronnen te verminderen en verdere verontreiniging van dien aard te voorkomen. Een van deze maatregelen betreft het voorkomen van afspoeling in ruggenteelten op klei- of lössgrond (Kamerstuk 33 037, nr. 250).

In het ontwerpbesluit dat is geconsulteerd in de periode van 18 mei tot en met 15 juni 2020 (Stcrt. 2020, nr. 14946 en www.internetconsultatie.nl/wijzigingbgm_en_ubm) zijn twee opties voorzien om oppervlakkige afspoeling te bemoeilijken waaruit een boer kan kiezen, namelijk het frezen van een opvanggreppel parallel aan de watergang rondom het perceel zonder aansluiting op oppervlaktewater of het aanleggen van drempeltjes tussen de ruggen.

De reacties in de consultatie zijn aanleiding geweest het keuzepalet van de boer te verbreden, waardoor hij nog beter in staat wordt gesteld maatwerk toe te passen op zijn perceel (Kamerstuk 33 037, nr. 372). Deze uitbreiding zag ten eerste op het verbreden van de mogelijkheid van het frezen van een opvanggreppel. Ten tweede is de optie van het aanleggen van drempeltjes tussen de ruggen gewijzigd, waarbij tijdens of na het aanleggen van de ruggen mechanisch kleine drempeltjes tot een afstand van maximaal 2 meter kunnen worden gemaakt. Tot slot is een derde optie is toegevoegd waarbij de teeltvrije zone langs watergangen is verbreed en is naar aanleiding van de voorlegging in het kader van de voorhang besloten de biologische teelt uit te zonderen van de verplichting tot het nemen van maatregelen ter voorkoming van afspoeling bij het gebruik voor ruggenteelt (Kamerstuk 33 037, nr. 375). Een boer met een ruggenteelt op klei- of lössgronden is dus niet verplicht drempels aan te leggen, maar kan ook voor een van de twee andere opties kiezen.

De maatregel maakt deel uit van het besluit tot wijziging van het Besluit gebruik meststoffen dat op 6 januari jl. is gepubliceerd in het Staatsblad (nr. 2) en in het kader van de nahang momenteel voorligt bij de Eerste en Tweede Kamer (Kamerstuk 33 037, nr. 382). Hierover zijn eveneens vragen gesteld door de leden Lodders (VVD), Geurts (CDA), Bisschop (SGP), Madlener (PVV) en van Haga (FvD) op 26 januari jl. (Aanhangsel Handelingen II 2020/21, nr. 1537) die ik op korte termijn zal beantwoorden.

9. Nut en noodzaak van het huidige stikstof- en mestbeleid worden door de leden van de PVV-fractie ten zeerste betwijfeld. Op Foodlog staat het artikel: «Stikstofwet neemt rechtsongelijkheid en juridische chaos voor

⁴ https://www.dvhn.nl/groningen/Boeren-boos-over-nieuwe-drempeltjesplicht-26351782.html?harvest_referrer=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F

lief».⁵ Heeft de Minister dit artikel gelezen en kan de Minister hier uitgebreid op ingaan?

Ja, ik ben bekend met het betreffende artikel op Foodlog, maar ik deel de conclusies in het artikel niet.

In het artikel wordt gesteld dat over de doelen van het wetsvoorstel stikstofreductie en natuurverbetering onduidelijkheid zou bestaan. In de memorie van toelichting en de amendementen (Kamerstuk 35 600, nrs. 21 en 49) waarmee aan het wetsvoorstel resultaatsverplichtende omgevingswaarden voor stikstofdepositie zijn toegevoegd voor 2025 en 2035, worden de omgevingswaarden echter uitgebreid toegelicht. Hier is ook aangegeven dat omgevingswaarden inhouden dat in 2025, 2030 en 2035 de depositie van stikstof op ten minste respectievelijk 40, 50 en 74% van het areaal van de voor stikstof gevoelige habitats in Natura 2000-gebieden niet groter is dan de hoeveelheid in mol per hectare per jaar waarboven verslechtering van de kwaliteit van die habitats niet op voorhand is uit te sluiten. Het gaat hierbij dus om een percentage van het totale areaal (hectares) aan stikstofgevoelige habitats, en niet een percentage per gebied. De uitdrukking van de omgevingswaarden in hectares sluit aan bij de huidige systematiek van het berekenen van depositie. Als een hectare meerdere stikstofgevoelige habitats bevat, dan zullen voor die hectare ook meerdere kritische depositiewaarden gelden. In dat geval is voor die hectare pas aan de omgevingswaarden voldaan als de stikstofdepositie is gedaald tot onder de strengste waarde, dus tot onder de waarde voor de meest stikstofgevoelige habitat die daar beschermd moet worden. Uit berekeningen van het PBL en het RIVM volgt welke emissiereductie gemiddeld nodig is om tot een depositiereductie te komen waarmee de omgevingswaarden gerealiseerd worden. Deze berekeningen zullen in de op te leveren monitoringsrapportages steeds geactualiseerd worden om daarin recente ontwikkelingen en de best beschikbare wetenschappelijke inzichten mee te kunnen nemen.

Ook wordt in het artikel gesteld dat een groot aandeel van de stikstofgevoelige habitattypen zich reeds in een goede staat bevindt en dat er geen negatief effect van stikstofdepositie op de beoordeelde staat van stikstofgevoelige habitattypen is waar te nemen. De auteur baseert zich hierbij op de beoordelingen die zijn opgenomen in de standaardgegevensformulieren (standard data forms, SDF) van de Natura 2000-gebieden. De betreffende beoordelingen hebben echter betrekking op het relatieve belang van een gebied voor een specifiek habitatype en niet op het actuele kwaliteitsniveau van een habitatype in een gebied. Met name bij habitattypen die sterk onder druk staan, kan het belang van een gebied voor het landelijk in een gunstige staat van instandhouding brengen groot zijn, terwijl de actuele kwaliteit nog niet goed is. Uit de gebiedsanalyses die voor alle stikstofgevoelige gebieden zijn gemaakt, blijkt dat het noodzakelijk is om – op enig moment – herstelmaatregelen uit te voeren om de kwaliteit te behouden of te verbeteren. Daaruit blijkt dat de stelling dat een groot aandeel zich reeds in een goede staat bevindt, niet juist is.

Verder wordt in het artikel benoemd dat de uitkomsten van depositieberekeningen niet zouden aansluiten bij de werkelijke situatie, omdat het rekenmodel onvoldoende betrouwbaar is.

Het Adviescollege Meten en Berekenen Stikstof stelt in zijn eindrapport «Meer meten robuuster rekenen» (Kamerstuk 35 334, nr. 88) dat het Nederlandse meet- en modelinstrumentarium voor de doorrekening op

⁵ <https://www.foodlog.nl/artikel/stikstofwet-neemt-rechtsongelijkheid-en-juridische-chaos-voor-lief/>

nationale schaal van voldoende tot goede kwaliteit en daarmee doelgeschikt is. Wel stelde het adviescollege vast dat verbeteringen aan het systeem nodig zijn. Hier wordt momenteel aan gewerkt. De uitkomsten hiervan zullen worden meegenomen in de doorontwikkeling van het instrumentarium. Op voorhand is echter al duidelijk dat de berekende depositie op gebiedsniveau voldoende aansluit op het verwachte effect van depositie op natuur. Het is een ervaringsfeit dat in de gebieden die volgens de berekeningen het meest overbelast zijn, de natuurwaarden het meest onder druk staan. Daarbij moet worden aangetekend dat al decennialang veel herstelmaatregelen worden uitgevoerd om daadwerkelijke verslechtering te voorkomen. Zonder die enorme inspanning zou de situatie in de overbelaste gebieden nog veel ernstiger zijn.

10. In het artikel wordt gesteld dat «een groep met een oppervlak van 2 hectare of minder met een gezamenlijk oppervlak van 121 hectare een disproportionele invloed heeft op de beeldvorming ten aanzien van de algemene kwaliteit. Het is bovendien zeer de vraag of dergelijk kleine oppervlakken ooit voldoende in kwaliteit verbeterd kunnen worden.» Vindt de Minister het terecht dat de agrarische sector gemangeld wordt vanwege deze «micronatuurgebiedjes»?

Het terugdringen van de stikstofdepositie is een maatschappelijk belang, zowel vanuit het oogpunt van het behoud en herstel van biodiversiteit als vanuit het oogpunt van economie en algemene maatschappelijke ontwikkelingen. Deze reductieopgave vraagt een bijdrage van alle sectoren, waaronder ook de agrarische sector. Het pakket aan bronmaatregelen (Kamerstuk 35 334, nr. 82) is zo vormgegeven dat iedere sector ook in staat wordt gesteld om deze bijdrage te kunnen leveren.

De suggestie dat het in het gegeven voorbeeld gaat om «micronatuurgebiedjes» is niet juist. De oppervlakte van specifieke habitattypen kan in een Natura 2000-gebied betrekkelijk klein zijn, maar de gebieden zelf zijn dat niet. Vrijwel altijd bestaan de gebieden uit meerdere habitattypen (en andere typen natuur) die gezamenlijk de waarde van een gebied bepalen en een opgave voor de benodigde maatregelen met zich meebrengen. In een gebied kunnen de aanwezige habitattypen, soorten en leefgebieden dus niet los worden gezien van elkaar vanwege de onderlinge samenhang en afhankelijkheden. Daarom zijn ook de habitattypen die slechts een beperkt oppervlak beslaan van belang voor de kwaliteit van het gebied als geheel.

In het kader van een onderzoek naar Natura 2000 ben ik nagegaan of er Natura 2000-gebieden zijn die door hun omvang en ligging op dit moment structureel als zwak zijn te classificeren (Kamerstuk 32 670, nr. 200). Hierin is geconcludeerd dat geen van de Nederlandse Natura 2000-gebieden als structureel zwak aangemerkt kan worden. En uit de praktijk blijkt dat ook kleine oppervlakken van habitattypen een goede kwaliteit kunnen hebben of krijgen.

11. Hoe verklaart de Minister dat de kwaliteit van sommige stikstofgevoelige habitattypen in 14 jaar is verbeterd terwijl de KDW wordt overschreden met een factor 2.5 tot 3.5? Kan de Minister weerleggen dat er in 111 van de 132 gebieden geen aanleiding te vinden is voor een negatieve invloed van stikstofdepositie, zoals in het artikel wordt gesteld?

De eerstgenoemde conclusie kan niet getrokken worden op basis van de gegevens die de auteur van het artikel hierbij betrokken heeft. Voor een nadere toelichting hierop verwijs ik naar het antwoord op vraag 9. Wel is het juist dat de kwaliteit van de natuur soms beter kan worden ondanks een hoge overschrijding van de KDW. Zoals in het antwoord op vraag 9

blijkt, zijn in het verleden veel herstelmaatregelen uitgevoerd die dit effect hebben gehad (en herstelmaatregelen vormen ook nu een belangrijk onderdeel van de huidige structurele aanpak). Bijvoorbeeld het verbeteren van de waterhuishouding in hoogveengebieden, zodat de veenmossen weer konden toenemen. Maar dit soort maatregelen kunnen niet voortdurend herhaald worden: op enig moment zal de natuur weer verslechteren als de overbelasting niet wordt aangepakt.

12. In de negende reactie onder het artikel wordt gesteld: «Bij een hogere fosfaat norm wordt er door gewassen ook meer stikstof benut die dan niet meer kan uit- of afspoelen. Wil je uit- en afspoeling van stikstof beperken dan moet je de fosfaatnormen niet verlagen, maar juist verhogen!» Is deze redenering volgens de Minister onjuist? Zo ja, kan de Minister dit toelichten?

Het is van belang om zowel een overmaat van fosfaat als van stikstof in het milieu tegen te gaan. Het verhogen van de fosfaatnorm is dan ook geen oplossing om stikstofdepositie terug te dringen.

Vragen en opmerkingen van de leden van de CDA-fractie

De leden van de CDA-fractie hebben kennisgenomen van de achterliggende stukken ten behoeve van het schriftelijk overleg over het Wijzigingsbesluit stikstofreductie en natuurverbetering en willen de Minister nog enkele vragen voorleggen.

1.1 Inleiding

13. De leden van de CDA-fractie vragen zich in algemene zin af wat de planning is nadat de wet is aangenomen.

Indien het wetsvoorstel ook door de Eerste Kamer wordt aanvaard, en na afronding van de voorhangprocedure van het ontwerpbesluit stikstofreductie en natuurverbetering bij beide Kamers, zal het ontwerpbesluit zo spoedig mogelijk aan de Afdeling advisering van de Raad van State worden voorgelegd. Gelet op de ernst en urgentie van het stikstofprobleem streef ik ernaar dat het wijzigingsbesluit in de eerste helft van 2021 in werking treedt. Intussen tref ik ook voorbereidingen voor een ministeriële regeling, waarin een aantal uitvoeringsbepalingen over monitoring en rapportage zullen worden vormgegeven.

Vooruitlopend op de inwerkingtreding van de wet werk ik ook samen met provincies, gemeenten en waterschappen en de verschillende sectoren al aan de uitvoering van de structurele aanpak, het wetsvoorstel en bijbehorende uitvoeringsregelgeving. Voor wat betreft het programma stikstofreductie en natuurverbetering geldt dat er bijvoorbeeld al een pakket met bron- en natuurmaatregelen is opgesteld en de overleggen met betrokken bestuursorganen over de uitvoering reeds lopen. Deze bronmaatregelen zoals gepresenteerd in mijn brief van 24 april 2020 (Kamerstuk 35 334, nr. 82) zullen deel uitmaken van het programma stikstofreductie en natuurverbetering. Al deze bronmaatregelen worden nu verder uitgewerkt. Een aantal van deze individuele bronmaatregelen is vorig jaar al tot uitvoering gebracht, zoals de regeling voor gerichte opkoop van piekbelasters (Regeling provinciale aankoop veehouderijen nabij natuurgebieden, die op 3 november 2020 is gepubliceerd (Stcrt. 2020, nr. 57568) of de subsidieregeling voor brongerichte verduurzaming in het kader van de stalmaatregelen (Regeling Brongerichte verduurzaming van stallen en managementmaatregelen, Kamerstuk 35 334, nr. 44). Publicatie van de subsidieregeling voor retrofit binnenvaart is begin 2021 voorzien. Het Rijk trekt bij de implementatie van bronmaatregelen

gezamenlijk op met de provincies en stakeholders, hier worden op dit moment afspraken over gemaakt. Voor wat betreft het Natuurherstel-pakket als onderdeel van het programma heb ik begin juli 2020 op hoofdlijnen afspraken gemaakt met de provincies. Deze zijn nader geconcretiseerd in een uitvoeringsprogramma en een Agenda Natuurinclusief. Dit uitvoeringsprogramma is medio december 2020 naar uw Kamer gestuurd (Kamerstuk 33 576, nr. 216). Op basis van dit uitvoeringsprogramma zal ik per provincie met een specifieke uitkering middelen toekennen om maatregelen uit te voeren die bijdragen aan de opgave. Vervolgens kunnen de eerste maatregelen van het natuurlpakket van het programma van start gaan.

Voor de uitwerking van het monitorings- en rapportagesysteem heb ik een verzoek in voorbereiding aan het PBL als beoogde coördinerende onafhankelijke partij, met een eigenstandige rol van het RIVM en de WUR. De kennisinstellingen dragen bij aan de ontwikkeling van de monitor vanuit hun onderscheiden rollen en verantwoordelijkheden, zoals het opstellen van een integrale rapportage, dataverzameling, modelberekeningen en informatiebeheer. Er zullen afspraken gemaakt worden met de bestuursorganen waaraan taken zijn opgedragen ter uitvoering van de voorgestelde Wet stikstofreductie en natuurverbetering over het aanleveren van informatie van de monitoring van de maatregelen waar zij verantwoordelijkheid voor dragen. Het verzoek zal naar verwachting in de tweede helft van het jaar leiden tot een werkprogramma, om de voorgeschreven rapportages uit te kunnen brengen.

Ook is een start gemaakt met de voorbereidingen voor het legalisatieprogramma voor de meldingen en de meldingsvrije activiteiten, ter uitwerking van de bij amendement toegevoegde opdracht daartoe. In de voortgangsbrief die ik u binnenkort stuur, zal ik u hier nader over informeren.

14. De leden van de CDA-fractie vragen zich af hoe het staat met de toezegging van de Minister in het plenaire debat over de Wsn van 10 december 2020 (Handelingen II 2020/21, nr. 36, item 11) dat de gronden die in AERIUS onterecht het label «stikstofgevoelige natuur» hebben gekregen herzien zouden worden en dat de kaarten zouden worden gecorrigeerd. Kan de Minister hier een update van geven? Heeft de Minister samen met de provinciale besturen inmiddels gekeken naar het proces dat eraan vooraf is gegaan? Zo ja, wat zijn de bevindingen daarvan?

Bij gronden met regulier agrarisch gebruik kan er geen sprake zijn van stikstofgevoelige natuur, omdat bij dat gebruik (met name door de bemesting) voedselrijke graslanden ontstaan die niet stikstofgevoelig zijn; ook akkers zijn niet stikstofgevoelig. Als in AERIUS locaties zijn opgenomen waarvoor ten onrechte is aangegeven dat ze stikstofgevoelig zijn, is het belangrijk dat dit zo snel mogelijk wordt veranderd. Ik heb er bij de provincies op aangedrongen dit voortvarend, maar ook zorgvuldig op te pakken. Ik heb daarbij de hulp van het ministerie aangeboden. De verwachting is dat binnenkort duidelijk wordt hoe de provincies dit denken op te lossen.

Wat betreft het voorafgaande proces: de gesignaleerde discrepantie tussen wat agrariërs melden over de aard van hun percelen en wat daarover in AERIUS is vermeld, is hoogstwaarschijnlijk als volgt te verklaren. Kaarten van habitattypen worden onderbouwd door nauwkeurige vegetatiekaarten. Voor leefgebieden van soorten is dat (veelal) nog niet zo. Beschermdediersoorten zijn zelf niet stikstofgevoelig, maar ze maken gebruik van een leefgebied dat al dan niet stikstofgevoelig

is. Om te bepalen of een soort in een gebied gebruikmaakt van stikstofgevoelig leefgebied, is een landelijke indeling van veertien typen gemaakt, waaronder enkele graslandtypen waar vooral vogels gebruik van maken. Of die graslandtypen daadwerkelijk voorkomen, moet idealiter worden bepaald door veldonderzoek. Bij het maken van de leefgebiedenkaarten (ten behoeve van AERIUS) kon dat niet snel genoeg plaatsvinden. In plaats daarvan is gebruikgemaakt van verschillende gegevensbestanden die een zo goed mogelijke inschatting geven van het voorkomen van de soorten. Deze bestanden zijn gecombineerd met het voorkomen van de soorten. De methode wordt uitgelegd in een SOVON-rapport uit 2016.⁶ Door deze werkwijze is de aanwezigheid van stikstofgevoelig leefgebied met een minder grote zekerheid vastgesteld dan het geval is bij habitattypen. Het blijkt dat de aanwezigheid ten dele ook is verondersteld op percelen die niet aan de definitie van een van de veertien stikstofgevoelige leefgebieden voldoen. In de afgelopen jaren heeft in een aantal gebieden een nadere afbakening plaatsgevonden, onder andere door dit soort gevallen uit te sluiten. Maar dat zal, mede naar aanleiding van de signalen van eigenaren, ook in andere gebieden moeten worden toegepast.

15. Bij de behandeling van de Wsn zijn diverse moties aangenomen. Kan de Minister uitgebreid aangegeven op welke manier zij deze moties gaat of is aan het uitvoeren?

De aangenomen moties bij de behandeling van de Wsn worden door de betrokken partijen uitgevoerd. Zo ben ik in gesprek met de provincies die in hun gebiedsaanpak voorop lopen en additionele stikstofreducerende maatregelen willen nemen om concreet te maken op welke wijze de provincies bij hun gebiedsgerichte aanpakken vanuit het Rijk ondersteund kunnen worden. Verder worden gesprekken gevoerd met de instellingen uit de financiële sector om te onderzoeken of en op welke wijze initiatiefnemers van meldingen en meldingsvrije activiteiten tot aan de periode van vergunningverlening toch van de benodigde (bedrijfs)financiering kunnen worden voorzien. Ook wordt momenteel onderzocht hoe de maatregel maatwerk piekbelasters industrie het beste aan kan sluiten op het bestaande instrumentarium voor CO₂-reductie, aangezien die laatste ook vaak tot NO_x-reductie leidt. Voorts ben ik reeds in contact met enkele provincies over de mogelijke vormgeving van de maatregel.

In het wetgevingsoverleg van 10 december 2020 heb ik toegezegd de Kamer voor de verkiezingen via een brede voortgangsbrief te informeren over de voortgang van de structurele aanpak stikstof. Via deze brief zal ik uw Kamer informeren over de voortgang van de aangenomen moties.

16. Daarnaast is in oktober 2019 (Handelingen II 2019/20, nr. 13, item 13) een gewijzigde motie van de leden Lodders en Geurts aangenomen over uitbreiding van het meetnet met daadwerkelijke depositiemetingen (Kamerstuk 35 300 XIV, nr. 55). Kan de Minister aangeven in hoeverre het meetnet al daadwerkelijk is uitgebreid en wat de daaruit komende daadwerkelijke depositiemetingen tot op heden hebben opgeleverd?

In de kabinetsreactie van 13 oktober 2020 (Kamerstuk 35 334, nr. 132) op het eindrapport «Meer meten, robuuster rekenen» van het Adviescollege Meten en Berekenen Stikstof is een groot aantal meetnetuitbreidingen aangekondigd, zowel van het Landelijk Meetnet Luchtkwaliteit (LML) als van het Meetnet Ammoniak in Natuurgebieden (MAN).

⁶ <https://www.sovon.nl/nl/publicaties/leefgebiedenkaarten-natura-2000-en-pas-gebieden>

Om de toepassing van het netwerk aan meetnetten, inclusief de genoemde uitbreidingen, zo effectief mogelijk te laten zijn, is het RIVM gevraagd een meetnetstrategie op te stellen. De meetnetuitbreidingen zijn veelal in 2021 (begin of halverwege) operationeel. Er kan in dat geval vanaf 2022 jaarrond worden gemeten, waarmee de uitbreidingen en resultaten volwaardig onderdeel worden van het meetnet.

17. Wat is de stand van zaken met betrekking tot het verzoek (in dezelfde motie) aan de regering om inzichtelijk te maken hoe buitenlandse methoden werken en te onderzoeken of en hoe deze methoden voor de Nederlandse situatie bruikbaar zijn?

Zoals in de kabinetsreactie van 13 oktober 2020 (Kamerstuk 35 334, nr. 132) op het eindadvies van het Adviescollege Meten en Berekenen Stikstof is aangegeven, richt ik een nationaal Kennisprogramma Stikstof in, waarin onder meer expliciet wordt gekeken naar het gebruik van meerdere (waaronder buitenlandse) modellen om de uitkomsten van de berekeningen robuuster te maken (ensemble-modellering). Een consortium van kennisinstellingen onder leiding van het RIVM is op dit moment bezig met het uitwerken van een plan van aanpak. Dit is naar verwachting deze zomer gereed.

18. De leden van de CDA-fractie hebben vaker gewezen op de grote onzekerheidsmarge van AERIUS. Wanneer verwacht de Minister inhoud te hebben aan de aangenomen motie van de leden Geurts en Harbers (Kamerstuk 35 600, nr. 30) waarin gevraagd wordt een modellenensemble te gaan maken van de verschillende modellen en daarbij de KDW te betrekken?

Een consortium van kennisinstellingen (RIVM, TNO, WUR, Leiden universiteit, KNMI) werkt aan een onderzoeksvoorstel dat gericht is op het gebruik van een modelensemble, zoals voorgesteld door het Adviescollege Meten en Berekenen Stikstof. In een modelensemble worden de uitkomsten van meerdere onafhankelijke modellen samengevoegd tot een gemiddelde of mediaan waardoor de onzekerheden kleiner zullen zijn dan van de individuele modeluitkomsten.

Dit voorstel zal naar verwachting op 1 maart worden opgeleverd, waarna een onafhankelijke beoordeling door een wetenschappelijke adviescommissie zal volgen. Daarmee geef ik invulling aan de aangenomen motie. Het gaat hier om een vierjarig project met als doel dat de resultaten ingepast worden in AERIUS. In AERIUS worden de berekende totale deposities vergeleken met de KDW. Dus bij invoering van de ensemble-modellering in AERIUS zal dan ook daarbij de KDW betrokken worden.

2.1 Strekking, doelstelling en uitvoering

19. De leden van de CDA-fractie lezen dat het programma ook moet voorzien in een verdere investering in de verbetering van de condities voor de betrokken natuurwaarden. Kan de Minister toelichten wat precies wordt verstaan onder betrokken natuurwaarden? Om welke specifieke criteria gaat het daarbij? Op basis waarvan wordt besloten dat dit de criteria zijn die de staat van de natuur weergeven?

De doelstelling van het uitvoeringsprogramma Natuur is het op orde brengen van de condities van overbelaste stikstofgevoelige habitats en leefgebieden van soorten. Dat zijn de natuurwaarden waar het programma zich in essentie op richt. De condities die het betreft zijn afhankelijk van de specifieke habitat of het leefgebied. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om het juiste grondwaterpeil, pH-waarde of aaneengesloten

areaal. Op basis van ecologische systeemanalyses wordt in beeld gebracht om welke condities het in een specifiek gebied gaat.

20. De leden van de CDA-fractie lezen dat bij het opstellen van het programma desgewenst kan worden gekozen voor een prioritering van bepaalde gebieden of habitats, gegeven de verschillen in grootte van de opgave. Kan hieruit opgemaakt worden dat hoe groter de opgave voor een gebied is, hoe hoger de prioriteit is? Wat houdt prioriteit in dit verband precies in? Wat voor gevolgen heeft deze status voor een gebied? Hebben de omgevingswaarden betrekking op het totaal in Natura 2000-gebieden aanwezige areaal van stikstofgevoelige habitattypen?

Het klopt dat de omgevingswaarden betrekking hebben op het totaal aan oppervlak aan stikstofgevoelig habitat binnen de Natura 2000-gebieden. De structurele aanpak zal leiden tot een depositiedaling op alle hectares. De totale opgave wat betreft depositiereductie verschilt per Natura 2000-gebied. Bovendien bevat de structurele aanpak, naast stikstofbronmaatregelen ter verlaging van de depositie, ook natuurherstelmaatregelen. Met een gecombineerde en afgestemde inzet van beide typen maatregelen wordt toegewerkt naar het doel: een gunstige staat van instandhouding van natuur. Of er maatregelen met prioriteit voor een gebied moeten worden ingezet, hangt behalve van de omvang van de stikstofdepositie in relatie tot de KDW's die voor de in het gebied voorkomende habitats gelden, ook af van de potentiële effectiviteit en duurzaamheid van herstelmaatregelen en de historie van een gebied. Uit de praktijk blijkt namelijk dat herstelmaatregelen (tijdelijk) verslechtering effectief kunnen voorkómen, ondanks ernstige overbelasting, maar dat er anderzijds situaties zijn waarbij herstelmaatregelen de verslechtering ternauwernood kunnen tegenhouden, ook al is er slechts sprake van een matige overbelasting.

21. De leden van de CDA-fractie lezen dat wanneer een maatregel in zijn geheel niet geschikt blijkt te zijn, het bestuursorgaan dat daarvoor in het programma is aangewezen de mogelijkheid heeft om de opgenomen maatregelen, activiteiten of ontwikkelingen aan het programma toe te voegen. Voorwaarde hiervoor is dat deze wijzigingen per saldo passen binnen, of in ieder geval niet in strijd zijn met, het programma. Deze leden vragen zich af of de constatering juist is dat een bestuursorgaan zonder enige controle of toezicht een maatregel kan wijzigen. Wordt deze wijziging wel gedeeld met de buitenwereld en op welke manier? Wie ziet erop toe dat deze wijzigingen passen binnen het programma? Als de maatregelen per gebied enorm uiteen kunnen lopen, hoe wordt erop toegezien dat rechtsongelijkheid voorkomen wordt?

In beginsel is een bestuursorgaan dat daarmee heeft ingestemd gehouden aan het uitvoeren van de desbetreffende maatregel. De toepassing van de door deze leden bedoelde bepaling (het voorgestelde artikel 1.12e van de Wet natuurbescherming en artikel 3.19 van de Omgevingswet) tot het onder meer wijzigen, vervangen en laten vervallen van een maatregel vereist een wijziging van het programma, ofwel door de Minister van LNV ofwel door een daartoe in het programma aangewezen ander bestuursorgaan, inclusief voorafgaande inspraakprocedure.⁷ De wijziging van het programma wordt aan beide Kamers gecommuniceerd.

⁷ Inspraak is niet vereist in geval van een wijziging van ondergeschikte aard (zie het voorgestelde artikel 1.12c van de Wet natuurbescherming), dan wel een wijziging van ondergeschikte aard die niet leidt tot grotere nadelige gevolgen voor het milieu of een wijziging die alleen ziet op het herstel van een kennelijke verschrijving (zie respectievelijk de artikelen 16.27, tweede lid, en 16.24, tweede lid, van de Omgevingswet).

Bij het verzoek tot wijziging moet aannemelijk worden gemaakt dat is voldaan aan het vereiste dat het beoogde resultaat niet in gevaar komt, of in de woorden van de wettelijke bepaling: dat de gevraagde wijzigingen «per saldo passen binnen, of in ieder geval niet in strijd zijn met, het programma». Dat vereiste zorgt er ook voor dat rechtsongelijkheid wordt voorkomen. Het is vervolgens aan het wijzigingsbevoegde bestuursorgaan om te bepalen of de gevraagde wijzigingen voldoen aan dat vereiste.

2.2 Actualisatie en Analyse

22. De leden van de CDA-fractie lezen dat aan het begin van de periode waarvoor het programma geldt, informatie over de situatie in de gebieden wordt verzameld. Wie gaat deze informatie verzamelen en hoe onafhankelijk is deze partij? Hoe wordt erop toegezien dat de verzamelde informatie betrouwbaar, representatief, objectief en transparant is?

Over het verzamelen en beschikbaar stellen van de gegevens die in het programma moeten worden opgenomen maak ik bestuurlijke afspraken met de provincies en andere betrokken bestuursorganen. Zowel bij mij als bij hen ligt dus een belangrijke verantwoordelijkheid voor de betrouwbaarheid van deze gegevens. Voor het programma geldt een voorafgaande inspraakprocedure. Daarbij wordt een ieder dus in de gelegenheid gesteld om, onder andere, te reageren op de in het conceptprogramma opgenomen gegevens over de uitgangssituatie en verwachte ontwikkelingen.

Bij het verzamelen en analyseren van deze gegevens die onderdeel uitmaken van het programma, sluit ik aan bij de methoden die gebruikt worden in de monitoringssystematiek. De monitoringsrapportages die in dat kader gepubliceerd worden, worden opgesteld door een consortium van onafhankelijke kennisinstellingen onder regie van het PBL.

23. Dezelfde vragen stellen deze leden over het in kaart brengen van het aantal hectares voor stikstofgevoelig Natura 2000-gebied onder de KDW aan het begin van de looptijd van het programma. Op basis van welke data wordt dit bepaald? Op welke manier wordt deze informatie openbaar gemaakt?

Elk stikstofgevoelig habitat kent een KDW; deze waarden en de bijbehorende wetenschappelijke onderbouwing zijn te vinden in het rapport van Van Dobben e.a. (2012).⁸ Een habitat wordt als stikstofgevoelig aangemerkt als de KDW onder de 2400 mol stikstof per hectare per jaar ligt. De omvang van de stikstofdepositie op stikstofgevoelige habitats is vastgelegd in AERIUS Calculator, het rekeninstrument voor de vaststelling van de omvang van stikstofdepositie op een voor stikstof gevoelige habitat in een Natura 2000-gebied, beschikbaar op www.aerius.nl. AERIUS Calculator wordt regelmatig (in principe jaarlijks) geactualiseerd, waarbij de meest recente wetenschappelijke inzichten in het model verwerkt worden. De informatie over de stand van zaken van het aantal hectares voor stikstofgevoelige habitats binnen Natura 2000-gebieden dat zich onder de KDW bevindt aan het begin van de looptijd van het programma, wordt opgenomen in het programma zelf en kenbaar op het moment van publicatie van het (ontwerp)programma.

⁸ Van Dobben, H.F., Bobbink, R., Bal, D. en Van Hinsberg, A., Overzicht van kritische depositiewaarden voor stikstof, toegepast op habitattypen en leefgebieden van Natura 2000. Alterra Wageningen UR, 2012.

24. In de nota van toelichting (Kamerstuk 35 600, nr. 7) is te lezen dat een prognose gemaakt zal worden van de autonome ontwikkeling van de omvang van de stikstofdepositie. Op basis van welke gegevens wordt deze prognose gemaakt? Worden de gegevens uit het verleden simpelweg doorgetrokken naar de toekomst?

De raming voor de ontwikkeling van stikstofemissie in het autonome pad die gebruikt is bij het doorrekenen van de effecten van bronmaatregelen van de structurele aanpak stikstof, is uitgebreid toegelicht in de Analyse stikstofbronmaatregelen van PBL.⁹ Hierbij is gekeken naar staand en voorgenomen beleid, het zogeheten autonome pad, dat is o.a. beleid volgend uit het Klimaatakkoord (Kamerstuk 32 813, nr. 193), het Schone Lucht Akkoord (Bijlage bij Kamerstuk 30 175, nr. 343), het verbod op kolengebruik in elektriciteitscentrales, de al bestaande warme sanering van de varkenshouderij, maatregelen uit het in 2013 overeengekomen Energieakkoord en voor wat betreft het buitenland de NEC-richtlijn.

De raming van de toekomstige autonome stikstofdepositieontwikkeling zal op een vergelijkbare wijze tot stand komen, waarbij onder meer de effecten van nieuw ontwikkeld en voorgenomen beleid zullen worden meegenomen.

25. De leden van de CDA-fractie lezen dat de precieze ambitie voor de instandhoudingsdoelstellingen in de Natura 2000-gebieden nader zal moeten worden bepaald in het programma. Deze leden vragen zich af wanneer deze ambitie precies wordt vastgesteld en wie daarvoor verantwoordelijk is.

De te realiseren doelen per Natura 2000-gebied, de instandhoudingsdoelstellingen, zijn vastgelegd in de aanwijzingsbesluiten van de gebieden. Voor zover het gaat om het realiseren van herstel- of verbeterdoelstellingen, geldt er op grond van de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn geen termijn; de lidstaten moeten op grond van het beginsel van loyale samenwerking (artikel 4, derde lid, van het Verdrag betreffende de Europese Unie) op dit punt wel een reële inspanning leveren. Voor zover het gaat om behoudsdoelstellingen geldt een continue verplichting om daaraan te voldoen; zo nodig moeten overeenkomstig artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn preventief passende maatregelen worden getroffen om verslechtering te voorkomen.

In het kader van het programma stikstofreductie en natuurverbetering wordt inzichtelijk gemaakt welke maatregelen in de komende jaren genomen worden en tot welk resultaat deze naar verwachting zullen leiden. Met het programma wordt ernaar gestreefd niet alleen verslechtering structureel te voorkomen, maar ook om in veel gebieden herstel en verbetering te realiseren, zodat het bereiken van een gunstige staat van instandhouding dichterbij komt.

Bij de keuze van de maatregelen en het tempo voor het realiseren van herstel- of verbeterdoelstellingen moet rekening worden gehouden met de vereisten op economisch, sociaal en cultureel gebied en met de regionale en lokale bijzonderheden. Het bepalen van de te nemen concrete maatregelen per gebied is onderdeel van de gebiedsgerichte aanpak, waarbij door de provincies gebiedsplannen worden opgesteld binnen twee jaar na inwerkingtreding van de wet stikstofreductie en natuurverbetering. Het gebiedsplan kan, indien gewenst door gedeputeerde staten, vergezeld gaan van een voorstel tot wijziging van het

⁹ Zie de toelichting op de website van het PBL: https://www.pbl.nl/sites/default/files/downloads/pbl_analyse_stikstofbronmaatregelen_24_april_2020.pdf (paragraaf 4.1).

programma stikstofreductie en natuurverbetering en wordt voorgelegd aan de Minister van LNV. Het programma stikstofreductie en natuurverbetering wordt vastgesteld door de Minister van LNV. Voor het opnemen van maatregelen in het programma is instemming vereist van de bestuursorganen die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van deze maatregelen.

26. De leden van de CDA-fractie vinden het opvallend dat er in de nota van toelichting zo weinig gesproken wordt over de daadwerkelijke uitvoering van de maatregelen, zoals over het beheer en het onderhoud. Wat is hier de reden van? Is de Minister het met deze leden eens dat we een situatie als in de Oostvaardersplassen moeten zien te voorkomen? Zo ja, hoe heeft de Minister dit voor ogen? Hoe wordt in de praktijk toegezien op het onderhoud en beheer van de natuurgebieden?

Maatregelen voor beheer en onderhoud in Natura 2000-gebieden worden geregeld in de lopende Natura 2000-beheerplannen. De voorgestane natuurmaatregelen uit het Uitvoeringsprogramma Natuur zijn hier aanvullend op. In paragraaf 6.2 van de memorie van toelichting op het wetsvoorstel stikstofreductie en natuurverbetering is een lijst van aanvullende natuurmaatregelen op hoofdlijnen opgenomen. Eén maatregel daarvan ziet specifiek op beheer en behoud, namelijk het verhogen van de natuurbeheervergoeding, omdat financiële tekorten kunnen leiden tot het onvoldoende uitvoeren van beheer en onderhoud.

Op dit moment worden de aanvullende maatregelen in Natura 2000-gebieden en daarbuiten, nader geconcretiseerd.

Het is van groot belang dat zowel maatregelen voor beheer en onderhoud als maatregelen voor natuurherstel goed worden uitgevoerd. Daarom geldt dat de maatregelen in Natura 2000-gebieden en andere maatregelen die aan de instandhoudingsdoelstellingen bijdragen uit het wettelijke programma gebiedsgericht worden geconcretiseerd en opgenomen in de Natura 2000 beheerplannen.

In het genoemde voorbeeld van de Oostvaardersplassen – overigens een gebied zonder een stikstofprobleem – zijn de noodzakelijke maatregelen voor beheer en onderhoud én de zogenoemde «reset» voor moerasherstel opgenomen in het beheerplan en Staatsbosbeheer voert het beheer uit conform dat beheerplan.

In de Natura 2000-beheerplannen zijn beheer en onderhoud belegd, er geldt een uitvoeringsplicht en er wordt gerapporteerd over het realiseren van de instandhoudingsdoelstellingen. De beheerplannen worden iedere 6 jaar bijgesteld, met de mogelijkheid om deze eenmaal met maximaal 6 jaar te verlengen. Op die manier wordt toegezien op het onderhoud en beheer van de natuurgebieden. Voor alle natuurmaatregelen uit het programma geldt dat de gevolgen en voortgang hiervan tweejaarlijks zal worden gerapporteerd.

27. In de nota van toelichting is te lezen dat wanneer uit monitoring blijkt dat met het programma niet kan worden voldaan aan de omgevingswaarde, de wet verplicht tot het wijzigen van het programma, zodanig dat de omgevingswaarde alsnog wordt bereikt. De leden van de CDA-fractie hebben de indruk dat deze zin bedoelt dat koste wat het kost de omgevingswaarde moet worden bereikt en dat andere belangen hierbij geen rol spelen. Kan de Minister toelichten of dit zo is? Zo nee, welke belangen worden wel meegewogen en welke niet? Op welke manier wordt deze afweging gemaakt en wie ziet toe op het borgen van de belangen? In het bijzonder wijzen deze leden hierbij op het aangenomen

amendement van de leden Geurts en Harbers over rekening houden met vereisten op economisch, sociaal en cultureel gebied (Kamerstuk 35 600, nr. 17).

Het Rijk is verplicht om tijdig te voldoen aan de drie in het wetsvoorstel opgenomen resultaatsverplichtende omgevingswaarden. Indien uit het systeem van monitoring, rapportage en bijsturing blijkt dat de genomen of voorgenomen maatregelen onvoldoende effect sorteren, zal het programma tijdig moeten worden aangepast om aan de verplichting te voldoen. Bij het opstellen en wijzigen van het programma moet de Minister van LNV ingevolge het door deze leden genoemde amendement rekening houden met de vereisten op economisch, sociaal en cultureel gebied en met de regionale en lokale bijzonderheden. In overeenstemming daarmee schrijft het voorgehangen ontwerpwijzigingsbesluit voor dat het programma voor de daarin opgenomen Natura 2000-gebieden een beschrijving bevat van de verwachte sociaaleconomische effecten en de weging van de haalbaarheid en betaalbaarheid van de te nemen maatregelen. De analyses en inzichten die hieruit voortkomen geven het Rijk en provincies ook de mogelijkheid integrale afwegingen in de gebieden te maken. Het programma wordt bovendien bij de vaststelling en vervolgens bij iedere actualisatie aan het parlement gezonden. Daarmee wordt deze informatie ook aan uw Kamer gerapporteerd.

28. De leden van de CDA-fractie vragen zich af of de Minister kan toelichten hoe de KDW precies tot stand is gekomen en in hoeverre deze wetenschappelijk onderbouwd is. Waarom heeft er nog geen evaluatie van de KDW door onafhankelijke wetenschappers plaatsgevonden?

Sinds 2012 worden in Nederland de kritische depositiewaarden gebruikt die specifiek met het oog op de toepassing op stikstofgevoelige habitattypen en leefgebieden van soorten zijn vastgesteld in het rapport «Overzicht van kritische depositiewaarden voor stikstof, toegepast op habitattypen en leefgebieden van Natura 2000» (Bijlage bij Kamerstuk 32 670, nr. 200) van Van Dobben e.a. (2012).¹⁰ In hoofdstuk 2 van dit rapport wordt de methode uitgelegd. Een korte samenvatting van dit hoofdstuk zou geen recht zou doen aan de vraag van de CDA-fractie; daarom wordt hier naar dit hoofdstuk verwezen. De resultaten per habitatype en leefgebied van soorten zijn nauwkeurig onderbouwd in bijlage 1 en 2 van het rapport. Omdat die onderbouwing weer steunt op veel onderliggend nationaal en internationaal onderzoek, is in de bijlagen naar die bronnen verwezen.

De evaluatie door onafhankelijke wetenschappers heeft reeds plaatsgevonden. Dat wordt uitgelegd in paragraaf 4.1 van het rapport. Het rapport van 2012 is namelijk een actualisering van het rapport van Van Dobben & Van Hinsberg (2008),¹¹ naar aanleiding van de Europese actualisatie in 2010 van de op Europees niveau vastgestelde (bandbreedtes van) kritische depositiewaarden. Voorafgaand aan de publicatie van het rapport (2008), is de methode in 2007 internationaal beoordeeld. De reviewcommissie bestond uit toonaangevende, onafhankelijke experts uit Denemarken, Duitsland, Groot-Brittannië en Nederland. De bevindingen zijn opgenomen in bijlage 4 van het rapport uit 2008. Dezelfde methode is gebruikt in 2012, waardoor het niet nodig was om de versie van 2012 opnieuw te laten beoordelen.

¹⁰ <https://library.wur.nl/WebQuery/wurpubs/434041>

¹¹ <https://www.wur.nl/en/Publication-details.htm?publicationId=publication-way-333734383432>

3.2 Monitoring en rapportage

29. De leden van de CDA-fractie vragen welke partij of organisatie de monitoring gaat uitvoeren en in hoeverre deze partij of organisatie onafhankelijk is. Op welke manier wordt, net als bij de data die vooraf verzameld wordt, gecontroleerd of de verzamelde data betrouwbaar, objectief, representatief en transparant zijn? Deze leden vragen tevens op welke manier wordt bepaald waar de gemeten stikstof van afkomstig is. Hoe wordt bijvoorbeeld bepaald of stikstof uit het buitenland, van industrie of landbouw afkomstig is?

Voor de uitwerking van het monitorings- en rapportagesysteem heb ik een verzoek in voorbereiding aan het PBL als beoogde coördinerende onafhankelijke partij, met een eigenstandige rol van het RIVM en de WUR. De kennisinstellingen dragen bij aan de ontwikkeling van de monitor vanuit hun onderscheiden rollen en verantwoordelijkheden, zoals het opstellen van een integrale rapportage, dataverzameling, modelberekeningen en informatiebeheer. Er zullen afspraken gemaakt worden met de bestuursorganen waaraan taken zijn opgedragen ter uitvoering van de voorgestelde Wet stikstofreductie en natuurverbetering over het aanleveren van informatie van de monitoring van de maatregelen waar zij verantwoordelijkheid voor dragen.

De kennisinstellingen verrichten hun werkzaamheden op onafhankelijke wijze en dragen zorg voor de wetenschappelijke kwaliteit van de rapportages en de betrouwbaarheid van de gegevens.

Stikstofmonitoring richt zich op zowel emissie als depositie, omdat voor goede depositieberekeningen gerichte emissiegegevens nodig zijn. Gegevens over de uitstoot van stikstof worden verzameld in de Emissieregistratie. Voor het berekenen van de depositie is onder meer de ruimtelijke verdeling van de bronnen van belang, net als de sterkte en de uitworphoogte van de emissies. Ook wordt rekening gehouden met meteorologische gegevens. Emissies van buitenlandse bronnen worden geschat aan de hand van door de lidstaten van de EU aangeleverde emissieprognoses in het kader van de Nationale Emissieplafonds (NEC-richtlijn). Het RIVM vergelijkt de modelberekeningen met de metingen en stelt de modelberekeningen indien nodig bij. Het resultaat is de meest nauwkeurige en betrouwbare inschatting die gemaakt kan worden van de herkomst en depositie van (stikstof)emissies van de verschillende sectoren en bronnen.

4.1 Inleiding

30. De leden van de CDA-fractie vragen in hoeverre de «tijdelijke stikstofuitstoot» van de bouw meegenomen wordt in de tussentijdse metingen, om te voorkomen dat er mogelijk onterecht extra maatregelen hiervoor genomen moeten worden. Wat is hierop de visie van de Minister?

De uitstoot en deposities die te relateren zijn aan de bouwsector maken deel uit van de systematiek van monitoring en bijsturing. Dit monitoringsysteem wordt momenteel samen met het PBL, het RIVM en de WUR nader uitgewerkt, en is er mede op ingericht om tijdig te kunnen bijsturen. De totale bijdrage van emissies door activiteiten van de bouwsector aan de totale depositie is ten opzichte van andere sectoren zeer gering (1,3%) en wordt vooral veroorzaakt door inzet van mobiele werktuigen op de bouwplaats en de bijbehorende vervoersbewegingen. Doordat de stikstofemissies in de bouwfase in hoofdzaak NOx-emissies betreffen die voor een belangrijk deel leiden tot een diffuus gelijkmatige deken over

Nederland, worden deze emissies en de reductie daarvan gezien op «dekeniveau». Op een hoger schaalniveau geldt dat er sprake is van een min of meer gelijkblijvend bouwvolume met een zelfs dalend emissievolume als gevolg van reeds vastgesteld beleid. Hierbij is meer in het algemeen ook van belang dat de bouw een continu proces is waarbij het bouwvolume landelijk en over het geheel genomen min of meer gelijk blijft.

Op basis van de monitoringsresultaten zal bijsturing plaatsvinden indien de beoogde effecten van het programma voor onder meer het behalen van de stikstofdepositiedoelstellingen in gevaar dreigen te komen. De totale stikstofdeken, en dus ook depositie veroorzaakt door de bouw, wordt substantieel gereduceerd door een structureel pakket aan robuuste bronmaatregelen en door de autonome daling van emissies als gevolg van reeds vastgesteld beleid. Dit pakket van maatregelen ondersteunt o.a. de reductie van stikstofemissies bij het verrichten van bouw-, sloop- en aanlegwerkzaamheden van onder andere woningen, utiliteit, energieprojecten en activiteiten in de grond-, weg- en waterbouw. Voor het totaalpakket aan maatregelen wordt tweejaarlijks gezien of bijstelling noodzakelijk is. Wanneer de resultaten van individuele maatregelen achterblijven, bestaat er de mogelijkheid om aanpassingen te maken in bijvoorbeeld het instrumentarium en verdeling van budget of om additionele maatregelen te treffen.

4.5 Reductie in de bouwsector

31. De leden van de CDA-fractie lezen dat een van de lijnen met de bouwsector is om kennisontwikkeling en innovatie te bevorderen via subsidie voor emissiearme bouwconcepten en bouwlogistiek, onder meer gericht op toepassing van lichtere bouwmaterialen, meer off-site-productie (prefab), efficiëntere bouwprocessen en logistiek via onder meer digitalisering en de inzet van bouw hubs. Dit faciliteert de ontwikkeling en toepassing van concepten die emissies ook over de hele bouwketen heen op de meest kosteneffectieve wijze reduceren. Deze leden vragen de Minister hoe de innovatie en kennisontwikkeling bevorderd wordt. Welke subsidies zijn hiervoor beschikbaar? Welke sectorpartijen zijn hierbij betrokken? In hoeverre wordt er gekeken naar succesverhalen in het buitenland om door middel van innovatie stikstofgebruik te reduceren? Kan de Minister een overzicht geven van het gebruik van prefab-productie door de jaren heen? In hoeverre verschilt het gebruik van prefab-productie tussen het segment diensten van algemeen economisch belang (DAEB) en het segment niet-DAEB?

Het kabinet werkt op dit moment samen met de bouwsector en opdrachtgevers een breed beleidspakket uit van stikstofbeperkende maatregelen. Onderdeel hiervan is een kennis- en innovatieprogramma gericht op toepassing van lichtere bouwmaterialen, meer off-site-productie (prefab), efficiëntere bouwprocessen en logistiek via onder meer digitalisering en de inzet van bouw hubs. De uitwerking van het programma wordt vormgegeven met sectorpartijen en steun van onder meer het BTIC, Topsector Logistiek inclusief TKI Dinalog en de DigidealGO. In de uitwerking wordt nog gezien met welke subsidies het programma het beste is te instrumenteren. In het programma zullen ook eventuele lessen uit het buitenland in kaart worden gebracht en benut. Op voorhand lijkt daarbij de uitdaging tot stikstofreductie internationaal gezien relatief groot. Het kennis- en innovatieprogramma kan de bouwsector helpen om een internationaal leidende positie op het terrein van emissieloos bouwen in te nemen. Daarbij heeft de Nederlandse bouwsector op het terrein van bouwlogistiek met de toepassing van bouw hubs al belangrijke eerste stappen gezet. Ook voor prefab, meer industrieel met lichtere materialen

zijn steeds meer initiatieven in de markt zichtbaar. Van deze bouwstroom wordt vanuit de overheid geen registratie bijgehouden. Uit inventarisatie van het Ministerie van BZK blijkt dat zo'n 10–20% van de woningbouwproductie industrieel wordt gebouwd en dat er steeds meer projecten worden voorgenomen. Daarnaast is er eind 2020 ook een City Deal Circulair en Conceptueel bouwen gestart door Rijk, provincies, gemeenten, private partijen en kennisinstellingen gezamenlijk, die op diverse wijzen kennis en innovatie ten aanzien van innovatieve duurzame bouwconcepten bevordert.

Vragen en opmerkingen van de leden van de D66-fractie

De leden van de D66-fractie hebben kennisgenomen van het Wijzigingsbesluit stikstofreductie en natuurverbetering en hebben hier nog enkele vragen over.

32. In de nota van toelichting lezen de leden van de D66-fractie dat de uitvoeringsplicht van de bron- en natuurmaatregelen uit het programma inhoudt dat de bestuursorganen die daarvoor in het programma zijn aangewezen, zorgen voor de uitvoering van de daarin opgenomen maatregelen. Onder welke voorwaarden mogen bestuursorganen van instemming met de genoemde/voorgestelde maatregelen afzien? Wanneer een bestuursorgaan niet instemt met de maatregelen, wat zijn daar de gevolgen van? Welke doorzettingsmacht heeft het Rijk hierin? Welke rechten kunnen derden ontlenen aan deze uitvoeringsplicht? Is het mogelijk dat derden bijvoorbeeld om handhaving van actie vragen?

De interbestuurlijke samenwerking in de stikstofaanpak is op diverse manieren georganiseerd, zowel in de gebiedsgerichte aanpak binnen het programma stikstofreductie en natuurherstel als met het verantwoordelijk departement over het ontwerp van de verschillende regelingen. Uitgangspunt is dat het om een gezamenlijke opgave gaat. De inzet van Rijk en provincies vindt deels zijn weerslag in het programma. Er geldt een uitvoeringsplicht voor bestuursorganen die ermee hebben ingestemd om landelijke dan wel regionale maatregelen op te nemen in het programma. Indien er geen instemming is, bestaat er geen uitvoeringsplicht. In dat geval zullen Rijk en provincies bestuurlijk in gesprek moeten over de inzet op hun beider verantwoordelijkheid ten aanzien van de instandhoudingsdoelen in de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn. In een uiterst geval kunnen dan de instrumenten vanuit interbestuurlijk toezicht van toepassing zijn. Ik verwacht dat dit niet nodig zal zijn, omdat Rijk en provincies zich ten volle verantwoordelijk voelen voor de stikstofaanpak.

Derden kunnen ook invloed uitoefenen op het uitvoeren van de maatregelen in het programma. Voor het vaststellen en wijzigen van het programma stikstofreductie en natuurverbetering kunnen burgers en bedrijven in de eerste plaats de bestuursorganen aanspreken die zijn belast met de uitvoering van een programma of daarna het algemeen rechtstreeks gekozen vertegenwoordigende orgaan. Als ook dat niet leidt tot de opstelling of wijziging van een programma, kan de belanghebbende daar concreet om vragen. Een derde kan geen handhavingsverzoek doen, maar wel om toepassing van het interbestuurlijk toezichtinstrumentarium vragen. Leidt dat niet tot het gewenste resultaat, dan staat de weg naar de burgerlijke rechter open (met een beroep op onrechtmatige daad).

Voor zover toepassing wordt gegeven aan de vervangingsmogelijkheid van maatregelen, bijvoorbeeld in het licht van de uitvoeringsplicht, is een wijziging van het programma en bijbehorende voorafgaande inspraakprocedure vereist. Op de voorbereiding van het programma en een wijziging daarvan is afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht van

toepassing, waarbij eenieder een zienswijze kan indienen (artikel 1.12c van het wetsvoorstel en artikelen 16.23 en 16.27 van de Omgevingswet).¹² Derden hebben op die manier ook inspraak in de te vervangen en nieuwe maatregelen.

33. De leden van de D66-fractie lezen dat door middel van tussendoelen op basis van andere indicatoren dan alleen «meetbare effecten» het programma aangepast kan worden. Op verschillende manieren kan het programma worden aangepast, zoals door het treffen van extra reserve-maatregelen. Worden deze reservemaatregelen verder uitgewerkt, zodat bij tegenvallende monitoringsresultaten snel overgegaan kan worden tot het nemen van die maatregelen en er geen kostbare tijd verloren gaat? Zo nee, waarom niet? Zijn er mogelijkheden om het «vervuiler betaalt»-principe in de maatregelen te verwerken?

Het kabinet vindt het van belang dat indien maatregelen, om welke reden dan ook, niet de verwachte effecten kunnen leveren, er tijdig bijgestuurd wordt zodat de omgevingswaarde(n) gerealiseerd kunnen worden. Dat is in essentie ook de kern van de monitorings- en bijstellingsystematiek. Bijsturing kent verschillende opties, zowel binnen bestaande of te nemen maatregelen als daarbuiten. Wat de mogelijkheden zijn om (indien nodig) bij te sturen, kan onder andere afhankelijk zijn van de omvang van de benodigde bijsturing, (de samenhang met) reeds genomen maatregelen of locatie(s) waar bijgestuurd moet worden. Het kabinet laat in het kader van de structurele aanpak de potentie van diverse maatregelen in kaart brengen, onder andere op het vlak van normeren en bepalen. De uitkomsten van deze verkenningen kunnen worden meegenomen bij de eventuele uitwerking van reservemaatregelen.

34. Deze leden hebben enige zorgen over eventuele prikkels in huidige subsidie- en financieringsstromen die tegengestelde krachten aan het werk zetten. Worden de huidige subsidie- en financieringsstromen doorgelicht om deze prikkels te voorkomen? Zo ja, welke zijn tot op heden geïdentificeerd en welke maatregelen worden genomen? Zo nee, waarom niet?

Het evalueren en doorlichten van subsidie- en financieringsstromen, individueel en in samenhang, is een continue activiteit die voortkomt uit de bepalingen van de Comptabiliteitswet 2016 (artikel 4.20) en de Algemene wet bestuursrecht (artikel 4:24). Wat betreft de eisen die aan een (instrument)evaluatie of beleidsdoorlichting worden gesteld, is de Regeling periodiek evaluatieonderzoek van toepassing. Een van de eisen betreft de doelmatigheid, waarvan onderzoek naar ongewenste neveneffecten deel uitmaakt. De planning van de (instrument)evaluaties en doorlichtingen van beleid op het niveau van hoofdthema's van de begroting wordt opgenomen in de desbetreffende begroting. De resultaten van de onderzoeken worden aan de Kamer aangeboden en kunnen tot wijziging van beleidsinzet leiden. Subsidies gebaseerd op wettelijke regelingen moeten ten minste eenmaal in de vijf jaar worden beoordeeld op doeltreffendheid en doelmatigheid gerelateerd aan de doelstelling van dat beleid. Een beleidsdoorlichting op het niveau van een thema zoals omschreven in de begroting, waarvoor meerdere instrumenten worden ingezet, wordt ten minste eenmaal in de zeven jaar uitgevoerd. Voor beleidsdoorlichtingen geldt eveneens, dat de Kamer

¹² Inspraak is niet vereist in geval van een wijziging van ondergeschikte aard (zie het voorgestelde artikel 1.12c van de Wnb), dan wel een wijziging van ondergeschikte aard die niet leidt tot grotere nadelige gevolgen voor het milieu of een wijziging die alleen ziet op het herstel van een kennelijke verschrijving (zie respectievelijk de artikelen 16.27, tweede lid, en 16.24, tweede lid, van de Omgevingswet).

vooraf over de opzet en vraagstelling van de doorlichting wordt geïnformeerd.

35. Het programma zal tussentijds gewijzigd moeten worden als duidelijk is dat met het programma niet kan worden voldaan aan een tussendoel of aan een omgevingswaarde. Door wie wordt bepaald hoe het programma gewijzigd moet worden om aan de omgevingswaarde te voldoen? Kan tevens worden uitgelegd wat de procedure is voor deze wijziging en in welke fase van de uitvoering van het programma dat plaatsvindt? Welke termijn wordt hier voorzien? Wat houdt de «passende termijn» in deze in?

Ik stel het programma en wijzigingen daarvan vast. Ik informeer het parlement elk jaar over de omvang van de stikstofdepositie, elke twee jaar over de voortgang en de gevolgen van de in het programma opgenomen maatregelen en elke zes jaar over de ontwikkeling van de staat van instandhouding van de betrokken Natura 2000-gebieden. Als een programmawijziging nodig is omdat uit die monitoring blijkt dat met het programma niet kan worden voldaan aan een tussendoel of een omgevingswaarde, dan zal de Minister over de concrete invulling van de wijziging in overleg treden met betrokken overheden en andere organisaties. Afgezien van wijzigingen van ondergeschikte aard geldt voor een programmawijziging een inspraakprocedure. Het parlement wordt geïnformeerd over programmawijzigingen.

De tijd die nodig zal zijn voor het doorvoeren van een programmawijziging zal afhankelijk zijn van de concrete wijziging. Factoren daarbij bijvoorbeeld de aard en strekking van de aanvullende of nieuwe maatregelen, het aantal betrokken overheden en andere organisaties en de aard van de inspraakreacties.

Artikel 3.11, tweede lid, van de Omgevingswet bepaalt dat het programma zo wordt gewijzigd dat binnen een passende termijn aan de omgevingswaarde wordt voldaan. Aangezien het bij de drie in het wetsvoorstel opgenomen omgevingswaarden voor stikstofdepositie gaat om resultaatsverplichtingen die in de toekomst liggen en voorafgaand aan het moment waarop aan de omgevingswaarden voldaan moet zijn een intensieve monitoring plaatsvindt waardoor zo nodig op tijd kan worden bijgestuurd, ligt het in de rede om «passende termijn» in beginsel zo uit te leggen dat daarmee bedoeld wordt op het jaar waarin moet worden voldaan aan de betrokken omgevingswaarde, dus 2025, 2030 respectievelijk 2035.

36. Klopt het dat met de aangenomen amendementen de volgende alinea in de nota van toelichting aangescherpt moet worden, aangezien het bij een resultaatsverplichting het een stuk minder voor de hand ligt om bij tegenvallende resultaten een doel verder in de toekomst als uitgangspunt te nemen? Het gaat om de volgende alinea op pagina 26 en 27: «Het tweede lid van artikel 3.11 van de Omgevingswet bepaalt dat het programma zo wordt gewijzigd dat binnen een passende termijn aan de omgevingswaarde wordt voldaan. Een vergelijkbare bepaling ontbreekt in artikel 4.28. De vraag welke wijziging van het programma nodig is als uit de monitoring blijkt dat met het programma niet kan worden voldaan aan een tussendoel, hangt af van de vraag of er nog voldoende tijd is om het programma aan te passen aan dat tussendoel. Ontbreekt die tijd, dan ligt het voor de hand om het programma zo te wijzigen dat in ieder geval zal worden voldaan aan het volgende tussendoel. (...) Het programma moet zelfs tussentijds worden gewijzigd als duidelijk is dat met het programma niet kan worden voldaan aan een tussendoel of aan de omgevingswaarde, zie het nieuwe artikel 4.28 van het Besluit kwaliteit leefomgeving en artikel 3.11 van de Omgevingswet.»

Ik neem aan dat deze leden doelen op de amendementen met de Kamerstuknummers 21 en 49, waarmee aan het wetsvoorstel resultaatsverplichtende omgevingswaarden voor stikstofdepositie zijn toegevoegd voor 2025 en 2035. Die amendementen leiden niet tot aanscherping van de door deze leden geciteerde passage in de nota van toelichting. Het in het ontwerpbesluit opgenomen nieuwe artikel 4.28 van het Besluit kwaliteit leefomgeving schrijft voor – net zoals artikel 3.11, eerste lid, van de Omgevingswet dat doet voor een dreigende overschrijding van een omgevingswaarde – dat het programma stikstofreductie en natuurverbetering wordt gewijzigd als uit de monitoring blijkt dat met het programma niet kan worden voldaan aan een inspanningsverplichtend tussendoel. In het citaat wordt uitgelegd waarom het ontwerpbesluit voor een dreigende overschrijding van de inspanningsverplichtende tussendoelen (zoals die zullen worden opgenomen in het programma stikstofreductie en natuurverbetering) niet – zoals artikel 3.11, tweede lid, van de Omgevingswet dat wél doet voor een dreigende overschrijding van een omgevingswaarde – bepaalt op welke wijze het programma in zo'n geval moet worden gewijzigd. Het citaat gaat dus over de inspanningsverplichtende tussendoelen en niet over de resultaatsverplichtende omgevingswaarden.

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

Algemeen

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie hebben kennisgenomen van het Wijzigingsbesluit stikstofreductie en natuurverbetering en hebben daar nog een aantal vragen en opmerkingen over.

1. Inleiding

37. De leden van de PvdD-fractie zijn zeer teleurgesteld dat het programma stikstofreductie en natuurverbetering tot op heden niet is opgesteld. Het is al bijna 20 maanden geleden dat de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State de PAS-uitspraak deed, maar nog steeds holt de natuurkwaliteit achteruit en zijn grote reductiemaatregelen niet geïmplementeerd. Vanwege het amendement van de leden Van Otterloo en Dik-Faber (Kamerstuk 35 600, nr. 21) ligt de eerste resultaatsverplichting nu vast op 2025; vier jaar vanaf nu. Wanneer voorziet de Minister dat het programma stikstofreductie en natuurverbetering in werking zal treden, zodat het over vier jaar de benodigde resultaten zal leveren? Kan de Minister daarbij uiteenzetten op welke manier het programma tot stand zal komen?

Voor een aantal individuele bronmaatregelen geldt dat reeds met de implementatie is begonnen of de voorbereiding zich in een afrondende fase bevindt. Dit geldt onder andere voor de regeling voor gerichte opkoop van piekbelasters (Regeling provinciale aankoop veehouderijen nabij natuurgebieden, die op 3 november 2020 is gepubliceerd (Stcrt. 2020, nr. 57568), de subsidieregeling voor brongerichte verduurzaming in het kader van de stalmaatregelen (Subsidieregeling Brongerichte verduurzaming) en de subsidieregeling voor retrofit binnenvaart waarvoor publicatie begin 2021 is voorzien. Het Rijk trekt bij de implementatie van bronmaatregelen gezamenlijk op met de provincies en andere stakeholders. Ten aanzien van diverse maatregelen worden op dit moment nadere afspraken gemaakt. Voor wat betreft het Natuurherstelpakket als onderdeel van het programma, heb ik begin juli 2020 op hoofdlijnen afspraken gemaakt met de provincies. Deze zijn nader geconcretiseerd in een uitvoeringsprogramma en een Agenda Natuurinclusief. Dit uitvoe-

ringsprogramma is medio december 2020 naar uw Kamer gestuurd (Kamerstuk 33 576, nr. 216). Op basis van dit uitvoeringsprogramma zal ik per provincie middels een specifieke uitkering middelen toekennen om maatregelen uit te voeren die bijdragen aan de opgave. Vervolgens kunnen de eerste maatregelen van het natuurpakket van start gaan. Deze natuurmaatregelen en de bronmaatregelen zoals gepresenteerd in mijn brief van 24 april 2020 (Kamerstuk 35 334, nr. 82) zullen een onderdeel van het programma stikstofreductie en natuurverbetering vormen. Het kabinet is voornemens het integrale programma in de eerste helft van 2021 vast te stellen, waarbij ik graag benadruk dat het starten met uitvoeren van maatregelen daar niet afhankelijk van is, zoals hierboven geïllustreerd.

38. Daarbij vragen deze leden zich af of hoe het programma stikstofreductie en natuurverbetering zich verhoudt tot de maatregelen die zijn genoemd in de Kamerbrief over de structurele aanpak stikstof (Kamerstuk 35 334, nr. 82). Zo is de provinciale subsidieregeling voor de gerichte opkoop van piekbelasters al opengesteld, terwijl het programma nog niet is vastgesteld. Vormt deze gerichte opkoopsubsidie voor piekbelasters nu wel of geen onderdeel van het programma stikstofreductie en natuurverbetering? Begrijpen deze leden het goed dat zowel de bron- als natuurherstelmaatregelen die het programma voorschrijft opgenomen zullen worden in de te actualiseren beheerplannen voor de Natura 2000-gebieden?

Alle maatregelen die worden genoemd in de brief aan de Tweede Kamer van 24 april 2020 over de structurele aanpak stikstof (Kamerstuk 35 334, nr. 82) zullen onderdeel uitmaken van het programma stikstofreductie en natuurverbetering, zo ook de provinciale subsidieregeling voor de gerichte opkoop van piekbelasters. Vaststelling van het programma belemmert niet het (al eerder) treffen van de voorgenomen maatregelen. Wat betreft de beheerplannen geldt dat in ieder geval de natuurherstelmaatregelen uit het programma hierin zullen worden uitgewerkt en opgenomen.

2. Programma stikstofreductie en natuurverbetering

2.1 Strekking, doelstelling en uitvoering

39. De leden van de PvdD-fractie hebben grote zorgen over de uitwerking van de omgevingswaardes die vast zijn gelegd in de Wsn. Omdat deze omgevingswaardes geformuleerd zijn in termen van het percentage oppervlakte van habitats die onder de KDW zouden moeten zitten, is het gevaar levensgroot dat gestuurd zal worden op het (marginaal) verbeteren van die natuurgebieden waarvan de KDW het minst overschreden is. De habitattypen waarvan de KDW meerdere malen overschreden is – en die daarmee het ernstigst lijden onder de stikstofdeken – kunnen uit het oog verloren worden, omdat met dat areaal de omgevingswaardes niet efficiënt te bereiken zijn. De Minister stelt: «Bij het opstellen van het programma kan desgewenst worden gekozen voor prioritering van bepaalde gebieden of habitats, gegeven de verschillen in grootte van de opgave.» Hoe gaat de Minister hierbij voorkomen dat juist ingezet wordt op de gebieden met de kleinste reductieopgave om tot onder de KDW te komen? Want dat zou betekenen dat de zwaarst belaste gebieden aan hun lot worden overgelaten, en juist dat is funest voor de natuur. Deze leden ontvangen graag een reactie van de Minister.

Uit artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn volgt dat de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten in de Natura 2000-gebieden niet mag verslechteren. Dit betekent dus dat behoud duurzaam geborgd moet worden, ook voor de meest overbelaste

gebieden. Het kabinet geeft dan ook invulling aan deze verplichting. De structurele aanpak draagt bij aan de afname van de stikstofdepositie in alle Natura 2000-gebieden. Er vindt in veel gebieden ook herstel plaats, wat eraan bijdraagt dat de stikstofgevoelige natuur in een gunstige staat van instandhouding wordt gebracht. Het kan zijn dat de mate van depositiereductie, of de snelheid waarmee die wordt bereikt, onvoldoende blijkt te zijn in concrete gebieden. Op voorhand is dat nu niet duidelijk, maar dat zou kunnen blijken uit gebiedsinformatie. Het gaat dan om gevallen waar ondanks genomen herstelmaatregelen toch verslechtering optreedt. Als een herstelmaatregel in zo'n geval die verslechtering dus niet kon voorkomen, is het inzetten van een aanvullende bronmaatregel met prioriteit voor een gebied nodig om een zodanige vermindering van depositie te bewerkstelligen dat verslechtering wél kan worden voorkomen. Daarmee wordt er voor gezorgd dat ook in de meest overbelaste Natura 2000-gebieden geen verslechtering optreedt en herstel ten minste mogelijk blijft.

40. Bovendien krijgen provincies met dit wijzigingsbesluit slechts een uitvoeringsverplichting voor de stikstofreductie- en natuurherstelmaatregelen waar zij zelf mee hebben ingestemd. Ziet de Minister het risico dat er provincies kunnen zijn – mogelijk juist diegene die de grootste stikstoflast hebben – die niet in zullen stemmen met (een deel van) de maatregelen uit het programma? Erkent de Minister dat dit grote problemen kan opleveren, omdat het Rijk gebonden is aan resultaatsverplichtingen, maar de provincies niet? Op welke manier is de Minister voornemens provincies te bewegen en, indien nodig, te dwingen om bepaalde maatregelen te nemen?

Rijk en provincies voelen zich beiden ten volle verantwoordelijk voor natuurverbetering en stikstofreductie. Dit blijkt onder meer uit het feit dat alle provincies hard aan de slag zijn met de gebiedsprocessen die nodig zijn om te komen tot gedragen gebiedsplannen. Het door de leden in deze vraag benoemde risico acht ik – mede gelet daarop – niet reëel. Provincies werken materieel ook al mee aan de uitvoering van het structurele pakket van het Rijk. Dit doen zij door het opstellen van analyses die inzicht geven in de opgave en door waar mogelijk de landelijke bronmaatregelen efficiënt en effectief toe te passen in hun gebieden.

Indien er over uitvoering van bepaalde maatregelen waarvoor provincies bevoegd gezag zijn geen instemming is, is het juist dat in die gevallen de uitvoeringsplicht niet geldt. In dat geval zullen Rijk en provincies bestuurlijk in gesprek moeten over de inzet op hun beider verantwoordelijkheid ten aanzien van de instandhoudingsdoelen in de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn. Op grond van de artikelen 1.12 en 2.3 van de Wet natuurbescherming – en straks de artikelen 2.18 van de Omgevingswet, zoals gewijzigd door de Aanvullingswet natuur Omgevingswet, en artikel 3.59 van het Besluit kwaliteit leefomgeving, zoals gewijzigd door het Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet – hebben de provincies immers als wettelijke taak om te voldoen aan de internationale biodiversiteitsverplichtingen en om voor Natura 2000-gebieden de noodzakelijke instandhoudingsmaatregelen te treffen en via passende maatregelen ook preventief te handelen om verslechtering te voorkomen. In een uiterst geval kunnen dan de instrumenten vanuit interbestuurlijk toezicht worden toegepast. Ik verwacht dat dit niet nodig zal zijn, juist omdat, als aangegeven, Rijk en provincies zich beiden ten volle verantwoordelijk voelen voor de stikstofaanpak.

41. Kan de Minister aangeven waarom zij heeft gekozen voor een vervangingsmogelijkheid voor de door de provincies te nemen maatregelen? Deelt de Minister de zorg dat provincies hiernaar zullen grijpen om pijnlijkere maatregelen, maar waarvan de stikstofeffecten goed te

voorspellen zijn (zoals uitkoop van bedrijven), te vervangen door makkelijker geaccepteerde maatregelen, maar waarvan de effecten uiterst onzeker zijn (zoals subsidies voor technische investeringen)? Deelt de Minister het inzicht dat niet alleen de effecten van technische maatregelen zeer onzeker zijn, maar dat ze ook schaalvergroting in de hand werken (omdat de investeringen terug verdiend moeten worden) en daarmee niet bijdragen aan de omschakeling naar natuurinclusieve kringlooplandbouw? De leden van de PvdD-fractie roepen de Minister op om de volledige regie te nemen in het opstellen van het programma en de vervangingsmogelijkheid voor maatregelen door provincies te schrappen.

Maatregelen die aansluiten bij de ontwikkelingen in een regio, kunnen vaak rekenen op meer draagvlak en kunnen daardoor vaak ook effectiever worden uitgevoerd. Er is onder meer gekozen voor een vervangingsmogelijkheid, omdat zowel de opgave als de oplossingsmogelijkheden per gebied zeer uiteenlopend zijn. Door middel van deze vervangingsmogelijkheid kan in een regio maatwerk worden geleverd dat past bij de kenmerken en uitdagingen van een gebied. Ook als een maatregel om wat voor reden niet kan doorgaan of minder effectief blijkt te zijn dan aanvankelijk ingeschat geldt de vervangingsmogelijkheid. Dit alles met het doel om een optimaal effect te bereiken. De door de leden in deze vraag benoemde zorg deel ik niet. Bovendien biedt de vervangingsmogelijkheid zoals deze is vormgegeven voldoende waarborgen voor wat betreft het beoogde resultaat. Bij een verzoek tot vervanging van een maatregel binnen het programma stikstofreductie en natuurverbetering, moet immers door het betrokken bestuursorgaan (in casu: de betrokken provincie) aannemelijk worden gemaakt dat is voldaan aan het vereiste dat het beoogde resultaat niet in gevaar komt, of in de woorden van de wettelijke bepaling: dat de gevraagde wijzigingen «per saldo passen binnen, of in ieder geval niet in strijd zijn met, het programma». Dit heeft betrekking op zowel het te verwachten effect van de maatregel, als de te verwachten zekerheid en voorspelbaarheid van dat effect. Voor een programmawijziging is instemming nodig van het daarvoor in het programma aangewezen bestuursorgaan. In het voorbeeld dat de leden hier schetsen zou dit betekenen dat, naast gedeputeerde staten, de Minister van LNV in moet stemmen met de wijziging. Stikstofreductie zal zowel worden bereikt door de omslag naar kringlooplandbouw als door emissiearme landbouw. Voor de ondersteuning van natuurinclusieve kringlooplandbouw heb ik het omschakelprogramma duurzame landbouw ingericht en heb ik aandacht voor het beschikbaar krijgen van voldoende grond voor boeren om te kunnen extensiveren.

42. Hoe verhouden de nadere regels aan het programma, zoals uitgewerkt in het voorliggende wijzigingsbesluit, zich tot het amendement van de leden Futselaar en De Groot (Kamerstuk 35 600, nr. 50) dat regelt dat provinciale gebiedsplannen uitgewerkt worden voor het bereiken van de omgevingswaardes? De leden van de PvdD-fractie vragen zich tevens af wat de stand van zaken is van de gebiedsgerichte aanpakken voor stikstofreductie, waarvan de Minister reeds in november 2019 stelde dat deze processen van start waren gegaan (Kamerstuk 32 670, nr. 193). Komen al deze gebiedsgerichte aanpakken nu alsnog samen in een nationaal programma, dat vervolgens weer provinciaal uitgewerkt wordt, zoals het genoemde amendement regelt? Deze leden ontvangen graag opheldering over dit proces.

Het programma stikstofreductie en natuurverbetering, toekomstige wijzigingen daarvan alsmede de gebiedsplannen komen tot stand in een goede dialoog tussen provincies en Rijk, vanuit de gezamenlijke wettelijke verantwoordelijkheid voor natuurbescherming en wordt bekrachtigd in wederzijdse bestuurlijke afspraken. Uitgangspunt daarbij is dat het Rijk

vanuit de systeemverantwoordelijkheid verantwoordelijk blijft voor het behalen van de (landelijke) resultaatsverplichtende omgevingswaarden. De Minister van LNV is het bevoegde bestuursorgaan voor het vaststellen van het programma stikstofreductie en natuurverbetering, dat zal moeten voldoen aan de nadere regels als uitgewerkt in het voorliggende wijzigingsbesluit.

In aanvulling op deze nadere regels legt het amendement van de leden Futselaar en De Groot (Kamerstuk 35 600, nr. 50) vast dat er een provinciaal gebiedsplan wordt opgesteld, ter nadere gebiedsgerichte uitwerking van het programma. Provincies kunnen in dat kader ook voorstellen doen tot wijziging van het programma. Voor een programmawijziging is instemming nodig van Rijk en provincies. Daarmee geeft het amendement (binnen de geldende kaders) ruimte voor maatwerk passend bij de kenmerken van een gebied en de uitdagingen die daar liggen. De gebiedsprocessen zullen, zoals ik heb aangegeven in mijn brief aan de Tweede Kamer van 1 november 2019 (Kamerstuk 32 670, nr. 193), input zijn voor deze nadere gebiedsgerichte uitwerking van het programma stikstofreductie en natuurverbetering. Provincies werken parallel daaraan ook mee aan de uitvoering van het structurele pakket van het Rijk in het kader van het programma. Dit doen zij onder meer door het opstellen van analyses die inzicht geven in de opgave en door waar mogelijk de landelijke (bron)maatregelen efficiënt en effectief toe te passen in de Natura 2000-gebieden in hun provincie. De stand van zaken van de gebiedsgerichte aanpakken voor stikstofreductie zijn door het IPO geactualiseerd en inzichtelijk gemaakt in de «Doorkijk Gebiedsgerichte Aanpak Stikstof in relatie tot de Structurele Aanpak Stikstof». Deze is in te zien via de website van het IPO via: https://ipo.nl/files/3216/0753/0669/Gebiedsgerichte_aanpak_stikstof.pdf.

43. Tevens vragen zij wat de stand van zaken is betreffende het wetsvoorstel dat de vrijwillige warme sanering van boerenbedrijven mogelijk moet maken, dat ook in de eerder genoemde Kamerbrief van 1 november 2019 aangekondigd werd.

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

2.3 Tussendoelen

44. De leden van de PvdD-fractie vernemen graag van de Minister voor wanneer het eerste tussendoel in het programma stikstofreductie en natuurverbetering wordt voorzien, gegeven dat de eerste resultaatsverplichting vaststaat voor 2025. Op welke termijn wordt voorzien dat de eerste maatregelen genomen worden teneinde het eerste tussendoel te halen? Zal het programma, gelet op het aangenomen amendement van de leden Futselaar en De Groot (Kamerstuk 35 600, nr. 49) dat een omgevingswaarde stelt voor 2035, ook doorlopen tot 2035, in plaats van het oorspronkelijk voorziene 2030?

Het vaststellen van de tussendoelen geschiedt bij de vaststelling van het programma stikstofreductie en natuurverbetering. Voor de termijn tot aan het realiseren van de eerste omgevingswaarde in 2025 wordt op basis van de huidige inzichten gekeken naar een interval voor tussendoelen van twee jaar. Dat zou betekenen dat de eerste tussendoelen voor 2023

worden voorzien. Dit sluit aan bij de tweejaarlijkse tussentijdse rapportage van de voortgang en gevolgen van bronmaatregelen ten aanzien van de reductieopgave en omgevingswaarde en de rapportage van de voortgang en gevolgen van natuurmaatregelen. De komende periode zullen de verschillende (bron)maatregelen verdere uitwerking krijgen.

4. Partiële vrijstelling van de Natura 2000-vergunningplicht voor bouwen, slopen en aanleggen

4.4 Reikwijdte vrijstelling

45. De leden van de PvdD-fractie zijn zeer kritisch over de toevoeging van de wegenbouw aan de partiële vrijstelling van de vergunningplicht. Deze leden wijzen erop dat het aanleggen of verbreden van wegen doorgaans gepaard gaat met een toename van het weggebruik en daarmee met een permanente toename van de stikstofuitstoot. Kan de Minister bevestigen dat de vergunningsvrijstelling louter geldt voor activiteiten die een tijdelijke stikstofuitstoot veroorzaken? Kan de Minister bevestigen dat de vrijstelling bij de wegenbouw daarom alleen geldt voor onderhoudswerkzaamheden en uitdrukkelijk niet voor het aanleggen van extra asfalt?

De vrijstelling geldt inderdaad alleen voor activiteiten die een tijdelijke stikstofuitstoot veroorzaken; dat geldt ook voor de bouwactiviteiten met een tijdelijke stikstofuitstoot tijdens de aanlegfase van wegen. Het wetsvoorstel bevat een partiële vrijstelling van de natuurvergunningplicht wat betreft de gevolgen van de stikstofdepositie door tijdelijke activiteiten van de bouwsector. In de concept-amvb is opgenomen dat onder de partiële vrijstelling vallen: het bouwen en slopen van een bouwwerk (in de zin van de Woningwet en de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht) en het aanleggen, wijzigen en opruimen van een werk. Onder dat laatste valt naast de aanleg van een dijk of energie-infrastructuur ook de aanleg van een weg. De vrijstelling geldt ook voor de vervoersbewegingen die samenhangen met de werkzaamheden, zoals aan- en afvoer van bouwmaterialen en bouw- en sloopafval, transport van werknemers en werktuigen van en naar de bouwplaats en de emissies van werktuigen op de bouwplaats (aggregaten, bouwmachines, baggervoertuigen et cetera). Kenmerkend voor activiteiten van de bouwsector gedurende de bouwfase is dat het gaat om tijdelijke werkzaamheden die jaarrond op steeds wisselende locaties door het hele land plaatsvinden met een beperkte en tijdelijke stikstofemissie veroorzaakt door verbrandingsmotoren. De partiële bouwvrijstelling geldt niet voor eventuele stikstofemissie in de gebruiksfase. Bij wegverbredingen en de aanleg van nieuwe wegen zijn de stikstofemissies in de gebruiksfase doorgaans hoger dan de stikstofemissies in de aanlegfase. Voor de stikstofemissies in de gebruiksfase zal conform artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn een volledige toetsing blijven plaatsvinden.

4.5 Reductie in de bouwsector

46. De leden van de PvdD-fractie vernemen graag van de Minister op basis van welke analyse is gekozen voor een ambitie van 60% stikstofreductie in 2030 voor de bouwsector. Realiseert de Minister zich dat «de sector [aan heeft gegeven] onder voorwaarden zelfs op een kortere termijn dan 10 jaar de emissies met 80% te kunnen terugdringen»?¹³ Waarom heeft de Minister daar niet voor gekozen? Waarom slaat de Minister hiermee het advies van de commissie- Remkes in de wind om juridisch vast te leggen dat de bouwsector in (maximaal) tien jaar de

¹³ Niet alles kan overal, Eindadvies over structurele aanpak op lange termijn, Adviescollege Stikstofproblematiek, 8-06-2020, p. 85. (Kamerstuk 35 334, nr. 86)

emissies met 80% reduceert om zo een vergunningsvrijstelling juridisch verdedigbaar te maken?

In lijn met het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is de partiële vrijstelling niet gekoppeld aan een reductieopgave voor de bouwsector, maar wordt de vrijstelling onderbouwd met de effecten van het gehele structurele pakket aan maatregelen, dat ook bronmaatregelen in de bouwsector omvat.

Op basis van een analyse van TNO naar stikstofmaatregelen in de bouw en gesprekken met partijen uit de sector is de ambitie 60% stikstofreductie in 2030 voor de bouwsector tot stand gekomen. TNO concludeert dat het niet waarschijnlijk is dat de 80% reductie die door de Adviescommissie Remkes is benoemd, behaald kan worden zonder buitenproportionele kosten te maken. TNO geeft aan dat de ambitie van 60% stikstofreductie mogelijk met gericht beleid kan worden gerealiseerd, mits aan een aantal voorwaarden kan worden voldaan. Op dit moment wordt gewerkt aan een routekaart voor verduurzaming mobiele werktuigen en bouwlogistiek (inclusief nieuwe bouwconcepten en digitalisering). Uit de routekaart volgt het definitieve reductiepad.

47. Daarnaast vragen deze leden of het klopt dat dit convenant met de bouwsector vrijwillig is en daarom slechts vrijwillige maatregelen zal bevatten. Op welke manier voorziet de Minister de juridische vastlegging, zoals de commissie-Remkes adviseert en waardoor zekerheid geboden wordt dat de emissiereductie ook daadwerkelijk plaats zal vinden? Deelt de Minister het inzicht dat wanneer het convenant slechts een inspanningsverplichting behelst (en geen resultaatsverplichting), dezelfde fout wordt gemaakt als met de PAS, waarbij al vooraf «stikstofruimte» wordt uitgegeven zonder dat deze daadwerkelijk wordt gecompenseerd?

Mede op basis van de routekaart Verduurzaming Mobiele Werktuigen en Bouwlogistiek, die momenteel ontwikkeld wordt, wordt een voorstel gemaakt hoe invulling te geven aan de borging van de stikstofreductie. In elk geval zal de in het ontwerpbesluit opgenomen aanpassing in het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl), die voorziet in een algemene verplichting tot het beperken van de emissies van stikstofverbindingen in de bouwfase, een belangrijk element zijn van de borging.

Daarnaast maken de maatregelen om stikstof in de bouw te reduceren onderdeel uit van het totale pakket aan bronmaatregelen voor stikstofreductie. Met het voorgestelde totale pakket aan natuurmaatregelen en stikstofreducerende maatregelen geeft het kabinet invulling aan de continue verplichting om de landelijke staat van instandhouding te verbeteren totdat deze gunstig is. De wettelijke verankering van drie resultaatsverplichtende omgevingswaarden voor 2025, 2030 en 2035, in combinatie met de programmaplicht en het voorgestelde systeem van monitoring en bijsturing, garandeert een substantiële stikstofreductie. Als de situatie dreigt te ontstaan dat in 2025, 2030 of 2035 niet wordt voldaan aan de desbetreffende omgevingswaarde, dan moet het programma stikstofreductie en natuurverbetering worden aangepast. De monitorings- en bijsturingssystematiek zorgt er overigens voor dat er tijdig wordt ingegrepen als dat nodig is om te voorkomen dat de omgevingswaarden niet gehaald worden.

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

48. Ten slotte wijzen de leden van de PvdD-fractie de Minister erop dat de eerste geheel elektrische hijskraan nog geen jaar geleden pas op de markt kwam.¹⁴ Op welke termijn voorziet de Minister de grootschalige uitrol van elektrisch bouw- en sloopmaterieel? Wordt een dergelijk tijdpad vastgelegd of wordt er slechts gewerkt met (vrijblijvende) projecties van de verwachte ontwikkelingen?

Steeds meer bouwbedrijven en overheden zijn op zoek naar duurzame machines om toe te passen in bouwprojecten. Een groeiend aantal toeleveranciers speelt op deze ontwikkeling in door de gevraagde machines te ontwikkelen en aan te bieden. Natuur en Milieu heeft in opdracht van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat en in samenwerking met BMWT het overzicht «Elektrische mobiele werktuigen in beeld» opgesteld. Hieruit blijkt dat er nu al een flink aantal laadschoppen, graafmachines en overslagmachines elektrisch geleverd kan worden.

Er zijn dan ook mogelijkheden voor de inzet van duurzame machines. Een toename van de vraag naar duurzame machines levert tevens een belangrijke bijdrage aan de ontwikkeling en beschikbaarheid daarvan. De ambitie is om zo snel mogelijk de inzet van mobiele werktuigen zonder roetfilter en hoge stikstofdioxide emissie te beëindigen en het ingroei-pad naar nul-emissie mobiele werktuigen naar 2030 te versnellen. De rijksoverheid onderzoekt daarvoor in samenwerking met partijen hoe een ingroei-pad («routekaart») voor schoon en nul-emissie bouwmaterieel eruit kan zien.

In het Klimaatakkoord en het Schone Lucht Akkoord is afgesproken dat overheden afspraken maken over concrete eisen en gunningscriteria in de aanbestedingen en over de periodieke aanscherping van deze eisen en gunningscriteria in de periode naar 2030. Deze afspraken helpen niet alleen voor schone en gezonde lucht, maar ook bij het terugdringen van de uitstoot van stikstof en koolstofdioxide ten behoeve van natuur- en klimaatdoelen.

Vragen en opmerkingen van de leden van de SGP- fractie

De leden van de SGP-fractie hebben kennisgenomen van het voorliggende ontwerpbesluit en de brief naar aanleiding van de amendementen op het wetsvoorstel en hebben nog enkele vragen.

Ontwerpbesluit stikstofreductie en natuurverbetering

2.5 Financiering

49. De leden van de SGP-fractie horen graag wat de stand van zaken is met betrekking tot de uitvoering van de motie van de leden Dik-Faber en Geurts (Kamerstuk 35 600, nr. 48) over versnelde afspraken met provincies over implementatie van effectieve stikstofreducerende maatregelen en gebiedsspecifiek maatwerk.

Er vinden gesprekken plaats met de provincies Gelderland en Noord-Brabant om te bepalen op welke onderdelen en op welke manier het Rijk hen kan ondersteunen in hun stikstofaanpak. Daarnaast zal ik ook met de andere provincies die aan de omschrijving in de motie voldoen, te weten provincies die voorop lopen in hun gebiedsaanpak en additionele stikstofreducerende maatregelen nemen, in gesprek gaan. Dit om te

¹⁴ <https://nos.nl/artikel/2325923-wereldprimeur-de-eerste-elektrische-hijskraan-van-30-meter-hoog.html>

bepalen of daar ook mogelijkheden liggen om deze provincies te ondersteunen via concrete afspraken om al op korte termijn grote stappen te zetten.

Ik zal uw Kamer voor de zomer informeren over de voortgang.

3.2 Monitoring en rapportage

50. De leden van de SGP-fractie hebben een vraag over de monitoring voor de omgevingswaarde. Deze leden willen erop wijzen dat de commissie-Hordijk heeft gepleit voor een modellenensemble en dat de Kamer in navolging van deze commissie hier ook op aangedrongen heeft (Kamerstuk 35 600, nr. 30). Zo valt de absolute, totale depositie met het Lotos/Euros-EMEP model lager uit dan met het OPS-model. Het laatste model wordt nu vooral in Nederland gebruikt, ook voor de berekening van de totale deposities, terwijl experts aangeven dat het Lotos/Euros-EMEP meer geschikt is voor depositieberekeningen op nationale schaal, omdat het chemische omzettingen beter meeneemt. Op welke wijze wordt een modellenensemble meegenomen bij de uitwerking van de monitoring? Wat betekent het werken met een modellenensemble en eventuele bijstelling van de absolute depositieniveaus voor het halen van de omgevingswaarden?

Voor de doorrekening van het maatregelenpakket en de monitoring wordt binnen AERIUS gebruikgemaakt van het Operationele Prioritaire Stoffen model (OPS). Dit model rekent alle emissiebronnen inclusief autonome ontwikkelingen op nationaal niveau door. Het voordeel van dit model, in tegenstelling tot het gebruik van andere modellen zoals EMEP en LOTOS-EUROS, is dat OPS gedetailleerde lokale berekeningen kan uitvoeren (op hexagoonniveau van 1 hectare). Dit detailniveau is nodig om ten behoeve van natuurvergunningverlening de depositie van stikstof te kunnen berekenen. Dat maakt OPS voor de Nederlandse situatie het beste toepasbaar.

Zoals in de kabinetsreactie van 13 oktober 2020 (Kamerstuk 35 334, nr. 132) op het eindadvies van het Adviescollege Meten en Berekenen Stikstof is aangegeven, richt ik een nationaal Kennisprogramma Stikstof in, waarin onder meer expliciet wordt gekeken naar het gebruik van meerdere modellen (ensemble-modellering) om de uitkomsten van de berekeningen robuuster te maken. De verschillen tussen de modellen, waar het gaat om de depositiebijdragen van de verschillende sectoren en de bijdrage uit het buitenland komen hierbij aan de orde. De modellen OPS, EMEP, LOTOS-EUROS, CMAQ, GEM-AQ en CHIMERE zullen worden vergeleken. Dit betekent onder andere dat de structuur van de modellen wordt vergeleken (welke processen worden beschreven in wiskundige vergelijkingen en op welk detailniveau of geografisch schaal worden uitkomsten gegenereerd) en een vergelijking tussen modeluitkomsten en metingen plaatsvindt. De verdere aanpak over het combineren van modellen die nu voor ogen is kan vergeleken worden met het project CAMS-61 waarin een modellenensemble m.b.t. regionale luchtkwaliteit wordt ontwikkeld. In maart 2021 zullen de projectplannen van het consortium opgeleverd worden en zal er meer bekend zijn over de concrete inhoudelijke invulling.

In reactie op de rapporten van het Adviescollege is ook aangegeven het aantal meetpunten uit te breiden en verder onderzoek te doen naar het gebruik van satellietgegevens. Het RIVM vergelijkt de modelberekeningen met de metingen en stelt de modelberekeningen (die dus ook worden gebruikt in het kader van de monitoring) indien nodig bij. Het resultaat is de meest nauwkeurigste en betrouwbare inschatting die gemaakt kan worden van de herkomst en depositie van (stikstof)emissies van de verschillende sectoren en bronnen. Eventuele nieuwe inzichten in de wijze

waarop stikstofdepositie wordt bepaald, hebben geen gevolgen voor de verplichting om de omgevingswaarde te behalen. Wel kan het voorkomen dat de emissiereductieopgave groter of kleiner wordt als gevolg van aanpassingen in de modelberekeningen.

51. De leden van de SGP-fractie horen graag in hoeverre op dit moment voor de verschillende Natura 2000-gebieden en de habitattypen daarin nulmetingen zijn gedaan en al dan niet via de kartering referentiewaarden beschikbaar zijn van de situatie van de natuur op het moment dat de Europese bescherming van kracht werd. Deze leden vragen in aansluiting hierop welke rol deze nulmetingen en referentiewaarden (gaan) spelen bij de monitoring en rapportage over de staat van instandhouding en bij de passende beoordelingen.

De nulmetingen waar in de praktijk mee gewerkt wordt, is de vaststelling van de natuurwaarden die op het moment van de aanwijzing van de Natura 2000-gebieden aanwezig waren. Daarbij moet voor vogels worden gekeken naar de datum van aanwijzing als Vogelrichtlijngebied voor de betrokken vogelsoorten, of als dat later is, de datum waarop de «verslechteringsverbod» van artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn van toepassing werd (10 juni 1994); voor habitattypen en leefgebieden van andere soorten naar datum waarop het Habitatrichtlijngebied door de Europese Commissie op de lijst van gebieden van communautair belang werd geplaatst (voor de meeste gebieden 7 december 2004).

Voor vogels zijn de referentiewaarden voor populaties per gebied duidelijk vastgelegd. De referentiewaarden voor leefgebieden zijn niet eenduidig vastgelegd, omdat indertijd geen eenduidige classificatie van leefgebieden voorhanden was. Onder het PAS is daar echter wel een begin mee gemaakt door het definiëren en karteren van zogenoemde aanvullende stikstofgevoelige leefgebieden.

Voor habitattypen en soorten van de Habitatrichtlijn zijn de referentiewaarden voor wat betreft kwantiteit in wisselende mate vastgelegd. De zogenoemde «t0-habitatkaarten» zijn voor een groot deel definitief; op het deel dat nog in concept is zullen hoogst waarschijnlijk nog kwantitatieve aanpassingen volgen. Voor de soorten is de populatieomvang zo goed mogelijk vastgelegd, waarbij wordt gewerkt met bandbreedtes, afhankelijk van de mogelijkheden per soort om de populatieomvang exact vast te stellen; wat betreft de leefgebieden geldt hetzelfde als bij de vogels.

Ten aanzien van de kwaliteit van habitattypen en leefgebieden geldt dat hier ten dele een vlakdekkend inzicht in bestaat, met name als er een goede vegetatiekaart beschikbaar is. Voor bepaalde aspecten wordt gewerkt met het extrapoleren van steekproefsgewijze metingen.

Voor het bepalen van de landelijke staat van instandhouding wordt ook gebruik gemaakt van referentiewaarden, maar dit zijn andere waarden: het betreft een drempelwaarde waarboven een habitatype landelijk als gunstig beschouwd kan worden. Hierbij tellen de voorkomens binnen én buiten Natura 2000-gebieden mee en per definitie moeten deze waarden boven die van 1994 (ingaan van de Habitatrichtlijn voor Nederland) liggen. Verspreidingsgebied en oppervlakte, twee van de vier parameters voor de staat van instandhouding, moeten boven een gunstige referentiewaarde uitkomen om als gunstig beoordeeld te kunnen worden. De habitattypenkaarten met de actuele situatie zijn een zeer belangrijke input voor het bepalen van het huidige voorkomen en het huidige oppervlak en daarmee de afstand tot de bijbehorende gunstige referentiewaarde. De beoordeling van de staat van instandhouding in de zesjaarlijkse rapportage die op grond van het wetsvoorstel stikstofreductie en natuurverbetering moet

worden opgesteld, vindt plaats via dezelfde systematiek als de bestaande zesjaarlijkse rapportages in het kader van de Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn (en bij deze bestaande rapportages wordt ook zo veel mogelijk aangesloten). Deze systematiek is beschreven in het Natura 2000 Doelendocument.

Bij een passende beoordeling moet getoetst worden of een project tot significante negatieve gevolgen kan leiden voor een gebied. Er is sprake van significante effecten als realisatie van instandhoudingsdoelstellingen in gevaar wordt gebracht. Deze beoordeling kan dus ook opgesteld worden in die gevallen dat geen grondige en definitieve stand van zaken ten tijde van aanwijzing van het gebied bekend is.

Kamerstuk 35 600, nr. 54

52. De leden van de SGP-fractie hebben begrepen dat verschillende PAS-knelgevallen urgente financiële problemen hebben, omdat financiering op korte termijn op de tocht staat. Deze leden horen graag of en hoe deze urgente knelgevallen met voorrang gelegaliseerd worden.

Ik onderzoek samen met instellingen uit de financiële sector of en op welke wijze initiatiefnemers van meldingen en meldingsvrije activiteiten tot aan de periode van vergunningverlening toch van de benodigde (bedrijfs)financiering kunnen worden voorzien. Bovendien ben ik in overleg met de bevoegde gezagen om te bezien of en hoe PAS melders met urgente financiële problemen met voorrang gelegaliseerd kunnen worden. Daarmee doet het kabinet er alles aan om de impact op de initiatiefnemers van dit traject waar mogelijk te verkleinen, conform het verzoek in de motie van het lid Harbers c.s. (Kamerstuk 35 600, nr. 37). Voor de zomer zal ik u nader informeren over de voortgang van deze gesprekken.

53. De leden van de SGP-fractie constateren dat de Minister eerder voor de PAS-melders een tijdpad voor legalisatie heeft geschetst, maar voor de niet-melders nog niet. Deze leden horen graag op basis van de huidige stand van zaken hoe de regering de PAS-melders en niet-melders zo snel mogelijk gaat legaliseren.

Met het amendement van het lid Bisschop c.s. (Kamerstuk 35 600, nr. 19) is in het wetsvoorstel stikstofreductie en natuurverbetering vastgelegd dat zowel voor de gemelde activiteiten als voor de meldingsvrije activiteiten waarvoor gebruik is gemaakt van de grenswaardevrijstelling onder het programma aanpak stikstof 2015–2021 worden gelegaliseerd. Daartoe moet een legalisatieprogramma worden opgesteld en uitgevoerd. Voor beide categorieën activiteiten is in het wetsvoorstel vastgelegd dat de noodzakelijke maatregelen genomen moeten worden uitgevoerd binnen drie jaar na de vaststelling van het aanvullende legalisatieprogramma. Daarmee hebben de betreffende initiatiefnemers evenveel duidelijkheid dat de activiteiten op dezelfde termijn gelegaliseerd zullen worden. Op dit moment wordt nog aan het plan van aanpak gewerkt over de wijze waarop de meldingsvrije activiteiten gelegaliseerd worden. Ik zal uw Kamer informeren zodra ik daarover besloten heb.

54. De leden van de SGP-fractie constateren dat PAS-melders allerlei gegevens aan moeten leveren, maar dat er onduidelijkheid is over het toetsingskader, zoals de vraag wat er met de verschillende gegevens gedaan wordt. Kan de Minister op korte termijn duidelijkheid geven over het beoordelingskader, zo vragen deze leden.

In de brief aan de Tweede Kamer van 24 april 2020 (Kamerstuk 35 334, nr. 82) heb ik aangegeven dat een verificatie van de meldingen door de bevoegde gezagen nodig is. Dat is nodig om de betrokken projecten van een passende vergunning te kunnen voorzien. Deze verificatie bestaat uit een aantal aspecten. Ten eerste wordt onderzocht of de melding op 29 mei 2019 voldeed aan een van de criteria voor legalisatie die in de eerder brief aan de Tweede Kamer van 13 november 2019 (Kamerstuk 35 334, nr. 1) zijn genoemd, te weten:

- 1) het project was volledig gerealiseerd, installaties, gebouwen en infrastructuur e.d. waren opgericht; of
- 2) het project was weliswaar nog niet volledig gerealiseerd, maar de initiatiefnemer had aantoonbaar stappen gezet met het oog op volledige realisatie; of
- 3) het project was weliswaar nog niet aangevangen, maar daarvoor waren wel al aantoonbaar onomkeerbare, significante investeringsverplichtingen aangegaan.

Ten tweede wordt geverifieerd of de toenmalige gegevens nog juist zijn. Dit is van groot belang om de houdbaarheid van de vergunning te maximaliseren. Daarnaast wordt geverifieerd of de gerealiseerde activiteit in de kern overeenkomt met de oorspronkelijk gemelde activiteit. Eventuele kleine afwijkingen worden geaccepteerd. Voorbeeld: als een veehouder de stal een meter langer heeft gemaakt dan in de oorspronkelijke melding is aangegeven, is dat geen probleem en kunnen de invoergegevens worden aangepast. Als er in plaats van een gemelde stal twee stallen zijn gebouwd, dan wijkt de gerealiseerde activiteit evident af van de gemelde activiteit. In deze gevallen wordt alleen de gemelde stal van een vergunning voorzien.

Verder geldt dat de activiteit volgens de destijds vigerende regelgeving in een van de meldingsplichtige sectoren gedaan moet zijn. Tot slot wordt geverifieerd of de oorspronkelijke melding een stikstofdepositie van niet meer dan 1,00 mol betrof, en of de grenswaarde (bij meldingen die niet als «prioritair» waren geclassificeerd) niet naar 0,05 mol was verlaagd. Initiatiefnemers die een melding hebben gedaan met een destijds grotere maximale depositie vielen niet onder vrijstelling van de vergunningplicht. Deze meldingen worden niet in een vergunning omgezet. Als blijkt dat de berekening destijds gelijk aan of onder de 1,00 mol was, maar na de verificatie met de nieuwe berekeningen een depositie van meer dan 1,00 wordt vastgesteld, wordt de melding wel in een individuele vergunning omgezet. Dat kan de initiatiefnemer immers niet worden verweten.

Initiatiefnemers worden maximaal ondersteund bij het aanleveren van de benodigde gegevens ten behoeven van deze verificatie. De helpdesk van BIJ12 is uitgerust om de vragen hierover te beantwoorden.