

Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden

2627

Vragen van de leden **Boswijk** en **Amhaouch** (beiden CDA) aan de Ministers voor Natuur en Stikstof en van Economische Zaken en Klimaat over *het bericht «Trek stikstofdossier los door specifieke Nederlandse regels terug te draaien»* (ingezonden 27 maart 2023).

Antwoord van Minister **Van der Wal-Zeggelink** (Natuur en Stikstof) (ontvangen 16 mei 2023).

Vraag 1

Bent u bekend met het artikel «Trek stikstofdossier los door specifieke Nederlandse regels terug te draaien»?¹

Antwoord 1

Ja.

Vraag 2

Kunt u een inhoudelijke reactie geven op ieder individueel voorstel van Verbond van Nederlandse Ondernemingen-Nederlands Christelijk Werkgeversverbond (VNO-NCW)?

Antwoord 2

Ja, zie hieronder voor de reactie.

Voorstel 1

Wij stellen voor om vergunningverlening niet langer met toepassing van AERIUS te laten afhangen van overschrijding van de kdw. In plaats hiervan zou voortaan moeten worden beoordeeld of een project mogelijk een significant negatief effect kan hebben op de relevante beschermde gebieden (habitats) met het oog op hun instandhoudingsdoelstellingen. Net zoals in andere EU-lidstaten die zich aan de Habitatrichtlijn moeten houden. Is dat niet het geval dan moet een project gewoon doorgang kunnen vinden.

Het voorstel van VNO-NCW beschrijft de huidige wettelijke regeling voor het verstrekken van een Wnb-vergunning. Artikel 2.7, tweede lid, van de Wet natuurbescherming (Wnb) bepaalt dat wanneer niet kan worden uitgesloten dat een project significante gevolgen heeft voor een Natura 2000-gebied, een

¹ VNO-NCW, 24 maart 2023, «Ondernemers: «Trek stikstofdossier los door specifieke Nederlandse regels terug te draaien»» (<https://www.vno-ncw.nl/nieuws/ondernemers-trek-stikstofdossier-los-door-specifieke-nederlandse-regels-terug-te-draaien>).

natuurvergunning is vereist. Uit artikel 2.8, eerste en derde lid, Wnb volgt dat de natuurvergunning alleen kan worden verleend wanneer uit een passende beoordeling volgt dat het project de natuurlijke kenmerken van het betreffende Natura 2000-gebied niet aan zal tasten. Dit is in overeenstemming met het unierecht. In de praktijk en de jurisprudentie kunnen niettemin in vergelijkbare gevallen toch verschillen tussen de lidstaten ontstaan, bijvoorbeeld door verschillen in uitleg van het unierecht en de stand der kennis. De AERIUS-berekening is een hulpmiddel bij het bepalen van de mogelijkheid van significant negatieve effecten van bijdragen aan de stikstofdepositie. Als uit de AERIUS-berekening blijkt dat het project leidt tot stikstofdepositie op een habitatype in een Natura 2000-gebied waarvoor al sprake is van een overschrijding van de kritische depositiewaarde (een overbelast habitatype), kan in de regel niet op voorhand worden uitgesloten dat het project significante gevolgen heeft voor dat Natura 2000-gebied. Wil het project doorgang kunnen vinden, dan is, wanneer significante gevolgen niet kunnen worden uitgesloten, een natuurvergunning nodig, en moet uit een passende beoordeling blijken dat het project de natuurlijke kenmerken van het betreffende Natura 2000-gebied niet aan zal tasten. In de passende beoordeling is de berekende bijdrage aan de stikstofdepositie één van de elementen die een rol spelen. De berekende stikstofdepositie is echter niet op zichzelf bepalend voor de vraag of een natuurvergunning wordt verleend. In de passende beoordeling worden alle relevante ecologische omstandigheden beschouwd, bijvoorbeeld de autonome stikstofbelasting, de staat van instandhouding van het habitatype en andere relevante biotische en abiotische factoren. Beschouwd wordt of de berekende stikstofdepositie vanwege het project onder die specifieke omstandigheden tot aantasting van het Natura 2000-gebied kan leiden. Wnb-vergunningen met (kleine) toenames van stikstofdepositie op overbelaste habitats kunnen in specifieke situaties de rechterlijke toets doorstaan, zoals blijkt uit uitspraken over de maritieme servicehavens Urk,² strandhuisjes bij Petten³ en Stadsblokken Meinerswijk.⁴

Voorstel 2

Wij stellen daarom voor om per Natura 2000-gebied een drempelwaarde te introduceren van 0,5 mol/ha/jaar. Hierbij is van belang dat ecologen vaststellen dat een depositie onder die drempelwaarde niet leidt tot achteruitgang van de natuur in het desbetreffende gebied. Ook moet zeker worden gesteld dat de optelsom van projecten geen significant nadelig effect heeft op de natuur in een gebied. Op grond van gesprekken met en publicaties van juridische experts denken wij dat dit houdbaar is en dat dit voorstel snel helpt om de boel weer vlot te trekken qua bouw van woningen, wegen, spoorlijnen en energieprojecten.

Zoals VNO-NCW al schrijft in haar voorstel, moet ecologisch zeker zijn dat een drempelwaarde niet leidt tot achteruitgang in het desbetreffende gebied en moet cumulatie niet alsnog een significant nadelig effect kunnen hebben. De Raad van State heeft in de PAS-uitspraak⁵ en de Porthos-uitspraak⁶ de juridische kaders duidelijker gemaakt.

Gezien de situatie van de stikstofgevoelige habitats in Natura 2000-gebieden, die ook blijkt uit de beschikbare concept-natuurdoelanalyses, is op dit moment niet voldaan aan deze eisen. Het kabinet voert een bronmaatregelenpakket uit en provincies zijn eveneens intensief bezig met maatregelen in gebiedsprogramma's. De rechter heeft in de Porthos-uitspraak al geoordeeld dat – hoewel de pakketten in uitvoering zijn – de bestaande maatregelenpakketten nu een drempelwaarde niet kunnen dragen.

De verwachting is dat voor bepaalde sectoren een drempelwaarde voor verlichting zou kunnen zorgen. Het kabinet gaat daarom graag verder in gesprek met VNO-NCW en andere stakeholders over de mogelijkheden en vormgeving van een drempelwaarde waarvan de mogelijkheid in beeld komt zodra een verbetering van de situatie van de stikstofgevoelige habitats in Natura 2000-gebieden zichtbaar wordt.

² ECLI:NL:RVS:2022:2752.

³ ECLI:NL:RVS:2022:3914.

⁴ ECLI:NL:RVS:2023:1250.

⁵ ECLI:NL:RVS:2019:1603.

⁶ ECLI:NL:RVS:2022:3159.

Voorstel 3

In de wet wordt geregeld dat stikstofreducties in een nationale bank geregistreerd worden en een nader te bepalen percentage hiervan gereserveerd wordt voor ontwikkeling in een nationale stikstofbank.

Op dit moment is er één Rijksbank, namelijk het stikstofregistratiesysteem (SSRS). Deze stikstofbank is geregeld in de Regeling natuurbescherming (Rnb) en – na de inwerkingtreding van de Omgevingswet – in de Omgevingsregeling (Or). Dit is een stevige juridische basis. Het kabinet is bezig met het verder uitwerken van een stikstofbankensysteem voor rijk en provincies. Daarmee wordt de mogelijkheid gecreëerd om ook voor andere door VNO-NCW benoemde doelen stikstofruimte op te slaan, een van de beoogde Rijksbanken is bijvoorbeeld ten behoeve van energietransitie en klimaat. In de brief van 25 november 2022⁷ is de Kamer hierover geïnformeerd. Ik werk in lijn met de motie-Grinwis van 3 november 2022 over regulering en prioritering van beschikbare stikstofruimte⁸ en zoals beschreven in de brief van 25 november 2022⁹ aan meer regie ten aanzien van de inzet van stikstofruimte die vrijkomt.

Voorstel 4

Wij stellen voor om het wetsvoorstel dat intern salderen beperkt, niet in procedure te brengen vanwege de te grote risico's voor onder meer de energietransitie en de verduurzamingsplannen en de noodzakelijke bouw van woningen, infrastructuur en de uitbreiding van bedrijven.

Ik ben me ervan bewust dat intern en extern salderen op dit moment vrijwel de enige mogelijkheid is om nog ontwikkelruimte te realiseren en om ervoor te zorgen dat een aantal noodzakelijke duurzame ontwikkelingen doorgang kunnen vinden. Ook woningbouw en infrastructuur kunnen immers vertraging ondervinden als gevolg van ontbrekende ontwikkelruimte. De voorgenomen uitbreiding van de vergunningplicht heeft verschillende doelen. Een belangrijk doel is om te voorkomen dat vergunde, maar niet (meer) bedrijfsmatig benodigde ruimte in gebruik wordt genomen voor andere doeleinden zonder dat de aanvaardbaarheid daarvan opnieuw wordt beoordeeld. Wanneer dit wel gebeurt, neemt de stikstofdepositie toe en wordt de mogelijkheid om significante effecten voor andere gevraagde vergunningen uit te sluiten en dus andere vergunningen te verlenen nog lastiger. De voorziene vergunningplicht is een beleidsmatige toets en hangt samen met het zo efficiënt mogelijk voorkomen van verslechtering en behalen van de instandhoudingsdoelen. Omdat het een beleidsmatige toets is, heeft de provincie de nodige ruimte voor afweging van de aan de orde zijnde belangen – behalve het natuurbelang ook de sociaaleconomische vereisten en regionale en lokale bijzonderheden – en voor de bepaling van het beleid dat zij voert ten aanzien van het verlenen van deze vergunning. Een ander doel is om een beslissingsmogelijkheid in te bouwen voor het bevoegd gezag bij het wijzigen van een project. Omdat intern salderen nu niet vergunningplichtig is, kan de bestaande natuurtoestemming nog wezenlijk verschillen van het uitgevoerde project, waardoor handhaving onnodig moeilijk is. Het derde doel is het rechtszekerheid bieden aan ondernemers doordat hun vergunning aansluit op hun werkzaamheden. Op dit punt heeft de praktijk een probleem gesignaleerd vanwege het wegvallen van de oude verslechteringsvergunningplicht. Wanneer de werkzaamheden en vergunningen uiteen gaan lopen durven derden het verstrekken van financiering vaak niet meer aan. Zij zijn namelijk niet zeker of de activiteiten die worden uitgevoerd nog wel toegestaan zijn en blijven. De verwachting is dus dat een vergunningplicht voor intern salderen de financiering van ontwikkelingen gemakkelijker kan maken. VNO-NCW signaleert terecht het punt van de noodzaak tot energietransitie en verduurzaming en dit wordt ook in hun consultatiereactie op het wetsvoorstel genoemd. Het wetsvoorstel heeft ter consultatie gelegen en de reacties worden nu bestudeerd en verwerkt. Het belang van energietransitie en verduurzaming stond al scherp op mijn netvlies. Ook defensie, veiligheid en het uitvoering geven aan de Kaderrichtlijn water zijn van groot openbaar belang. Het kabinet kijkt wat de mogelijkheden zijn om projecten van groot openbaar belang geen of minder beperkingen op te leggen.

⁷ Kamerstuk 34 682, nr. 108.

⁸ Kamerstuk 30 252, nr. 58.

⁹ Kamerstuk 34 682, nr. 108.

Vraag 3

Wat vindt u van de opvatting dat Nederland een deel van het probleem zelf heeft gecreëerd door de manier waarop de Europese richtlijn is ingevuld?

Antwoord 3

De vergunningplicht in artikel 2.7, tweede lid, Wnb voor projecten geldt wanneer niet kan worden uitgesloten dat deze initiatieven significante gevolgen kunnen hebben voor een Natura 2000-gebied. Net als in de Habitatrichtlijn komt het woord stikstof niet voor in de vergunningplicht en evenmin in het beoordelingskader voor vergunningaanvragen als neergelegd in artikel 2.8 van de Wnb. Uit de uitvoeringspraktijk blijkt dat er geen sprake is van een eenzijdige focus op stikstofdepositie door bevoegd gezagen. Ik zie echter dat veel stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden zodanig overbelast zijn dat vaak wel een natuurvergunning vanwege nieuwe stikstofdepositiebijdragen nodig is. De hoge bestaande belasting zorgt er in de meeste gevallen voor dat die natuurvergunning niet, of alleen onder strikte voorwaarden, kan worden verleend. Daarom zet ik alles op alles om te zorgen voor een directe reductie van de stikstofuitstoot, en een blijvende dalende lijn. Zie ook mijn reactie op voorstel 1 van VNO-NCW in het antwoord op vraag 2.

Vraag 4

Wordt in de verkenning naar alternatieven voor de kritische depositiewaarde (KDW) ook gekeken naar een drempelwaarde die per Natura 2000-gebied ecologisch is onderbouwd, zoals voorgesteld in het persbericht van VNO-NCW? Zo niet, bent u bereid om deze optie mee te nemen in de verkenning?

Antwoord 4

Ik onderzoek momenteel of het mogelijk is om de functie van de KDW in de huidige wettelijke omgevingswaarden te vervangen door een andere juridisch houdbare systematiek waarbij de staat van de natuur bepalend is. Daartoe heb ik ook advies ontvangen, dat op 13 april 2023 aan de Tweede Kamer is gezonden. Zoals ik in het antwoord op vraag 2 al heb aangegeven zie ik op dit moment nog geen mogelijkheid om een ecologisch onderbouwde drempelwaarde in te voeren.

Vraag 5

Kunt u een update geven van de huidige stand van zaken omtrent de stikstofbank? Deelt u de mening van VNO-NCW en MKB-Nederland dat deze er spoedig moet komen en dat in de wet moet worden vastgelegd dat een deel van de stikstofreductie door de uitkoop van piekbelasters naar een stikstofbank gaat?

Antwoord 5

Op dit moment zijn er provinciale banken en het SSRS, deze zijn al operationeel. Ik ben daarnaast bezig met het opzetten van een rijksstikstofbankensysteem. Verdere toelichting kunt u vinden in mijn reactie op voorstel 3 van VNO-NCW in het antwoord op vraag 2.

De stikstofruimte die vrijkomt door de uitkoop van piekbelasters is primair bedoeld voor het verminderen van de druk op Natura 2000-gebieden die last hebben van een sterke overbelasting door stikstofdepositie. De inschatting is dat het realiseren van een snel dalende lijn leidt tot meer mogelijkheden om met prioriteit vergunningsruimte te creëren voor urgente maatschappelijke opgaven en economische ontwikkelingen. Overigens zal de vrijvallende en vrijgemaakte ruimte uit de aanpak piekbelasting goed geregistreerd worden, zodat het Rijk regie kan voeren op het uitgeven van deze ruimte aan prioritaire projecten van nationaal belang¹⁰. Om dit goed te faciliteren wordt ook gewerkt aan een technische voorziening hiervoor in AERIUS.

Vraag 6

Hoe kijkt u naar de opvatting dat het wetsvoorstel voor intern salderen Nederland nog verder op slot zet?

¹⁰ Kamerstuk 34 682, nr. 108.

Antwoord 6

Voor mijn duiding verwijs ik naar mijn reactie op voorstel 4 van VNO-NCW in het antwoord op vraag 2.

Vraag 7

Kunt u aangeven hoeveel projecten er mogelijk worden gemaakt wanneer de drempelwaarde wordt verhoogd naar 0,5 mol per hectare per jaar?

Antwoord 7

Nee, deze informatie is niet beschikbaar. Dergelijke informatie wordt niet bijgehouden, omdat het bevoegd gezag per aangevraagde vergunning kijkt of deze kan worden verleend. Er is geen inzicht in hoeveel ondernemers uiteindelijk kiezen om ofwel geen vergunning aan te vragen ofwel de werkzaamheden anders vorm te geven. De verwachting is ook dat het aantal projecten die mogelijk zullen worden, per sector zullen verschillen. Zelfs indien dergelijke informatie beschikbaar zou zijn levert die geen inzicht op, omdat onbekend is of de ontwikkeling op een andere grond (bijv. financiering) af zou stuiten.

Zoals ook aangegeven in mijn reactie op voorstel 2 van VNO-NCW in het antwoord op vraag 2, zal het invoeren van een drempelwaarde pas mogelijk zijn bij een verlaging van de druk op stikstofgevoelige habitats in Natura 2000-gebieden. Om daartoe te komen voert het kabinet een bronmaatregelenpakket uit en zijn provincies intensief bezig met maatregelen in gebiedsprogramma's. Ondanks dat, is de ecologische werkelijkheid dat het invoeren van een drempelwaarde nog niet mogelijk is.