

Vergaderjaar 2014–2015

33 669

Wijziging van de Natuurbeschermingswet 1998 (programmatische aanpak stikstof)

Nr. 93

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 2 december 2014

De vaste commissie voor Economische Zaken heeft een aantal vragen en opmerkingen voorgelegd aan de Staatssecretaris van Economische Zaken over de brief van 9 oktober over het Ontwerpbesluit grenswaarden programmatische aanpak stikstof (Kamerstuk 33 669, nr. 91), over de brief van 21 oktober over het PBL-rapport Programmatische Aanpak Stikstof (Kamerstuk 33 669, nr. 92) en over de brief van 27 oktober 2014 over het Tijdpad Programmatische Aanpak Stikstof (PAS) en ontwerpbesluiten grenswaarden programmatische aanpak stikstof en emissiearme huisvesting landbouwhuisdieren (Kamerstuk 33 037, nr. 135).

De vragen en opmerkingen zijn op 7 november 2014 aan de Staatssecretaris van Economische Zaken voorgelegd. Bij brief van 1 december 2014 zijn de vragen beantwoord.

De voorzitter van de commissie,
Vermeij

Adjunct-griffier van de commissie,
Koerselman

Inhoudsopgave

I	Vragen en opmerkingen vanuit de fracties	2
	Vragen en opmerkingen van de leden van de VVD-fractie	2
	Vragen en opmerkingen van de leden van de SP-fractie	3
	Vragen en opmerkingen van de leden van de CDA-fractie	4
	Vragen en opmerkingen van de leden van de SGP-fractie	5
	Vragen en opmerkingen van de leden van de PvdD-fractie	6
II	Antwoord / Reactie van de Staatssecretaris	8

I Vragen en opmerkingen vanuit de fracties

Vragen en opmerkingen van de leden van de VVD-fractie

De leden van de VVD-fractie hebben kennisgenomen van het Ontwerpbesluit grenswaarden programmatische aanpak stikstof (hierna: het ontwerpbesluit) en hebben hier nog een aantal vragen over. Allereerst vragen deze leden welke rol de grenswaarden hebben bij de invoering van de Programmatische Aanpak Stikstof (PAS). Waartoe zou het niet-invoeren van dit ontwerpbesluit leiden bij de invoering van de PAS?

De leden van de VVD-fractie zien dat als algemene grenswaarde 1 mol stikstofdepositie per hectare per jaar is gekozen. Kan de Staatssecretaris nader toelichten hoe de grenswaarde van 1 mol is bepaald? Waarom wordt er geen rekening gehouden met het gemiddelde aantal mol over het gehele gebied waar bedrijvigheid plaatsvindt?

Op pagina 10 van het ontwerpbesluit lezen de leden van de VVD-fractie dat emissiebronnen uit het buitenland meegenomen worden in de AERIUS-berekening. Kan de Staatssecretaris dat nader toelichten? Worden hierin ook beleidskeuzes van de ons omringende landen meegenomen? Zijn dat keuzes die tot een toename dan wel afname van stikstofdeposities uit het buitenland kunnen leiden? Voorts vragen deze leden of ook depositie via waterwegen wordt meegenomen. Graag krijgen zij daarop een toelichting.

De leden van de VVD-fractie constateren dat de inzet van een meldingsplicht als doel heeft om de toename van stikstofdepositie-aanvragen tijdig te remmen. Zij vragen hoe de Kamer invloed kan hebben op de keuzes die gemaakt worden wanneer de rem ingetrapt wordt en de economie op slot gezet wordt. Daarnaast vragen zij of AERIUS naast de aanvragen voor projecten ook de daadwerkelijke stikstofdepositie meeneemt, omdat aanvragen niet altijd worden omgezet in daadwerkelijke activiteit met stikstofdepositie tot gevolg. Graag krijgen deze leden hierop een toelichting.

Voorts vragen de leden van de VVD-fractie hoe de ambities van het kabinet ten aanzien van de groei van de Nederlandse economie zich verhouden tot de rem van 2,5% economische ontwikkelruimte in de PAS. Deze leden lezen op pagina 16 dat de administratieve lasten voor projecten en handelingen waarvan de algemene grenswaarde niet gehaald wordt, zullen dalen. Kan de Staatssecretaris nader uiteenzetten om welke sectoren het gaat? Bij welke sectoren worden de lasten in mindere mate verlicht door de meer stikstofintensieve activiteiten in de sector?

De leden van de VVD-fractie merken op dat in relatie tot de PAS in april 2014 een motie van het lid Geurts c.s. (Kamerstuk 33 669, nr. 88) is aangenomen waarin verzocht werd 5,6 kiloton van de ontwikkelingsruimte ten goede te laten komen aan agrarische bedrijven en activiteiten. Voorts

werd verzocht daar waar een tekort aan ontwikkelingsruimte ontstaat, een wezenlijk deel van de ontwikkelingsruimte terecht te laten komen bij landbouwprojecten. Kan de Staatssecretaris nader toelichten hoe zij deze motie uitvoert in het licht van dit ontwerpbesluit? In het ontwerpbesluit wordt ook een prioritering aangegeven in de richting van bijvoorbeeld infrastructurele projecten. Hoe zorgt de Staatssecretaris ervoor dat deze beide voornemens elkaar niet in de weg zitten? Graag krijgen deze leden hierop een nadere toelichting.

De leden van de VVD-fractie lezen op pagina 8 van het rapport van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) «Beoordeling Programmatische Aanpak Stikstof» over de bronmaatregelen die Nederland neemt om de uitstoot van stikstof te verlagen. Een deel van de bron ligt ook in het buitenland. Deze leden lezen dat in het buitenland ook maatregelen worden genomen. Kan de Staatssecretaris dit beleid in de ons omringende landen duidelijker schetsen? Wordt dit meegenomen in de opzet van de maatregelen in grensprovincies of gebieden die beïnvloed worden door de emissie over de grens?

De leden van de VVD-fractie vragen bij figuur 2 op pagina 10 in hoeverre de sectoren die meer bronmaatregelen nemen ook meer depositieruimte krijgen. In de PAS wordt onderscheid gemaakt tussen prioritaire activiteiten en overige activiteiten. Kan de Staatssecretaris nader uiteenzetten hoe de prioritering van depositieruimte verdeeld wordt tussen deze twee activiteiten en binnen de twee segmenten?

In het rapport van het PBL wordt op pagina 17 gesteld dat de maatregelen van de PAS nog onvoldoende juridisch afdwingbaar zijn. Hoe gaat de Staatssecretaris deze bezwaren wegnemen? Acht de Staatssecretaris het wenselijk dat de PAS uitgevoerd wordt zolang deze juridische bezwaren nog niet zijn weggewonnen?

De leden van de VVD-fractie volgen de invoering van de PAS nauwgezet en zijn kritisch over de invulling ervan. Kan de Staatssecretaris het tijdspad van de invoering nader toelichten? Kan de Kamer nog invloed hebben om inhoudelijk bij te sturen? Ten slotte vragen deze leden wanneer de Kamer de voorhang van de PAS kan verwachten.

Vragen en opmerkingen van de leden van de SP-fractie

De leden van de SP-fractie hebben kennisgenomen van het ontwerpbesluit. Zij willen hierover enkele vragen stellen. Zij zien graag nadere onderbouwing van het vaststellen van de grenswaarde op 1 mol. Welke wetenschappelijke meningen zijn betrokken in het besluitvormingsproces? Welke argumenten en wetenschappelijke rapporten zijn gewogen? Welke consultatie heeft hierover plaatsgevonden met wie?

De leden van de SP-fractie constateren dat er een soort vangnetprocedure is om over te schakelen op 0,05 mol, indien 95% van de beschikbare depositieruimte voor de grenswaarde is bereikt. Hoe groot acht de Staatssecretaris de kans dat deze in werking moet treden? Hoe groot is de depositieruimtegrenswaarde, hoe groot is de gehele depositieruimte en hoe is deze verdeeld? Deze leden zien graag een overzicht of een staatje. Zij vragen hoe vastgesteld wordt hoeveel van de depositieruimtegrenswaarde reeds is opgebruikt. Hoe wordt dit geregistreerd, bijgehouden en berekend? Is er een registratie- of een meldingsplicht van de projecten onder de 1 mol?

De leden van de SP-fractie vragen of gegarandeerd is dat de beschikbare depositieruimtegrenswaarde nooit overschreden zal worden door de daadwerkelijke uitstoot door de grenswaardegevallen. In hoeverre worden daadwerkelijke metingen gebruikt om het rekenmodel AERIUS te staven met de realiteit? Hoeveel echte metingen worden er gedaan? Worden deze teruggevoerd in het AERIUS-systeem, is dit met andere woorden een «lerend systeem»? Welke discrepanties tussen rekenmodel en metingen zijn er, waar komen deze vandaan en hoe wordt hiermee omgegaan?

Hoeveel metingen worden er in Natura 2000-gebieden gedaan en wat doet de Staatssecretaris, indien uit deze metingen in de toekomst zal blijken dat de gewenste afname van stikstofdeposities aldaar niet bereikt wordt?

De leden van de SP-fractie constateren dat alleen de stikstofneerslag binnen 3 km vanaf een weg en binnen 5 km vanaf een vaarweg wordt meegenomen in de berekening. Komt de stikstofneerslag buiten 3 km respectievelijk 5 km wel ergens terug in het AERIUS-model, bijvoorbeeld in de berekende achtergrondwaarden? Wordt dit afgetrokken van de beschikbare ruimte?

De leden van de SP-fractie krijgen graag uitgelegd hoe de verdeling tussen prioritaire en niet-prioritaire projecten tot stand is gekomen, en wie hierover geconsulteerd is. Wat zijn prioritaire projecten precies en hoe worden deze vastgesteld? Wat gebeurt er als de prioritaire projecten de aan hen toegedeelde ruimte overschrijden? Gaat dit ten koste van de niet-prioritaire projecten? Hoe gaat de Staatssecretaris de Tweede Kamer informeren over het verloop en de stand van de stikstofemissie en -depositie, onderscheidenlijk naar emissie en depositie van ammoniak en stikstofoxiden, gerelateerd aan de verplichtingen die resulteren uit de Natura 2000-afspraken?

De leden van de SP-fractie ontvangen graag het rapport van de Commissie van Deskundigen Meststoffenwet over de discrepantie tussen modelberekeningen en feitelijke stikstofmeting en een appreciatie daarvan van de Staatssecretaris als bijlage bij de beantwoording. Zijn er nog andere relevante rapporten hierover? Welke doelstellingen voor herstel heeft de Staatssecretaris voor stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden? Wat zijn haar streefdoelen voor stikstofdepositie en zijn deze in het AERIUS-model verwerkt? Deze leden krijgen graag de garantie dat de stikstofdepositie blijvend en voldoende omlaag zal gaan om de Natura 2000-doelen te behalen.

Vragen en opmerkingen van de leden van de CDA-fractie

De leden van de CDA-fractie hebben kennisgenomen van het ontwerpbesluit. Zij hebben hierover nog enkele vragen.

De leden van de CDA-fractie vragen de Staatssecretaris om toe te lichten wat de voor- en nadelen zijn voor een onderneming van het melden van een project onder de grenswaarde in plaats van het aanvragen van een natuurbeschermingswetvergunning bij de provincie en depositieruimte toebedeeld te krijgen. Zijn alle projecten met een stikstofdepositie onder 1 mol per hectare niet natuurbeschermingswetvergunningplichtig? Deze leden vragen de Staatssecretaris toe te lichten welke grenswaarden buurlanden en andere Europese lidstaten hanteren.

De leden van de CDA-fractie stellen ten aanzien van het rapport «Beoordeling Programmatische Aanpak Stikstof, de verwachte effecten voor natuur en vergunningverlening» vast dat de discussie over ammoniak al vele tientallen jaren wordt gevoerd. Recentelijk is deze discussie opnieuw opgelaaid. Zo zijn er verscheidene artikelen gepubliceerd waarin wordt aangegeven dat de resultaten van modellen waarmee de ammoniakuitstoot wordt berekend afwijken van de werkelijk gemeten ammoniakconcentraties. Deze leden vragen de Staatssecretaris uitgebreid in te gaan op het verschil tussen berekening en meting. Zij vragen wat er nodig is om de feitelijke emissies en deposities vast te stellen. Hoe wordt dit in andere Europese landen vormgegeven?

De leden van de CDA-fractie constateren dat de Staatssecretaris kiest voor een nieuwe evaluatie met betrekking tot berekeningen en modellen van de uitstoot en neerslag van stikstof. Zij vragen haar om de Kamer te informeren over de opdrachtschrijving en om aan te geven wie deze opdracht gaat uitvoeren en wanneer het resultaat beschikbaar zal zijn. Zij vragen de Staatssecretaris om de sociaaleconomische gevolgen van het

beleid nadrukkelijker mee te nemen in de afwegingen. Is de Staatssecretaris daartoe bereid? In de brief (Kamerstuk 33 037, nr. 134) geeft de Staatssecretaris aan dat zij erover denkt om «sneller over te gaan naar nieuwe stalsystemen dan nu de trend is». Hoe denkt de Staatssecretaris deze gedachtegang vorm te geven?

De leden van de CDA-fractie vragen tot hoever terug in jaren de gemiddelde ammoniakconcentraties op meetstations van het Landelijk Meetnet Luchtkwaliteit (LML) en het Meetnet Ammoniak in Natuurgebieden (MAN) beschikbaar zijn. Kan de Staatssecretaris aangeven wat de meetwaarden van het MAN zijn ten opzichte die van het LML? Met het Operationele Prioritaire Stoffen-model worden ammoniakconcentraties voor het gehele land berekend op basis van de door het Nationaal Emissiemodel voor Ammoniak (NEMA) totaal berekende emissies. Is de Staatssecretaris bereid de berekende waarden per meetstation per jaar aan de Kamer te sturen? Vanaf welk jaar zijn deze beschikbaar?

Vragen en opmerkingen van de leden van de SGP-fractie

De leden van de SGP-fractie hebben kennisgenomen van het voorliggende ontwerpbesluit. Zij hebben nog enkele vragen.

De leden van de SGP-fractie constateren dat het nieuwe artikel 19kh, achtste lid, van de Natuurbeschermingswet ruimte biedt om voor verschillende Natura 2000-gebieden verschillende drempelwaarden vast te stellen. In het ontwerpbesluit is gekozen voor een generieke grenswaarde van 1 mol/hectare. De leden van de SGP-fractie vragen in hoeverre gekeken is naar mogelijk hogere grenswaarden voor gebieden waar relatief veel depositieruimte beschikbaar is. Bieden de gebiedsanalyses ruimte om eventueel deze extra slag te maken? Zo ja, waarom is hier niet voor gekozen?

De leden van de SGP-fractie horen graag of de Staatssecretaris op basis van de geactualiseerde gebiedsanalyses al aan kan geven of in alle gebieden voldoende depositieruimte beschikbaar is voor het gebruikmaken van de grenswaarde van 1 mol/hectare. In hoeveel gebieden moet naar verwachting op korte termijn al teruggevallen worden op artikel 2, derde lid, van het voorliggende ontwerpbesluit (0,05 mol/ha)?

De leden van de SGP-fractie merken op dat wanneer een project of een andere handeling op één hectare van een voor stikstof gevoelig habitatype in een Natura 2000-gebied (berekende) stikstofdepositie veroorzaakt die de grenswaarde van 1 mol overschrijdt, de vrijstelling niet van toepassing is. Dat de gemiddelde berekende depositie mogelijk wel onder de 1 mol blijft, doet er niet toe. De leden van de SGP-fractie vinden dat deze rekenkundige benadering geen recht doet aan de grote onzekerheden die met de depositieberekeningen gepaard gaan en hebben hier enkele vragen over. Zolang voor elke hectare in een Natura 2000-gebied voldoende of ruimschoots depositieruimte beschikbaar is, is het volgens deze leden ook juridisch en rekenkundig gezien geen probleem om bij het hanteren van de drempelwaarde de gemiddelde depositie als uitgangspunt te nemen. Waarom is hier niet voor gekozen? Vloeit deze strikte benadering direct voort uit het zogenaamde A2-arrest? Wordt een dergelijke strikte benadering ook gehanteerd voor de beschikbaarstelling en uitgifte van ontwikkelruimte? Welke consequenties heeft dat voor de vergunningverlening en de ruimte die de PAS zou moeten bieden voor bedrijfsontwikkeling?

Het PBL geeft in zijn recente analyse aan dat natuurdoelen naar verwachting in een aantal PAS-natuurgebieden niet binnen de gestelde termijn verwezenlijkt zullen worden in verband met het niet tijdig realiseren van antiverdrogingsmaatregelen. Ook zullen bij tijdige realisatie van maatregelen de effecten op de natuur niet altijd meteen zichtbaar zijn

omdat ze pas na enkele tot vele jaren optreden. De leden van de SGP-fractie vragen wat dit gaat betekenen voor de uitgifte van ontwikkelruimte.

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

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie hebben met grote zorg kennisgenomen van het ontwerpbesluit. Zij hebben vele malen eerder kritische vragen gesteld over de PAS, die niet de bescherming van natuur centraal stelt, maar de ontwikkeling van veefabrieken. Ook over dit ontwerpbesluit willen deze leden graag een aantal vragen stellen. De leden van de Partij voor de Dieren-fractie wijzen op de waarde van natuur en de plicht haar te beschermen en vinden het van groot belang dat de stikstofdeken die de Nederlandse natuur verstikt, wordt opgelost. Het ontwerpbesluit doet naar mening van deze leden het tegenovergestelde, omdat een theoretische daling van de stikstofdepositie wordt opgevuld met werkelijke stikstofdepositie zonder borging dat de depositie daadwerkelijk zal dalen. Dat gaat ten koste van de stikstofgevoelige natuur in Nederland, en maakt bovendien de juridische positie van ondernemers die onder de beheerplannen zullen vallen onzeker, omdat er daar om aan de Europese afspraken met betrekking tot de Vogel- en Habitatrichtlijn te voldoen, een extra daling van de stikstofdepositie gerealiseerd zal moeten worden die nu niet voorzien is. Graag krijgen deze leden een reactie op dit punt.

De Kamer heeft besloten om dit ontwerpbesluit in samenhang te behandelen met het Ontwerpbesluit emissiearme huisvesting landbouwhuisdieren, waarmee ondernemers de nieuwe verplichtingen krijgen opgelegd om de emissie van ammoniak uit hun stallen verder te beperken. Dat is precies waar de leden van de Partij voor de Dieren-fractie op doelen. Ondernemers krijgen in deze onhoudbare situatie steeds te maken met nieuwe regels om alleen de allerergste schade te beperken, terwijl het probleem niet wordt opgelost en de natuur niet of nauwelijks herstelt. Niemand is gebaat bij zulk beleid. De investeringen kosten veel geld maar de langetermijndoelen zullen er niet mee worden gehaald, waardoor nieuwe maatregelen onvermijdelijk zullen volgen. Het is een dure, vicieuze cirkel, die eigenlijk heel makkelijk te doorbreken is, zo menen de leden van de Partij voor de Dieren-fractie. Dit kan door een stop op uitbreidingen van de veehouderij, een inzet op een verdere krimp van de veestapel en het weer terugbrengen van de maximale snelheid op snelwegen naar 120 km/uur, en door de ammoniakwinst die dit oplevert, ten goede te laten komen van de natuur. Dat scheelt zowel ondernemers als de belastingbetaler veel geld, en is de enige manier om de instandhoudingsdoelen van de Natura 2000-gebieden te behalen. De leden van de Partij voor de Dieren-fractie wijzen erop dat niemand gebaat is bij het volhouden van de illusie dat de natuurdoelen gehaald kunnen worden met de huidige veestapel. Graag krijgen zij een reactie hierop. Is de Staatssecretaris bereid te erkennen dat dit simpelweg onmogelijk is? De leden van de Partij voor de Dieren-fractie vragen de Staatssecretaris te reflecteren op de verhouding tussen het voorliggende ontwerpbesluit en de wijziging van de Meststoffenwet, die zij naar de Kamer heeft gestuurd en die binnenkort behandeld zal worden, waarin de melkveesector de ruimte krijgt om nog verder te groeien tot het fosfaatplafond. Kan de Staatssecretaris een inschatting geven van de extra ammoniakruimte die de melkveesector nodig heeft voor deze groei? En kan zij schetsen op welke wijze de voorspelde en door de Staatssecretaris mogelijk gemaakte groei van het aantal koeien in ons land meegenomen is in het voorliggende ontwerpbesluit?

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie hebben met belangstelling de beoordeling van het PBL van de PAS gelezen. Met enige verbazing

namen zij kennis van de reactie van de Staatssecretaris daarop, die simpelweg luidde: deze beoordeling is in het ontwerpbesluit verwerkt. Dat is niet alleen onmogelijk, maar ook niet juist, zo concluderen deze leden. Daarom stellen zij nog een aantal gedetailleerde vragen naar aanleiding van de evaluatie. Zij vragen om een gedetailleerde beantwoording. De leden van de Partij voor de Dieren-fractie merken op dat het PBL concludeert dat de bronmaatregelen, die onmisbaar zijn voor het halen van de doelen, maar zeer beperkt herstel voor stikstofgevoelige natuur met zich meebrengen. Dat komt volgens deze leden omdat maar in zeer beperkte mate wordt ingezet op bronmaatregelen. Kan de Staatssecretaris aangeven welk effect een krimp van de veestapel met 20% over de komende planperiode van 7 jaar met zich mee zou brengen voor de natuur? In plaats van het inzetten op echte bronmaatregelen zet de Staatssecretaris in op tijdelijk herstelbeheer om stikstofgevoelige natuur te beschermen tegen een te hoge stikstofdepositie. Het PBL concludeert daarover terecht dat deze maatregel slechts een tijdelijke bescherming biedt en dat bij veelvuldig gebruik de negatieve effecten ervan kunnen gaan overheersen. Op welke wijze houdt de Staatssecretaris daar rekening mee in de PAS? Wanneer en op welke wijze is zij voornemens om een einde te maken aan dit herstelbeheer, om negatieve effecten daarvan te voorkomen?

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie constateren dat het volgens het PBL in een aantal gebieden waarschijnlijk niet zal lukken om de beoogde antiverdrogingsmaatregelen tijdig te realiseren, terwijl de ontwikkelingsruimte voor nieuwe activiteiten die stikstofdepositie veroorzaken waarschijnlijk wel wordt vrijgegeven. Kan de Staatssecretaris aangeven voor welke gebieden dit naar alle waarschijnlijkheid zal gelden, en op welke wijze zij daar haar eigen eindverantwoordelijkheid voor het uitvoeren van de Vogel- en Habitatrichtlijn en het stoppen van het verlies van biodiversiteit zal nemen? Het PBL geeft aan dat, totdat de maatregelen zijn gerealiseerd, een beperking van de uitgifte van depositieruimte de enige manier is om risico's voor de natuur te vermijden, althans in de meeste gebieden waar geen alternatieve maatregelen voorhanden zijn. In zulke gebieden kan «de kraan pas veilig open» als de maatregelen zijn getroffen. Het lijkt de leden van de Partij voor de Dieren-fractie raadzaam om deze aanbeveling op te volgen, maar zij zagen deze nog niet terug in het ontwerpbesluit. Graag krijgen zij hierop een reactie van de Staatssecretaris. Hoe gaat zij uitvoering geven aan deze aanbeveling?

De effectiviteit van het gevoerde ammoniakbeleid staat hevig ter discussie, zo constateren de leden van de Partij voor de Dieren-fractie. Nog los van de hele discussie over de grote verschillen tussen de berekeningen en de metingen van de ammoniakdepositie, is het effect van de PAS in hoge mate onzeker, zo zegt ook het PBL. De onzekerheden zijn substantieel, zo schrijft het PBL, «want uitgedrukt in stikstofdepositie overtreffen ze in bijna alle gebieden de beschikbare hoeveelheid depositieruimte. Daarnaast zijn er ook onzekerheden bij de uitvoering van herstelmaatregelen. Als hierbij tegenvallers optreden, zijn de gevolgen voor de stikstofgevoelige natuur vele malen groter dan bij een tegenvaller bij de stikstofdepositie». Het lijkt de leden van de Partij voor de Dieren-fractie erg onverstandig om deze grote gok te nemen met onze beschermde natuurgebieden. Zij vragen de Staatssecretaris om solide beleid te ontwikkelen, gericht op het verminderen van de milieudruk op de natuur, en het daadwerkelijk creëren van de benodigde milieuoedities om de Natura 2000-gebieden in een goede staat van instandhouding te brengen. Graag krijgen zij hierop een reactie. Als de natuurdoelen niet worden gehaald, omdat de depositie minder daalt dan de Staatssecretaris verwacht en/of de afgesproken maatregelen niet worden genomen, is er geen enkele stok achter de deur om de noodzakelijke verbetering voor de natuur alsnog af te dwingen. Wat gaat de Staatssecretaris, gezien haar (internationale en Europese) eindverantwoordelijkheid daaraan doen?

II Antwoord / Reactie van de Staatssecretaris

Vragen en opmerkingen van de leden van de VVD-fractie

De leden van de VVD-fractie vragen welke rol de grenswaarden hebben bij de invoering van de Programmatische Aanpak Stikstof (PAS). Zij vragen wat het gevolg zou zijn voor de PAS als het ontwerpbesluit grenswaarden programmatische aanpak stikstof niet in werking zou treden bij de invoering van de PAS.

De grenswaarde van één mol leidt tot een vermindering van de administratieve lasten van bedrijven. Wanneer de stikstofdepositie die een project of een andere handeling op een Natura 2000-gebied veroorzaakt onder de grenswaarde blijft, behoeft ten aanzien van de gevolgen van de stikstofdepositie voor Natura 2000-gebieden geen individuele vergunning te worden aangevraagd en verleend. Ook de bestuurlijke lasten verminderen, omdat voor die activiteit ook geen vergunning behoeft te worden verleend.

Indien dit ontwerpbesluit niet zou worden vastgesteld en niet in werking zou treden bij de invoering van de PAS, heeft dat geen gevolgen voor de PAS op zich. Het programma aanpak stikstof zou in werking kunnen treden als dit ontwerpbesluit niet in werking treedt. Het gevolg zou dan wel zijn dat initiatiefnemers voor elk project dat of elke andere handeling die stikstofdepositie kan veroorzaken op een voor stikstofgevoelig habitatype in een in het programma opgenomen Natura 2000-gebied een vergunning op grond van de Natuurbeschermingswet 1998 moeten aanvragen. Als dit ontwerpbesluit niet in werking treedt, kan voor die projecten of andere handelingen alleen toestemming worden verleend onder toedeling van ontwikkelingsruimte. Dat zou betekenen dat de verlichting van de administratieve lasten die het gevolg is van dit ontwerpbesluit niet zou worden gerealiseerd (tussen € 1,4 en € 1,9 miljoen per jaar). Ook de bestuurlijke lasten van de provincies en de Minister van Economische Zaken zullen hoger zijn, als zij meer vergunningen moeten verlenen dan in de situatie waarin dit ontwerpbesluit wel van kracht wordt.

De leden van de VVD-fractie vragen een nadere toelichting op de wijze waarop de grenswaarde van 1 mol is bepaald. Zij vragen waarom hierbij geen rekening wordt gehouden met het gemiddelde aantal mol over het gehele gebied waar bedrijvigheid plaatsvindt.

De grenswaarde van 1 mol per hectare per jaar is de resultante van een afweging tussen enerzijds het belang om administratieve en bestuurlijke lasten te verminderen en anderzijds het belang om de cumulatie van stikstofdepositie van activiteiten die zonder toets vooraf mogen plaatsvinden, beheersbaar te houden.

Daarbij is van belang dat de hoogte van de grenswaarde zodanig is, dat er voldoende sturing mogelijk is op de allocatie van depositieruimte die in het kader van het programma beschikbaar is voor andere projecten, handelingen en overige ontwikkelingen. Een hogere grenswaarde zou er toe kunnen leiden dat een groter deel van de beschikbare depositieruimte bij aanvang van het programma wordt benut door een klein aantal projecten die een relatief grote hoeveelheid stikstofdepositie veroorzaken, waarna er voor projecten en andere handelingen die op een later moment aanvangen geen depositieruimte meer resteert. Bij een grenswaarde van 1 mol per hectare per jaar is voor projecten en andere handelingen met een hogere stikstofdepositie een vergunning vereist en kan de beschikbare depositieruimte, in de vorm van ontwikkelingsruimte, geleidelijk aan projecten en andere handelingen worden toegedeeld bij de verlening van toestemming.

Er vindt geen ruimtelijke middeling van de stikstofdepositie over een gebied plaats, omdat een grote puntbelasting aan depositie op één hectare al van invloed kan zijn op de stikstofgevoelige habitattypen.

De leden van de VVD-fractie constateren dat emissiebronnen uit het buitenland meegenomen worden in de AERIUS-berekening en vragen een nadere toelichting hierop. Deze leden vragen of hierin ook beleidskeuzes van de ons omringende landen worden meegenomen en of die keuzes tot een toename dan wel afname van stikstofdeposities uit het buitenland kunnen leiden. Voorts vragen de leden van de VVD-fractie of ook depositie via waterwegen wordt meegenomen.

De depositiebijdrage vanuit het buitenland wordt in AERIUS overgenomen uit de Grootchalige concentratie en depositiekaarten Nederland (GCN en GDN) van het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu¹. Beleidskeuzes die door onze omringende landen worden gemaakt en die van invloed zijn op de depositie in Nederland worden periodiek verwerkt. De deposities van emissies veroorzaakt door de scheepvaart (waterwegen) worden ook in de GCN en GDN meegenomen, net als alle overige bronnen in Nederland. Over het algemeen zullen de deposities vanuit het buitenland dalen, onder andere door het Europese milieubeleid dat steeds strengere eisen stelt aan emissies van wegverkeer en industrie, maar ook door het stikstofbeleid dat in de omliggende landen wordt uitgevoerd. Zo wordt bijvoorbeeld ook in Vlaanderen gewerkt aan een programmatische aanpak van de stikstofbelasting.

De leden van de VVD-fractie stellen dat de inzet van een meldingsplicht als doel heeft om de toename van stikstofdepositie-aanvragen tijdig te remmen. Zij vragen hoe de Kamer invloed kan hebben op de keuzes die gemaakt worden wanneer de rem ingetrapt wordt en de economie op slot zou worden gezet.

Voor projecten en andere handelingen die stikstofdepositie veroorzaken die onder de grenswaarde blijft, is binnen het kader van de PAS een deel van de depositieruimte beschikbaar. Dit deel wordt de «depositieruimte voor grenswaarden» genoemd. Ik ben voornemens om in de ministeriële regeling programmatische aanpak stikstof een meldingsplicht op te nemen voor categorieën van projecten en andere handelingen in de sectoren landbouw, industrie en infrastructuur die stikstofdepositie veroorzaken op voor stikstof gevoelige habitats die hoger is dan 0,05 mol per hectare per jaar, maar die lager of gelijk is aan de grenswaarde van 1 mol per hectare per jaar. De gegevens die worden gemeld worden automatisch opgeslagen in AERIUS Register, de registratiemodule van AERIUS. De meldingsplicht leidt ertoe dat Rijk en provincies een goed overzicht hebben van projecten en andere handelingen die stikstofdepositie veroorzaken die onder de grenswaarde blijft, om adequaat te kunnen monitoren of de daarvoor beschikbare depositieruimte niet dreigt te worden overschreden.

In artikel 2 van het ontwerpbesluit is een vangnetbepaling opgenomen. De grenswaarde wordt automatisch aangepast bij een dreigend tekort aan depositieruimte voor grenswaarden. Dat gebeurt, indien 95% van de depositieruimte voor grenswaarden die voor een hectare van voor stikstofgevoelige habitats in een Natura 2000-gebied beschikbaar is, is benut. In dat geval wordt de grenswaarde van 1 mol van rechtswege 0,05 mol per hectare per jaar voor het gehele gebied. Aldus wordt geborgd dat op voorhand is uitgesloten dat projecten of andere handelingen die stikstofdepositie veroorzaken onder de grenswaarden de natuurlijke kenmerken van een Natura 2000-gebied kunnen aantasten.

¹ www.geodata.rivm.nl/gcn

Ingeval dit vangnet in werking treedt, betekent dat overigens geenszins dat de economie op slot wordt gezet, zoals de leden van de VVD-fractie veronderstellen. De vangnetbepaling geldt niet voor prioritaire projecten en andere prioritaire handelingen. Deze projecten en andere handelingen kunnen ook na aanpassing van de grenswaarde doorgang vinden. Dat is mogelijk omdat de omvang van de benodigde depositieruimte voor de bijkomstige gevolgen van prioritaire projecten en andere handelingen onder de grenswaarden exact wordt berekend met behulp van de rekenmodule van AERIUS. Verder is eventuele bijstelling van de grenswaarde per Natura 2000-gebied gedifferentieerd.

Ingeval de grenswaarde wordt verlaagd naar 0,05 mol ten aanzien van een Natura 2000-gebied, kunnen activiteiten die uitsluitend op dat gebied niet meer dan 0,05 mol stikstofdepositie veroorzaken en op andere gebieden een stikstofdepositie onder de grenswaarde van 1 mol na een voorafgaande melding worden gerealiseerd. Initiatiefnemers van projecten of andere handelingen die stikstofdepositie veroorzaken die hoger is dan 0,05 mol op het gebied waarvoor de grenswaarde is verlaagd kunnen voor dat gebied niet volstaan met een melding, maar moeten een vergunning ingevolge de Natuurbeschermingswet 1998 aanvragen.

Ingeval uit het reken- en registratie-instrument AERIUS zou blijken dat 95% van de depositieruimte voor grenswaarden dreigt te worden overschreden, doet de Minister van Economische Zaken daarvan mededeling in de Staatscourant. Deze mededeling wordt ook bekend gemaakt op internet.

Indien deze situatie zich onverhoopt zou voordoen, zullen de bevoegde gezagen voor de PAS gezamenlijk bezien of het mogelijk is om binnen het programma voor het desbetreffende gebied meer depositieruimte beschikbaar te stellen voor stikstofdepositie onder de grenswaarden. Wanneer binnen het programma weer depositieruimte voor grenswaarden beschikbaar is, geldt van rechtswege weer de algemene grenswaarde van 1 mol per hectare per jaar voor het betrokken Natura 2000-gebied. Ook daarvan doet de Minister van Economische Zaken mededeling.

Zonder deze voorziening zou het besluit moeten worden gewijzigd bij een dreigend tekort aan depositieruimte. Gelet op de duur van de procedure voor wijziging van een algemene maatregel van bestuur, bestaat dan het risico dat de natuurlijke kenmerken van het betrokken Natura 2000-gebied worden aangetast.

De betrokkenheid van Uw Kamer bij de keuze voor dit vangnet krijgt gestalte in de voorhangprocedure van dit ontwerpbesluit.

De leden van de VVD-fractie vragen of AERIUS naast de aanvragen voor projecten ook de daadwerkelijke stikstofdepositie meeneemt, omdat aanvragen niet altijd worden omgezet in daadwerkelijke activiteiten met stikstofdepositie tot gevolg.

Ingevolge artikel 19km, vijfde lid, van de Natuurbeschermingswet 1998, zoals dit luidt na inwerkingtreding van de wet tot wijziging van de Natuurbeschermingswet 1998 (programmatische aanpak stikstof)² kan het bestuursorgaan dat ontwikkelingsruimte heeft toegedeeld in een toestemmingsbesluit dat besluit intrekken of wijzigen, indien het project of de andere handeling waarop dit besluit betrekking heeft niet is gerealiseerd, onderscheidenlijk verricht.

Voorts vragen de leden van de VVD-fractie hoe de ambities van het kabinet ten aanzien van de groei van de Nederlandse economie zich verhouden tot de 2,5% economische groei waarvan in de PAS wordt uitgegaan.

² Staatsblad 2014, 419.

De ambities van het kabinet ten aanzien van de groei van de Nederlandse economie richten zich vooral op het creëren van werkgelegenheid. Dit past binnen het groeiscenario van het Centraal Planbureau (2,5% economische groei) waarvan in de PAS wordt uitgegaan. In dit scenario wordt uitgegaan van een ambitieuzere groei dan Nederland in de afgelopen jaren gekend heeft.

De leden van de VVD-fractie lezen in de toelichting bij het ontwerpbesluit dat de administratieve lasten voor projecten en handelingen waarvan de algemene grenswaarde niet gehaald wordt, zullen dalen. Zij vragen om welke sectoren het gaat en bij welke sectoren de lasten in mindere mate worden verlicht door meer stikstofintensieve activiteiten in de sector.

De daling van de administratieve lasten vindt plaats in alle sectoren waar activiteiten die een stikstofdepositie veroorzaken op een of meer Natura 2000-gebieden die onder de grenswaarde blijft, met name in de sectoren landbouw, industrie en infrastructuur. Voor bedrijven die stikstofintensieve activiteiten verrichten waarvan de depositie op Natura 2000-gebieden hoger is dan de grenswaarde, dalen de lasten als gevolg van dit besluit grenswaarden niet. Het is niet op voorhand aan te geven in welke sectoren dit het geval is, het hangt vooral af van de aard en omvang van de depositie in de betreffende bedrijfssituatie.

De leden van de VVD-fractie vragen hoe de Staatssecretaris de motie van het lid Geurts c.s.³ uitvoert in het licht van dit ontwerpbesluit. Deze leden vragen verder hoe wordt geborgd dat de prioritering van bijvoorbeeld infrastructurele projecten en de uitvoering van de motie elkaar niet in de weg zitten.

Op 18 april 2014 heb ik met het landbouwbedrijfsleven de »Overeenkomst generieke maatregelen in verband met het Programma aanpak stikstof«⁴ gesloten. Daarin is vastgelegd dat tenminste 56% van het effect van de genomen generieke maatregelen op depositiedaling op Natura 2000-gebieden als ontwikkelingsruimte beschikbaar wordt gesteld aan de landbouw.

De ruimte voor de veehouderij waarmee in AERIUS rekening wordt gehouden is ruim voldoende om de verwachte groei van de veehouderij te accommoderen. Hetzelfde geldt voor de zogenoemde MIRT-projecten die als prioritair project worden aangewezen.

In het rekeninstrument AERIUS wordt de behoefte voor de landbouw en de infrastructurele projecten afzonderlijk gereserveerd.

De leden van de VVD-fractie vragen naar aanleiding van het rapport van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) »Beoordeling Programmatische Aanpak Stikstof, de verwachte effecten voor natuur en vergunningverlening«⁵ om een toelichting op het beleid in de omliggende landen ten aanzien van bronmaatregelen. Zij vragen of het buitenlandse beleid wordt meegenomen in de opzet van de maatregelen in grensprovincies of gebieden die beïnvloed worden door de emissie over de grens.

Het effect van het buitenlandse beleid wordt meegenomen in de PAS. Hierbij wordt uitgegaan van een volledige implementatie van het huidige luchtkwaliteitsbeleid van de Europese Unie.

³ Kamerstuk 33 669, nr. 88.

⁴ Overeenkomst generieke maatregelen in verband met het Programma Aanpak Stikstof, Stcrt. 2014, 18506.

⁵ Kamerstuk 33 669, nr. 92.

Naar aanleiding van het PBL-rapport vragen de leden van de VVD-fractie in hoeverre sectoren die meer bronmaatregelen nemen ook meer depositieruimte krijgen.

In de eerste PAS worden alleen extra generieke brongerichte maatregelen voor de veehouderij opgenomen. Voor tenminste 56% van het effect van deze maatregelen wordt depositieruimte gecreëerd. Het wettelijk systeem staat niet in de weg aan soortgelijke afspraken met andere sectoren.

De leden van de VVD-fractie vragen hoe de depositieruimte verdeeld wordt tussen prioritaire activiteiten en overige activiteiten en binnen de twee segmenten.

Voor prioritaire projecten wordt op basis van de berekende hoeveelheid stikstofdepositie de ontwikkelingsruimte gereserveerd die nodig is voor deze projecten (segment 1). De ontwikkelingsruimte voor activiteiten, niet zijnde prioritaire projecten (segment 2), is het restant van de totale depositieruimte dat overblijft na aftrek van de depositieruimte voor autonome ontwikkelingen, de depositieruimte voor activiteiten die stikstofdepositie veroorzaken onder de grenswaarden en de ontwikkelingsruimte voor prioritaire projecten. Binnen de twee segmenten vindt geen verdeling plaats. In het voor te hangen programma aanpak stikstof zal duidelijk worden welk deel van de depositieruimte beschikbaar is in de vorm van ontwikkelingsruimte en welk deel is gereserveerd voor prioritaire projecten (segment 1).

De leden van de VVD-fractie stellen dat in het hiervoor vermelde rapport van het PBL wordt gesteld dat de maatregelen van de PAS nog onvoldoende juridisch afdwingbaar zijn. Zij vragen hoe de Staatssecretaris deze bezwaren gaat wegnemen en of zij het wenselijk acht dat de PAS wordt uitgevoerd zolang deze juridische bezwaren nog niet zijn weggennomen.

De bestuursorganen die het aangaat zijn op grond van artikel 19kj van de Natuurbeschermingswet 1998 verplicht om te zorgen voor een tijdige uitvoering van de in het programma opgenomen maatregelen. Zo nodig kan dit door middel van de instrumenten van interbestuurlijk toezicht worden afgedwongen. Deze maatregelen zijn derhalve gewaarborgd. Wanneer het gaat om bestuursorganen die niet formeel zijn betrokken bij de vaststelling van het programma of om terrein beherende natuurorganisaties worden door het bestuursorgaan dat verantwoordelijk is voor het beheer van het desbetreffende (deel van het) Natura 2000-gebied uitvoeringsovereenkomsten gesloten, zodat ook hier de uitvoering is gewaarborgd. Wanneer de maatregel wordt uitgevoerd op gronden van particulieren, niet zijnde terrein beherende organisaties, zal het bestuursorgaan dat verantwoordelijk is voor het beheer van het desbetreffende (deel van het) Natura 2000-gebied de tijdige uitvoering van de maatregelen waarborgen door het overeenkomsten met deze particulieren. Op het moment dat het programma aanpak stikstof definitief wordt vastgesteld zal de uitvoering van de daarin opgenomen maatregelen genoegzaam zijn gewaarborgd.

De leden van de VVD-fractie vragen een nadere toelichting op het tijdpad van de invoering van de PAS. Zij vragen of de Kamer nog invloed kan hebben om inhoudelijk bij te sturen. Ten slotte vragen de leden van de VVD-fractie wanneer de PAS bij de Kamer wordt voorgehangen.

In het bestuurlijk overleg van 18 november jl. heb ik hierover gesproken met de Minister van Infrastructuur en Milieu, de gedeputeerden landelijk gebied en een vertegenwoordiging van de Unie van Waterschappen. Ik informeer Kamer hierover in een separate brief.

Vragen en opmerkingen van de leden van de SP-fractie

De leden van de SP-fractie vragen een nadere onderbouwing van het vaststellen van de algemene grenswaarde op 1 mol. Zij vragen in dat verband welke argumenten en wetenschappelijke meningen zijn betrokken in het besluitvormingsproces. Deze leden vragen verder wie hierover geconsulteerd is.

Hiervoor verwijs ik u naar mijn antwoord op de voorgaande vraag van de leden van de VVD-fractie over de wijze waarop de grenswaarde is bepaald. Bij het besluit hierover zijn de bevoegde gezagen die formeel betrokken zijn bij de vaststelling van het programma aanpak stikstof betrokken geweest.

De leden van de SP-fractie constateren dat er een soort vangnetprocedure is om de grenswaarde te verlagen naar 0,05 mol, indien 95% van de beschikbare depositieruimte voor de grenswaarde is bereikt. Deze leden vragen hoe groot de kans is dat deze vangnetprocedure in werking moet treden.

De leden van de SP-fractie vragen hoe groot de depositieruimte voor activiteiten onder de grenswaarden is, hoe groot de gehele depositieruimte is en hoe deze is verdeeld. Zij vragen verder hoe vastgesteld wordt hoeveel van de depositieruimte voor grenswaarden reeds is opgebruikt. De leden van de SP-fractie vragen of er een registratie- of een meldingsplicht is van de projecten die stikstofdepositie onder 1 mol veroorzaken.

Voor de vangnetprocedure en de meldingsplicht die ik wil voorschrijven, verwijs ik naar mijn voorgaande antwoord op vragen van leden van de VVD-fractie over deze onderwerpen.

Het is niet ondenkbaar dat in een aantal gebieden de vangnetprocedure van kracht zal worden.

De depositieruimte verschilt per gebied. Bij de bepaling van de omvang van de beschikbare depositieruimte voor de algemene grenswaarde wordt in het programma een onderscheid gemaakt tussen enerzijds de stikstofdepositie die de prioritaire projecten en andere prioritaire handelingen bijkomstig veroorzaken op verder weg gelegen Natura 2000-gebieden en anderzijds de stikstofdepositie die andere, niet-prioritaire projecten of handelingen, veroorzaken op Natura 2000-gebieden. De omvang van de benodigde depositieruimte per gebied voor de bijkomstige gevolgen van prioritaire projecten en andere handelingen onder de grenswaarden is exact berekend met behulp van de rekenmodule van AERIUS.

Voor de niet-prioritaire projecten en handelingen die stikstofdepositie veroorzaken die onder de grenswaarde blijft, is de beschikbare hoeveelheid depositieruimte voor grenswaarden bepaald op 30% van het verschil tussen enerzijds de omvang van de totale depositieruimte en anderzijds de som van de ontwikkelingsruimte voor prioritaire projecten en de depositieruimte voor autonome ontwikkelingen. Dit is gebaseerd op de uitkomsten van een steekproef uit bij de provincies aanhangige aanvragen om een vergunning op grond van de Natuurbeschermingswet 1998⁶. Indien na verloop van tijd het percentage van 30% in bepaalde gebieden onvoldoende blijkt, kan het betrokken bevoegd gezag deze in overeenstemming met de ministers van EZ en I&M bijstellen.

Met behulp van het rekeninstrument AERIUS is de depositie per vergunningaanvraag berekend en is onderscheid gemaakt tussen aanvragen voor activiteiten met stikstofdepositie die onder de grenswaarde blijft en aanvragen die stikstofdepositie veroorzaken die daarboven komt.

⁶ Paragraaf 3.4.4 van de nota bij toelichting bij het ontwerpbesluit.

De leden van de SP-fractie vragen of gegarandeerd is dat de beschikbare depositieruimte voor grenswaarden nooit overschreden zal worden door de daadwerkelijke uitstoot door de grenswaardegevallen.

Ik verwijs naar mijn voorgaande antwoord en naar mijn antwoord op de vragen van de leden van de VVD-fractie over de vangnetprocedure.

De leden van de SP-fractie vragen in hoeverre daadwerkelijke metingen worden gebruikt om het rekenmodel AERIUS te staven met de realiteit. Deze leden vragen in dit verband hoeveel metingen worden verricht en of deze worden teruggevoerd in het AERIUS-systeem. Zij vragen met andere woorden of AERIUS een «lerend systeem» is. De leden van de SP-fractie vragen wat de Staatssecretaris doet, indien uit metingen in de toekomst zal blijken dat de gewenste afname van stikstofdeposities in Natura 2000-gebieden niet bereikt wordt. Verder vragen de leden van de SP-fractie welke discrepanties er zijn tussen rekenmodel en metingen, waar deze vandaan komen en hoe hiermee wordt omgegaan.

Ik verwijs naar mijn brief van 21 oktober 2014 en het daarbij behorende rapport van de Commissie Deskundigen Meststoffenwet (CDM) «Trends in ammoniakconcentraties en -emissies; een quick scan»⁷. Daarin heb ik onder meer verwezen naar eerdere brieven waarin ik Uw Kamer heb geïnformeerd over de gebruikte meetmethoden, de modellen en de wetenschappelijke kwaliteit van de berekeningen en metingen van ammoniakemissies en – deposities. In die brief heb ik ook aangegeven dat de CDM vaststelt dat de gebruikte modellen rekenmethodieken toepassen die wetenschappelijk geaccepteerd zijn, internationaal worden toegepast en regelmatig worden aangepast aan nieuwe inzichten.

Ik heb met de veehouderijsector een pakket maatregelen afgesproken om de ammoniakemissie en ammoniakdepositie in natuurgebieden verder te verlagen. Samen met onderzoekers en de partijen⁸ waarmee ik de «Overeenkomst generieke maatregelen in verband met het Programma aanpak stikstof» heb afgesproken wil ik op korte termijn onderzoeken wat er verder nodig is om de afgesproken daling veilig te stellen en het effect op de natuur aan te tonen.

De PAS voorziet in monitoring en – zo nodig – bijsturing naar aanleiding van informatie uit de monitoring. Ieder jaar wordt getoetst of nog aan de prognoses voor de daling van de ammoniakemissie wordt voldaan. Zodra de emissiedaling van een sector minder is dan geprognosticeerd wordt onderzocht hoe dit kan en wordt bekeken of de totale uitstoot wel afneemt zoals geprognosticeerd. Zo niet dan zal worden vastgesteld wat dit betekent voor de doelstellingen en de onderbouwing van het programma en kan bijsturing aan de orde zijn.

De leden van de SP-fractie constateren dat alleen de stikstofneerslag binnen 3 kilometer vanaf een weg en binnen 5 kilometer vanaf een vaarweg wordt meegenomen in de berekening. Zij vragen of de stikstofneerslag buiten 3 kilometer respectievelijk 5 kilometer ergens terugkomt in het AERIUS-model, bijvoorbeeld in de berekende achtergrondwaarden en of dit wordt afgetrokken van de beschikbare ruimte.

⁷ Kamerstuk 33 037, nr. 134.

⁸ Partij bij deze overeenkomst zijn de Land- en Tuinbouw Organisatie Nederland, de Nederlandse Zuivel Organisatie, Cumela Nederland, de Nederlandse Vakbond Varkenshouderij, de Nederlandse Vakbond Pluimveehouders, de Nederlandse Melkveehouders vakbond en de Nederlandse Vereniging Diervoederindustrie.

De stikstofdeposities veroorzaakt door wegverkeer en scheepvaart buiten de grenswaarde van 3 kilometer vanaf een weg onderscheidenlijk 5 kilometer vanaf een vaarweg zijn opgenomen in de achtergronddeposities en worden meegenomen in de reservering van depositieruimte voor activiteiten onder de grenswaarde.

De leden van de SP-fractie vragen wat de prioritaire projecten precies zijn en hoe deze worden vastgesteld. Deze leden vragen een toelichting hoe de verdeling tussen prioritaire en niet-prioritaire projecten tot stand is gekomen, en wie hierover geconsulteerd is. De leden van de SP-fractie vragen wat er gebeurt als de prioritaire projecten de aan hen toegedeelde ruimte overschrijden en of dit ten koste gaat van de niet-prioritaire projecten.

De Natuurbeschermingswet 1998⁹ bevat de kaders waaraan de prioritaire projecten moeten voldoen.

Het gaat om projecten of andere handelingen, dan wel categorieën van projecten of andere handelingen die aantoonbaar van nationaal of provinciaal maatschappelijk belang zijn (ingevolge artikel 19kn, vijfde lid, onderdeel a, van de Natuurbeschermingswet 1998). Het gaat hierbij uitsluitend om projecten of andere handelingen waarvan het aannemelijk is dat voor het realiseren van het desbetreffende project of voor het verrichten van de desbetreffende handeling in het tijdvak waarvoor het programma geldt ontwikkelingsruimte wordt toegedeeld (ingevolge artikel 19kn, vijfde lid, onderdeel b, van de Natuurbeschermingswet 1998). Uitgangspunt is dat het nationale of provinciale belang van deze projecten blijkt uit enig voorafgaand rijks- of provinciaal besluit, zoals een structuurvisie als bedoeld in de Wet ruimtelijke ordening, een andere door de Tweede Kamer of provinciale staten behandelde beleidsvisie, een rijks- of provinciaal inpassingsplan als bedoeld in de Wet ruimtelijke ordening, een meerjarenprogramma (zoals het Meerjarenprogramma infrastructuur ruimte en transport) of een voorkeursbesluit als bedoeld in de Tracéwet¹⁰. Gelet op de gezamenlijke verantwoordelijkheid van het Rijk en de provincies voor het programma, zal ik, tezamen met de Minister van Infrastructuur en Milieu de prioritaire projecten vaststellen in overeenstemming met de Minister van Defensie en gedeputeerde staten van de twaalf provincies (ingevolge artikel 19kq, derde lid, van de Natuurbeschermingswet 1998) op basis van de hiervoor vermelde criteria. Daarbij is het de verantwoordelijkheid van het betrokken bevoegd gezag om anderen te consulteren over de prioritaire projecten. De prioritaire projecten worden opgenomen in een bijlage bij de conceptregeling programmatische aanpak stikstof die ik aan Uw Kamer zal toezenden in het kader van de voorhangprocedure.

Indien de behoefte aan ontwikkelingsruimte voor prioritaire projecten groter is dan de gereserveerde ruimte voor die projecten, kan ontwikkelingsruimte voor niet-prioritaire projecten gebruikt worden voor de prioritaire projecten.

De leden van de SP-fractie vragen hoe de Tweede Kamer wordt geïnformeerd over het verloop en de stand van de stikstofemissie en -depositie, onderscheidenlijk naar emissie en depositie van ammoniak en stikstofoxiden, gerelateerd aan de verplichtingen die resulteren uit de Natura 2000-afspraken.

De gegevens met betrekking tot verloop en stand van stikstofemissie en -depositie worden jaarlijks door het RIVM beschikbaar gesteld op internet,

⁹ Zoals die luidt na inwerkingtreding van de Wet tot wijziging van de Natuurbeschermingswet 1998 (programmatische aanpak stikstof).

¹⁰ Zie Kamerstuk 33 669, C.

via de websites van het Landelijk Meetnet Luchtkwaliteit (<http://www.lml.rivm.nl/>) en het Meetnet Ammoniak in Natuurgebieden (<http://man.rivm.nl/>).

In het programma wordt erin voorzien dat in het derde jaar na inwerking-treding een tussenevaluatie van het programma wordt uitgevoerd in aansluiting op artikel 19kha van de Natuurbeschermingswet 1998 en dat in het zesde jaar een integrale evaluatie van het programma plaatsvindt met het oog op het nieuw op te stellen programma. Het verloop en de stand van de stikstofemissie en -depositie worden jaarlijks bekeken op consequenties voor het programma en deze gegevens worden ook bij beide evaluaties betrokken.

Daarnaast heb ik Uw Kamer in mijn brief van 21 oktober 2014 een internationale review in het kader van de quick scan toegezegd¹¹. Hierin wordt de gehele keten van data inzameling, emissieberekeningen, gebruikte modellen, meetnetten tot en met de depositieberekeningen gereviewd.

De leden van de SP-fractie ontvangen graag het rapport van de Commissie van Deskundigen Meststoffenwet over de discrepantie tussen modelberekeningen en feitelijke stikstofmeting en een appreciatie daarvan van de Staatssecretaris als bijlage bij de beantwoording. Deze leden vragen of er nog andere relevante rapporten hierover zijn.

Ik verwijs naar mijn voorgaande antwoord op vragen van de leden van de SP-fractie over dit onderwerp.

De leden van de SP-fractie vragen welke doelstellingen voor herstel gelden voor stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden. Deze leden vragen wat de streefdoelen voor stikstofdepositie zijn en of deze in het AERIUS-model zijn verwerkt. Tenslotte vragen zij of gegarandeerd kan worden dat de stikstofdepositie blijvend en voldoende omlaag zal gaan om de Natura 2000-doelen te behalen.

De doelstelling van de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn is, om de speciale beschermingszones voor leefgebieden van vogels en de speciale beschermingszones voor de natuurlijke habitats en habitats van soorten, genoemd in de bijlagen I en II van de Habitatrichtlijn, in een gunstige staat van instandhouding te behouden of te herstellen. Voor elk individueel gebied geldt als ondergrens een behoudsdoelstelling, zoals onder meer tot uitdrukking komt in artikel 6, tweede lid, van Habitatrichtlijn. Is de staat van instandhouding van de betrokken vogelpopulaties en hun leefgebieden of van de betrokken habitats en soorten niet gunstig, dan zal enkel behoud als doelstelling voor elk van de speciale beschermingszones niet volstaan. Er zal dan herstel moeten plaatsvinden om een gunstige staat van instandhouding te bereiken.

De instandhoudingsdoelstellingen verschillen per gebied en worden in het aanwijzingsbesluit voor de habitats en soorten in de betrokken gebieden vastgelegd. Deze instandhoudingsdoelstellingen worden nader uitgewerkt in de PAS-gebiedsanalyses en de beheerplannen.

Er zijn geen streefdoelen voor stikstofdeposities. In AERIUS wordt uitgegaan van een afname van de deposities als gevolg van Europees en nationaal beleid voor luchtkwaliteit (zoals de NEC-richtlijn).

De herstelmaatregelen vormen een essentieel onderdeel van de PAS. De verwachte daling van stikstofdepositie in combinatie met de herstelmaatregelen zullen voldoende zekerheid bieden om de Natura 2000-doelen te halen.

¹¹ Kamerstuk 33 037, nr. 134.

Vragen en opmerkingen van de leden van de CDA-fractie

De leden van de CDA-fractie vragen wat de voor- en nadelen zijn voor een onderneming van het melden van een project onder de grenswaarde in plaats van het aanvragen van een Natuurbeschermingswetvergunning bij de provincie en depositieruimte toebedeeld te krijgen.

De administratieve lasten van een melding zijn lager dan de administratieve lasten van een vergunningaanvraag. Een initiatiefnemer kan in AERIUS Calculator, de rekenmodule van AERIUS, berekenen of zijn voorgenomen activiteit stikstofdepositie veroorzaakt op voor stikstofgevoelige habitats in Natura 2000-gebieden die in de PAS zijn opgenomen. Wanneer dat het geval is, geeft AERIUS Calculator aan of de stikstofdepositie boven de grenswaarde van 1 mol komt of onder die grenswaarde blijft. Wanneer uit AERIUS Calculator blijkt dat een voorgenomen project of andere handeling stikstofdepositie veroorzaakt die hoger is dan 0,05 mol, maar lager is dan of gelijk is aan de grenswaarde van 1 mol, kan de initiatiefnemer op eenvoudige wijze een melding doen met behulp van AERIUS. Dit leidt tot een afname van de administratieve lasten voor bedrijven tussen € 1,4 miljoen en € 1,9 miljoen per jaar.

Ik ben voornemens in de Regeling programmatische aanpak stikstof voor bepaalde categorieën van projecten voor te schrijven dat een initiatiefnemer zijn voorgenomen project of andere handeling ten minste vier weken voorafgaand aan de realisatie van dat project of die andere handeling moet doen. De beslistermijn voor een vergunningaanvraag is dertien weken met de mogelijkheid om die termijn eenmaal met dertien weken te verlengen (artikel 42 van de Natuurbeschermingswet 1998). Na het doen van een melding kan een initiatiefnemer dus sneller aan de slag dan na indiening van een vergunningaanvraag.

De leden van de CDA-fractie vragen of alle projecten met een stikstofdepositie onder 1 mol per hectare niet vergunningplichtig zijn ingevolge de Natuurbeschermingswet 1998.

Krachtens de Natuurbeschermingswet 1998, zoals die zal luiden na inwerkingtreding van de wet tot wijziging van de Natuurbeschermingswet 1998 (programmatische aanpak stikstof) zijn alle projecten of andere handelingen die stikstofdepositie veroorzaken die lager of gelijk is aan de grenswaarde van 1 mol per hectare per jaar ten aanzien van de stikstofdepositie vrijgesteld van de in artikel 19d, eerste lid, van de Natuurbeschermingswet 1998 opgenomen vergunningplicht. Wanneer het project of de andere handeling ook andere gevolgen heeft voor een Natura 2000-gebied dan stikstofdepositie, dan kan voor die gevolgen wel een vergunning op grond van de Natuurbeschermingswet 1998 nodig zijn, maar behoeven de gevolgen van de stikstofdepositie niet te worden getoetst bij de verlening van die vergunning (artikel 19kh, eerste lid, van de Natuurbeschermingswet 1998).

De leden van de CDA-fractie vragen welke grenswaarden buurlanden en andere Europese lidstaten hanteren.

In de Duitse deelstaten wordt bij de beoordeling een grenswaarde aangehouden van 7,14 mol per hectare per jaar. In Vlaanderen wordt uitgegaan van een grenswaarde van 3% van de kritische depositiewaarde. In Wallonië wordt op individuele basis beoordeeld. Overigens heeft Vlaanderen recent alle landbouwbedrijven aangeschreven en aangegeven onder welke voorwaarden een verlenging van de milieuvergunning aan de orde kan zijn.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft aangegeven¹² dat de aanvaarding van een drempelwaarde in het buitenland moet worden gezien in de feitelijke en juridische context waarbinnen die heeft plaatsgevonden. Relevante aspecten zoals de staat van instandhouding van Natura 2000-gebieden en de procesrechtelijke verhoudingen waarbinnen rechters hun oordelen moeten geven kunnen verschillen van de Nederlandse. Voor de Nederlandse gebieden kan niet op voorhand met zekerheid worden uitgesloten dat bij gebruikmaking van de Duitse grenswaarde de instandhoudingsdoelstellingen in geen enkel gebied in gevaar komen. In de Nederlandse situatie zijn gebieden vaak zwaar overbelast door stikstofdepositie en is veelal geen sprake van een gunstige staat van instandhouding van de voor stikstof gevoelige habitats.

Naar aanleiding van het hiervoor vermelde PBL-rapport vragen de leden van de CDA-fractie een toelichting op het verschil tussen berekening en meting.

Ik verwijs naar mijn voorgaande antwoord op vragen van leden van de SP-fractie, en de daarin vermelde brief van 21 oktober 2014 en de daarbij behorende bijlage.

De leden van de CDA-fractie vragen wat er nodig is om de feitelijke emissies en deposities vast te stellen en hoe dit in andere Europese landen wordt vormgegeven.

Om de feitelijke emissies vast te stellen zijn analyseprotocollen opgesteld die worden uitgevoerd door de werkgroep NEMA (Nederlands emissiemodel voor ammoniak) en de Emissieregistratie. Deze protocollen zijn onderbouwd met behulp van wetenschappelijk verantwoorde metingen van emissies. De feitelijke depositie is zeer lastig vast te stellen, deze bestaat uit verschillende vormen van natte en droge depositie die in de regel sterk afhankelijk zijn van klimatologische en meteorologische omstandigheden. Vandaar dat gewerkt wordt met berekende depositiewaarden volgens het model OPS die zo goed als mogelijk zijn afgestemd met gemeten waarden.

NEMA loopt volgens een in Europees kader afgestemde methodiek. Andere Europese landen hebben gelijksoortige emissiemodellen op basis van dezelfde methodiek.

De leden van de CDA-fractie constateren dat de Staatssecretaris kiest voor een nieuwe evaluatie met betrekking tot berekeningen en modellen van de uitstoot en neerslag van stikstof. Zij vragen om de Kamer te informeren over de opdrachtomschrijving en om aan te geven wie deze opdracht gaat uitvoeren en wanneer het resultaat beschikbaar zal zijn.

De leden van de CDA-fractie doelen met deze vraag op de opdrachtformulering ten behoeve van de internationale review waaraan ik de gehele keten van data inzameling, emissieberekeningen, gebruikte modellen, meetnetten tot en met de depositieberekeningen wil laten onderwerpen. De opdracht voor deze internationale review wordt nog nader uitgewerkt. Ik zal, zodra er duidelijkheid is over deze opdrachtformulering, uw Kamer hierover informeren.

De leden van de CDA-fractie vragen de Staatssecretaris om de sociaaleconomische gevolgen van het beleid nadrukkelijker mee te nemen in de afwegingen.

¹² Voorlichting no. W15.14.0029/IV/Vo, Kamerstuk 33 669, nr. 40.

Artikel 2, derde lid, van de Habitatrichtlijn bepaalt dat bij de op grond van deze richtlijn genomen maatregelen rekening wordt gehouden met de vereisten op economisch, sociaal en cultureel gebied en met regionale en lokale bijzonderheden.

De gebiedsanalyses bevatten de ecologische beoordeling of de in het programma op te nemen maatregelen, rekening houdend met het voornemen om ontwikkelingsruimte beschikbaar te stellen voor economische ontwikkelingen, aan het eind van de programmaperiode leidt tot een situatie waarin de instandhoudingsdoelen voor het desbetreffende Natura 2000-gebied niet in gevaar komen en verslechtering van het Natura 2000-gebied wordt voorkomen. Bij de vaststelling van de maatregelen moet ook rekening worden gehouden met de in artikel 2, derde lid, van de Habitatrichtlijn vermelde belangen. Artikel 19kh, eerste lid, onderdeel d, van de Natuurbeschermingswet 1998 bepaalt in dat verband dat in het programma aanpak stikstof in elk geval wordt beschreven of genoemd wat de sociaaleconomische gevolgen zijn van de in het programma voorgestelde maatregelen en dat deze gewogen dienen te worden op haalbaarheid en betaalbaarheid.

De leden van de CDA-fractie constateren dat de Staatssecretaris in haar brief van 21 oktober 2014¹³ heeft aangegeven dat er kansen liggen om de ammoniakdepositie te beperken door sneller over te gaan naar nieuwe stalsystemen dan nu de trend is. Zij vragen hoe de Staatssecretaris aan deze gedachtengang vorm geeft.

Zoals ik in mijn brief van 21 oktober 2014 heb aangegeven wil ik samen met onderzoekers en de partijen waarmee ik de «Overeenkomst generieke maatregelen in verband met het Programma aanpak stikstof» heb gesloten op korte termijn onderzoeken wat verder nodig is om de afgesproken daling van de ammoniakemissie en de ammoniakdepositie op natuurgebieden veilig te stellen en het effect op de natuur aan te tonen. Ik verwacht samen met de sector, op basis van het onderzoek tot een versterkte aanpak te komen, die de afgesproken ammoniakdaling bestendigt.

De leden van de CDA-fractie vragen tot hoever terug in jaren de gemiddelde ammoniakconcentraties op meetstations van het Landelijk Meetnet Luchtkwaliteit (LML) en het Meetnet Ammoniak in Natuurgebieden (MAN) beschikbaar zijn. Deze leden vragen wat de meetwaarden van het MAN zijn ten opzichte die van het LML.

De leden van de CDA-fractie constateren dat met het Operationele Prioritaire Stoffen-model ammoniakconcentraties voor het gehele land worden berekend op basis van de door het Nationaal Emissiemodel voor Ammoniak (NEMA) totaal berekende emissies. Zij vragen vanaf welk jaar deze berekende waarden per meetstation per jaar beschikbaar zijn en of de Staatssecretaris deze aan de Kamer wil sturen.

Ik verwijs naar mijn antwoord op vragen van de SP-fractie over de relatie tussen metingen en het rekenmodel AERIUS. In aanvulling daarop merk ik op dat het Landelijk Meetnet Luchtkwaliteit (LML) sinds 1973 tal van verontreinigende stoffen meet, waaronder de ammoniakconcentratie. Sinds 2005 meet het Meetnet Ammoniak in Natuurgebieden (MAN) luchtconcentraties van ammoniak. Het NEMA rekent terug tot begin jaren 90 van de vorige eeuw. Het globale resultaat is gepresenteerd in het hiervoor vermelde rapport van de CDM «Trends in ammoniakconcentraties en -emissies; een quick scan». Eén van de aanbevelingen is juist om de waarden uit de jaren 90 nader te analyseren.

¹³ Kamerstuk 33 037, nr. 134.

De meetwaarden van de MAN-meetpunten worden minder beïnvloed door landbouwbronnen dan die van het LML. Gemiddeld zullen de MAN-waarden dus lager zijn dan die van het LML. Voor een verdere vergelijking verwijs ik gaarne naar de quick scan die nader ingaat op de MAN- en LML-waarden.
De uitkomsten van de NEMA-rapportages zijn te vinden op de website van www.emissieregistratie.nl.

Vragen en opmerkingen van de leden van de SGP-fractie

De leden van de SGP-fractie constateren dat het nieuwe artikel 19kh, achtste lid, van de Natuurbeschermingswet ruimte biedt om voor verschillende Natura 2000-gebieden verschillende drempelwaarden vast te stellen. Zij vragen in hoeverre gekeken is naar mogelijk hogere grenswaarden voor gebieden waar relatief veel depositieruimte beschikbaar is. De leden van de SGP-fractie vragen of de gebiedsanalyses ruimte bieden om eventueel deze extra slag te maken en waarom hier niet voor is gekozen.

De leden van de SP-fractie merken terecht op dat artikel 19kh, zoals dat luidt na inwerkingtreding van de wet tot wijziging van de Natuurbeschermingswet 1998 (programmatische aanpak stikstof), de mogelijkheid biedt om voor verschillende Natura 2000-gebieden verschillende grenswaarden vast te stellen. Van deze mogelijkheid is in dit ontwerpbesluit geen gebruik gemaakt. De absolute omvang van de reservering van depositieruimte voor activiteiten onder de grenswaarde is wel voor ieder gebied verschillend. Wanneer er relatief veel depositieruimte beschikbaar is voor niet-prioritaire projecten is er ook meer ruimte beschikbaar voor activiteiten onder de grenswaarde.

De leden van de SGP-fractie horen graag of de Staatssecretaris op basis van de geactualiseerde gebiedsanalyses al aan kan geven of in alle gebieden voldoende depositieruimte beschikbaar is voor het gebruikmaken van de grenswaarde van 1 mol per hectare.
De leden van de SGP-fractie vragen in hoeveel gebieden naar verwachting op korte termijn al moet worden teruggevallen op artikel 2, derde lid, van het voorliggende ontwerpbesluit (0,05 mol per hectare per jaar).

De berekening van de omvang van de depositieruimte staat los van de gebiedsanalyses. In de gebiedsanalyses wordt de berekende depositieruimte ecologisch beoordeeld. De definitieve resultaten van de berekeningen in AERIUS zijn nog niet beschikbaar. Er kan daarom nog geen inschatting worden gemaakt of er voldoende depositieruimte voor activiteiten onder de grenswaarde is en in hoeveel gebieden er op korte termijn terug gevallen zou moeten worden op de drempelwaarde van 0,05 mol per hectare per jaar.

De leden van de SGP-fractie stellen dat, zolang voor elke hectare in een Natura 2000-gebied voldoende of ruimschoots depositieruimte beschikbaar is, het juridisch en rekenkundig gezien geen probleem is om bij het hanteren van de drempelwaarde de gemiddelde depositie als uitgangspunt te nemen. Zij vragen waarom hier niet voor is gekozen. Deze leden vragen of deze strikte benadering direct voortvloeit uit het zogenoemde A2-arrest.

Depositieruimte en ontwikkelingsruimte worden bepaald op hectareniveau. Wanneer gebruik wordt gemaakt van een gemiddelde depositie op gebiedsniveau kan er op een hectare waar de depositie hoger is dan 1 mol een cumulatie van stikstofdeposities plaatsvinden die groter is dan het depositieniveau waarmee rekening is gehouden in de passende

beoordeling van het programma aanpak stikstof. Verslechtering van de kwaliteit van de habitats of aantasting van de natuurlijke kenmerken kan dan niet worden uitgesloten. Alleen voor bepaalde situaties van een beperkte stijging op een habitat die elders wordt geneutraliseerd door een daling op dezelfde habitat biedt het programma onder nadere voorwaarden en beperkingen een onderbouwing.

Het arrest van het Hof van Justitie over het tracébesluit A2 's-Hertogenbosch- Eindhoven zag niet zozeer op een middeling van depositie, maar op het accepteren van een daadwerkelijke aantasting van een habitat, met als rechtvaardiging dat maatregelen zouden worden getroffen die moeten leiden tot een uitbreiding van die zelfde habitat elders in het gebied. De maatregelen die in het kader van dat project werden getroffen kunnen volgens het Hof niet garanderen dat de natuurlijke kenmerken niet worden aangetast, omdat deze maatregelen er niet toe strekken om de significant negatieve gevolgen die rechtstreeks uit de verbreding van de A2 voortvloeien te voorkomen of te verminderen, maar beogen die gevolgen nadien te compenseren. Dit arrest betrof dus veeleer de middeling van daadwerkelijke natuureffecten.

De leden van de SGP-fractie vragen verder of een dergelijke strikte benadering ook wordt gehanteerd voor de beschikbaarstelling en uitgifte van ontwikkelingsruimte en welke consequenties dat heeft voor de vergunningverlening en de ruimte die de PAS zou moeten bieden voor bedrijfsontwikkeling.

Voor een goede werking van de PAS-systematiek is het van essentieel belang dat het bevoegd gezag de juiste hoeveelheid ontwikkelingsruimte toekent. Het toedelen van te weinig ontwikkelingsruimte kan tot gevolg hebben dat het oordeel dat de natuurlijke kenmerken van de voor stikstofgevoelige habitats in een betrokken Natura 2000-gebied niet worden aangetast geen stand houdt, terwijl het toedelen van te veel ontwikkelingsruimte ervoor kan zorgen dat de hoeveelheid beschikbare ontwikkelingsruimte te snel opdraait. In dat licht ben ik voornemens in de Regeling programmatische aanpak stikstof voor te schrijven dat de hoeveelheid ontwikkelingsruimte die het bevoegd gezag toedeelt in een toestemmingsbesluit voor onbepaalde tijd gelijk moet zijn aan de toename van stikstofdepositie per hectare per jaar op voor stikstof gevoelige habitats in de in het programma opgenomen Natura 2000-gebieden. In het reken- en registratie-instrument AERIUS wordt geborgd dat hieraan wordt voldaan.

De leden van de SGP-fractie constateren dat het PBL in zijn recente analyse aangeeft dat natuurdoelen naar verwachting in een aantal PAS-natuurgebieden niet binnen de gestelde termijn verwezenlijkt zullen worden in verband met het niet tijdig realiseren van antiverdrogingsmaatregelen. Ook zullen bij tijdige realisatie van maatregelen de effecten op de natuur niet altijd meteen zichtbaar zijn omdat ze pas na enkele tot vele jaren optreden. De leden van de SGP-fractie vragen wat dit gaat betekenen voor de uitgifte van ontwikkelruimte.

In de gebiedsanalyses wordt voor elk in het programma aanpak stikstof opgenomen Natura 2000-gebied beoordeeld in hoeverre de maatregelen die zijn opgenomen in het programma, rekening houdend met de verwachte algemene ontwikkeling van de stikstofdepositie en de toedeling van ontwikkelingsruimte bij toestemmingsbesluiten:

- bijdragen aan de verwezenlijking van de instandhoudingsdoelstellingen voor de voor stikstof gevoelige habitats in het gebied;
- voorkomen dat verslechtering optreedt van de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten in het gebied;

- voorkomen dat storende factoren optreden voor de soorten waarvoor het gebied is aangewezen voor zover die factoren, gelet op de instandhoudingsdoelstellingen van het gebied, een significant effect kunnen hebben, en
- de verwezenlijking van de instandhoudingsdoelstellingen van het gebied die geen betrekking hebben op voor stikstof gevoelige habitats, niet in gevaar brengen. Het tempo van toedeling van ontwikkelingsruimte en de termijn waarop de effecten van maatregelen zich zullen voordoen maken onderdeel uit van die beoordeling.¹⁴

Daarbij wordt ook de mogelijkheid betrokken dat reeds bij aanvang van de programmaperiode ontwikkelingsruimte wordt toegedeeld, terwijl de effecten van sommige maatregelen zich nog moeten voordoen.

De maatregelen in het programma vormen een totaalpakket aan maatregelen die tezamen borgen dat de kwaliteit van de voor stikstof gevoelige habitattypen en leefgebieden behouden wordt en op termijn de instandhoudingsdoelstellingen voor die habitattypen en soorten met een voor stikstof gevoelig leefgebied kunnen worden gerealiseerd. Op basis van het programma kan het bevoegd gezag voor de vergunningverlening met zekerheid vaststellen dat, tegen de achtergrond van de staat van de habitats, de geprognoseerde effecten van autonome ontwikkelingen en het algehele en geborgde overheidsbeleid, de effecten van een individueel project niet significant zijn voor een Natura 2000-gebied. De voor een individueel project beschikbare ontwikkelingsruimte – die wordt toegekend en afgeschreven bij vergunningverlening voor dat project – brengt dat tot uitdrukking.

Na het van kracht worden van het programma zal de werking daarvan worden gemonitord en zal het programma zo nodig worden bijgesteld. Een adequate systematiek voor monitoring en bijsturing – onder meer ten aanzien van de effecten van het programma op de natuur – maakt onderdeel uit van het programma aanpak stikstof.

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

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie stellen dat met het ontwerpbesluit een theoretische daling van de stikstofdepositie wordt opgevuld met werkelijke stikstofdepositie zonder borging dat de depositie daadwerkelijk zal dalen. Dat gaat volgens deze leden ten koste van de stikstofgevoelige natuur in Nederland, en maakt bovendien de juridische positie van ondernemers die onder de beheerplannen zullen vallen onzeker, omdat er daar om aan de Europese afspraken met betrekking tot de Vogel- en Habitatrichtlijn te voldoen, een extra daling van de stikstofdepositie gerealiseerd zal moeten worden die nu niet voorzien is. De leden van de Partij voor de Dieren-fractie vragen een reactie op deze stelling.

De PAS wordt als geheel passend beoordeeld. In deze passende beoordeling worden de verminderde stikstofdepositie door brongerichte maatregelen, de effecten van herstelmaatregelen uit de gebiedsanalyses, het gebruik van beschikbare depositieruimte en de toedeling van ontwikkelingsruimte aan activiteiten betrokken. De passende beoordeling moet zekerheid verschaffen dat tegen deze achtergrond bij de toedeling van ontwikkelingsruimte geen verslechtering van de kwaliteit van de habitats optreedt, de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000-gebied niet worden aangetast en de realisatie van de instandhoudingsdoelstellingen niet onevenredig wordt vertraagd ten opzichte van de situatie dat er geen programma aanpak stikstof zou zijn en de realisatie van de instandhoudingsdoelstellingen niet in gevaar komt. Met het «hand aan de kraan»-principe wordt geborgd dat bij onvoorziene ontwikkelingen tijdig

¹⁴ Artikel 19kh, eerste lid, onderdeel h, van de Natuurbeschermingswet 1998.

kan worden ingegrepen. De monitoring, die onmiddellijk aanvangt na inwerkingtreding van de PAS, is hierop ingericht. Bij eventuele bijsturing naar aanleiding van informatie uit de monitoring geldt de randvoorwaarde dat verzekerd moet blijven dat de natuurlijke kenmerken van de Natura 2000-gebieden niet zullen worden aangetast als gevolg van het beschikbaar stellen van depositieruimte en het toedelen van ontwikkelingsruimte. Indien de daarbij gehanteerde verwachtingen voor de toekomst na verloop van tijd als gevolg van onverwachte of niet beoogde ontwikkelingen niet meer reëel blijken te zijn, zal bijsturing van het programma plaatsvinden.

Ik verwijs verder naar mijn antwoord in het voorgaande op vragen van de leden van de VVD-fractie over de juridische afdwingbaarheid van maatregelen.

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie stellen dat de natuurdoelen niet gehaald kunnen worden met de huidige veestapel en vragen een reactie hierop.

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie vragen naar de verhouding tussen het voorliggende ontwerpbesluit en de wijziging van de Meststoffenwet. Zij stellen dat de melkveesector ruimte krijgt om verder te groeien en vragen een inschatting van de extra ammoniakruimte die de melkveesector nodig heeft voor deze groei. Verder vragen deze leden op welke wijze de voorspelde groei van het aantal koeien in ons land meegenomen is in het voorliggende ontwerpbesluit.

Ik heb op 1 juli 2014 het wetsvoorstel verantwoorde groei melkveehouderij bij Uw Kamer ingediend, dat strekt tot wijziging van de Meststoffenwet¹⁵. Wanneer het systeem van melkquota vervalt kunnen melkveehouderijbedrijven overeenkomstig dat voorstel onder voorwaarden groeien. Berekend is dat de stikstofdepositie geleidelijk blijft dalen en dat deze trend zich ook zal doorzetten wanneer de melkquota worden afgeschaft. Deze dalende trend wordt versterkt door aanvullende emissiebeperkende maatregelen in de veehouderij die ik met het landbouwbedrijfsleven heb afgesproken in de hiervoor vermelde Overeenkomst generieke maatregelen in verband met het Programma aanpak stikstof. Ik verwijs hiervoor naar mijn antwoord op een voorgaande vraag van de leden van de VVD-fractie over de motie Geurts. Het maatregelenpakket van het programma verzekert dat de instandhoudingsdoelstellingen worden gerealiseerd. De onderbouwing hiervoor volgt uit de gebiedsanalyses, die onderdeel uitmaken van het programma.

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie merken op dat het PBL concludeert dat de bronmaatregelen, die onmisbaar zijn voor het halen van de doelen, maar zeer beperkt herstel voor stikstofgevoelige natuur met zich meebrengen. Deze leden vragen welk effect een krimp van de veestapel met 20% over de komende programmaperiode met zich zou brengen voor de natuur.

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie stellen dat het PBL terecht concludeert dat tijdelijk herstelbeheer om stikstofgevoelige natuur te beschermen tegen een te hoge stikstofdepositie slechts een tijdelijke bescherming biedt en dat bij veelvuldig gebruik de negatieve effecten ervan kunnen gaan overheersen. Zij vragen op welke wijze daarmee rekening wordt gehouden in de PAS.

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie vragen wanneer en op welke wijze de Staatssecretaris voornemens een einde te maken aan dit herstelbeheer, om negatieve effecten daarvan te voorkomen.

¹⁵ Kamerstuk 33 979.

In de onderzoeken van het PBL maar ook bij die in het kader van de PAS is steeds uitgegaan van realistische groei van de veestapel. Daar zijn de berekeningen op gebaseerd. Het rapport «Herstelstrategieën stikstofgevoelige habitats»¹⁶, dat de ecologische basis vormt van de PAS, gaat uitgebreid in op het effect van herstelmaatregelen. Samengevat komt het hier op neer dat de werking van de maatregelen zodanig is dat de komende 18 jaar verslechtering kan worden voorkomen en ten dele ook verbetering kan worden bereikt. In de gebiedsanalyses is rekening gehouden met de beperkingen die bepaalde maatregelen of bepaalde omstandigheden met zich brengen. Herstelbeheer zal worden beëindigd wanneer er geen negatieve effecten van stikstof meer worden waargenomen of onwaarschijnlijk zijn. Ook zal herstelbeheer worden beëindigd indien duidelijk zou worden dat er ongewenste negatieve effecten zouden optreden, voor zover die negatieve effecten de positieve effecten zouden overschaduwden.

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie constateren dat het volgens het PBL in een aantal gebieden waarschijnlijk niet zal lukken om de beoogde antiverdrogingsmaatregelen tijdig te realiseren, terwijl de ontwikkelingsruimte voor nieuwe activiteiten die stikstofdepositie veroorzaken waarschijnlijk wel wordt vrijgegeven. Deze leden vragen voor welke gebieden dit naar alle waarschijnlijkheid zal gelden. Verder vragen de leden van de Partij voor de Dieren-fractie op welke wijze de Staatssecretaris haar verantwoordelijkheid voor het uitvoeren van de Vogel- en Habitatrichtlijn en het stoppen van het verlies van biodiversiteit zal nemen.

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie wijzen er op dat het PBL aangeeft dat, totdat de maatregelen zijn gerealiseerd, een beperking van de uitgifte van depositieruimte de enige manier is om risico's voor de natuur te vermijden, althans in de meeste gebieden waar geen alternatieve maatregelen voorhanden zijn. Zij vragen hoe de Staatssecretaris uitvoering gaat geven aan deze aanbeveling.

Hiervoor verwijs ik u naar mijn antwoord op een voorgaande vraag van de leden van de SGP-fractie.

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie vragen de Staatssecretaris om solide beleid te ontwikkelen, gericht op het verminderen van de milieudruk op de natuur, en het daadwerkelijk creëren van de benodigde milieucondities om de Natura 2000-gebieden in een goede staat van instandhouding te brengen. Zij vragen hierop een reactie.

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie stellen dat, ingeval de natuurdoelen niet worden gehaald, omdat de depositie minder daalt dan verwacht of omdat de afgesproken maatregelen niet worden genomen, er geen enkele stok achter de deur is om de noodzakelijke verbetering voor de natuur alsnog af te dwingen. Deze leden vragen wat de Staatssecretaris daaraan gaat doen.

¹⁶ N.A.C. Smits, & D. Bal (eds). «Herstelstrategieën stikstofgevoelige habitats. Ecologische onderbouwing van de Programmatische Aanpak Stikstof (PAS). Deel I: Algemene inleiding herstelstrategieën: beleid, kennis en maatregelen». Alterra Wageningen UR & Programmadiirectie Natura 2000 van het Ministerie van Economische zaken. 2014; N.A.C. Smits & D. Bal (eds.). «Herstelstrategieën stikstofgevoelige habitats. Ecologische onderbouwing van de Programmatische Aanpak Stikstof (PAS). Deel II: Herstelstrategieën voor stikstofgevoelige habitats.» Alterra Wageningen UR & Programmadiirectie Natura 2000 van het Ministerie van Economische zaken, 2014; A.J.M. Jansen et al. (eds.). «Herstelstrategieën stikstofgevoelige habitats. Ecologische onderbouwing van de Programmatische Aanpak Stikstof (PAS). Deel III: Landschapsecologische inbedding». Unie van Bosgroepen, Alterra Wageningen UR, Stichting Bargerveen & Programmadiirectie Natura 2000, Ministerie van Economische zaken, 2014.

Mijn beleid is inderdaad gericht op de door de leden van de Partij voor de Dieren-fractie genoemde aspecten, maar het daadwerkelijk bereiken van de benodigde milieuecondities is in bepaalde delen van het land een kwestie van lange adem.
Ten aanzien van de juridische afdwingbaarheid van de in de PAS opgenomen maatregelen verwijs ik naar mijn antwoord in het voorgaande op vragen van de leden van de VVD-fractie.