

Vergaderjaar 2019–2020

35 347

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

D

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 13 december 2019

Inleiding

Met belangstelling heb ik kennis genomen van het voorlopig verslag van de vaste Commissie voor Economische Zaken en Klimaat/Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit van 12 december 2019 over het voorstel voor de Spoedwet aanpak stikstof (hierna: Spoedwet).

In deze memorie van antwoord beantwoord ik, mede namens de Minister voor Milieu en Wonen, de door de verschillende leden gestelde vragen en ga ik in op de door hen gemaakte opmerkingen. Hierbij houd ik de volgorde van het verslag aan. Over verschillende onderwerpen zijn vragen van gelijke strekking gesteld. Waar dat aan de orde is wordt verwezen naar de antwoorden op die vragen. Voor de leesbaarheid zijn de vragen schuin gedrukt.

Vragen en opmerkingen van de leden van de Forum voor Democratie-fractie

De leden van de fractie van Forum voor Democratie constateren dat de Stikstofwet de Nederlandse samenleving treft. Zij vragen aan de regering wat de economische schade is tot nu toe en hoe wordt deze de komende jaren begroot. Hoe gaat zij deze schade voorkomen vanaf nu? Wat worden de specifieke maatregelen daarin?

Deze leden stellen vast dat er verschillende groepen geraakt worden door deze spoedwet.

De inzet van het kabinet is er vanaf het begin op gericht om de natuur te verbeteren, en tegelijkertijd maatschappelijke en economische activiteiten mogelijk te maken, met in achtneming van de uitspraak van de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling). Zo is de vergunningverlening na een korte onderbreking sinds 16 september jl. weer mogelijk geworden, zijn handreikingen opgesteld om toestemmingverlening te faciliteren en is een *pool* van experts gevormd om vergunningverleners te ondersteunen. Dit neemt niet weg

dat een groot aantal projecten en orders vertraging ondervindt met gevolgen voor ondernemers, bedrijven en werkgelegenheid. Op dit moment zijn deze economische gevolgen nog niet goed te kwantificeren, maar in de reguliere rapportages van onder meer CBS en CPB zal dit tot uitdrukking komen wanneer daar aanleiding toe is.

Intussen werkt het kabinet samen met de provincies hard aan een solide lange termijn aanpak waarin geïnvesteerd wordt in de natuur, in het terugdringen van de stikstofdepositie en waarbij vervolgens voldoende ruimte beschikbaar komt voor maatschappelijke en economische ontwikkeling.

Is de regering het met deze leden eens dat de belangen van de boeren en de bouwers tegenstrijdig kunnen zijn? Zo ja, hoe wordt hier specifiek in haar plannen nu mee omgegaan om hier frictie uit te krijgen? Zo nee, waarom niet?

Het kabinet houdt bij de aanpak van de stikstofproblematiek rekening met alle belangen, waaronder de belangen van boeren en bouwers. Boeren, bouwers, natuurorganisaties en veel andere sectoren hebben waardevolle ideeën ingebracht hoe de stikstofproblematiek aangepakt kan worden. Het kabinet bestudeert deze ideeën, is met deze groepen in gesprek en betreft deze ideeën bij de aanpak van de stikstofproblematiek. In het geval van tegenstrijdige belangen wordt per geval een afweging gemaakt door het kabinet.

Er hangt een juridische geschiedenis aan deze wet. De leden van de fractie van Forum voor Democratie vragen de regering hoe zij nu heeft afgedekt dat er niet wederom een juridische kink in de kabel komt? Welk risico percentage schat zij in dat er toch een juridische kink in de kabel komt? Welke preventieve maatregelen heeft zij hiertoe voorbereid?

Het voorliggende wetsvoorstel is bedoeld om op korte termijn eerste stappen te zetten om uit de situatie te raken waarin we ons bevinden sinds de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak over de PAS van 29 mei 2019 (ECLI:NL:RVS:2019:1604). De uitspraak van de Raad van State noopt tot een fundamentele herbezinning op hoe we met de schaarse stikstofruimte in ons land om willen gaan. Het kabinet werkt daartoe aan een structurele aanpak voor de lange termijn. Deze structurele aanpak is gericht op een intensivering van het natuurherstel, conform de eisen van de Habitatrichtlijn. Daarnaast is de aanpak gericht op het mogelijk maken van economische en maatschappelijke ontwikkelingen, binnen de kaders van de richtlijn. De maatregelen waarover het kabinet heeft besloten in de brieven van 4 oktober en van 13 november 2019 over de aanpak van de stikstofproblematiek vormen een stap in de structurele aanpak van de stikstofproblematiek waarover ik uw Kamer binnenkort nader zal informeren.

De voorliggende maatregelen zijn er onder meer op gericht om op kort termijn weer ontwikkelingen (natuur, woningbouw en zeven MIRT-projecten) mogelijk te maken. Ter uitvoering van deze maatregelen voorziet het voorliggende wetsvoorstel in een aantal instrumenten.

1. Het voorstel voorziet in een grondslag voor de regeling van een stikstofregistratiesysteem (artikel 5.5a van de Wet natuurbescherming). Dat moet op korte termijn helpen om weer Natura 2000-vergunningen voor de bouw af te geven.
2. Het voorstel maakt het mogelijk om bij ministeriële regeling op korte termijn regels te stellen over veevoer, waardoor de stikstofemissie uit de veehouderij vermindert (artikel 2.18a van de Wet dieren). Dat is een van de maatregelen waarmee depositieruimte voor de bouw

- wordt gecreëerd. Naast de verlaging van de maximumsnelheid en de € 60 miljoen extra voor sanering van de varkenshouderij.
3. Het voorstel maakt het mogelijk om, als dat gewenst en verantwoord is, voor nader te bepalen gevallen en onder nader te bepalen voorwaarden landelijk een vrijstelling van de Natura 2000-vergunningplicht te verlenen (artikel 2.9, tweede lid van de Wet natuurbescherming). De Wet natuurbescherming kent al een dergelijke bevoegdheid, maar die ligt primair bij de provincies. Het kan soms aangewezen zijn landelijk met één regime te komen, vandaar deze verruiming.
 4. Het voorstel maakt versnelling van besluitvorming over natuurherstelmaatregelen mogelijk (wijziging bijlage Crisis- en herstelwet).
 5. En het voorstel beperkt de Natura 2000-vergunningplicht tot die gevallen waarvoor dat op grond van de Habitatrichtlijn echt nodig is.

De maatregelen waarin de brieven van 4 oktober en van november 2019 voorzien en de voorzieningen van dit wetsvoorstel geven invulling aan de twee kernverplichtingen van de Habitatrichtlijn.

Ten eerste gaat het dan om de verplichting van deze richtlijn om het behoud van de natuurwaarden in de Natura 2000-gebieden te verzekeren en te werken aan verbetering waar dat nodig is. Daarop wordt in het huidige beleid al de nodige inzet gepleegd. Die inzet zal verder worden geïntensiveerd. Dat helpt ook de economische ontwikkeling: hoe beter de staat van de natuur, hoe beter die bestand is tegen eventuele negatieve effecten van activiteiten. Het natuurbelang wordt ook met de aanpak van het kabinet voor de korte termijn gediend en deze past dus binnen de structurele aanpak die het kabinet voorstaat. Zo gaat van de effecten van de maatregelen waartoe het kabinet voor de korte termijn heeft besloten 30% direct naar de vermindering van de stikstofbelasting van de Natura 2000-gebieden, dus uitsluitend naar de natuurdoelstellingen. Verder maakt het wetsvoorstel door aanpassing van de Crisis- en herstelwet versnelde besluitvorming over natuurherstelmaatregelen mogelijk. Daarnaast is voorzien in extra middelen voor de aanpak van stikstofproblematiek en het natuurherstel (begrotingsreserve ad € 500 miljoen).

Ten tweede gaat het om de verplichting van deze richtlijn om projecten met mogelijk significante gevolgen voor Natura 2000-gebieden vooraf te toetsen. Uit die toets moet zekerheid worden verkregen dat de natuurlijke kenmerken van de Natura 2000-gebieden niet worden getast. Die eis is relevant voor zover op grond van dit wetsvoorstel bij ministeriële regeling invulling wordt gegeven aan de voorzieningen om toestemmingsverlening mogelijk te maken. Het gaat dan om de invulling van de regeling van het stikstofregistratiesysteem. En het gaat om de eventuele vrijstelling van de Natura 2000-vergunningplicht, al dan niet gekoppeld aan een drempelwaarde, welke vrijstelling een feitelijk een categorale toestemming bevat voor de activiteiten die aan de voorwaarden en beperkingen van de vrijstelling voldoen.

Waar het gaat om deze voorzieningen gelden strikte kaders. Dat is onderstreept in de uitspraak van de Afdeling over het PAS van 29 mei 2019 in de recente voorlichting van de Afdeling advisering over de drempelwaarde (Voorlichting van 20 november 2019, no. W11.19.0346/IV/Vo). Zo worden hoge eisen gesteld aan de onderbouwing. Verzekerd moet zijn dat door het gebruik van de voorziening op geen enkele locatie in de Natura 2000-gebieden waarvoor de voorziening geldt een aantasting van de natuurlijke kenmerken plaatsvindt, uitgaande van een «worst-case scenario» en rekening houdend met onzekerheidsmarges. Dat zal dan moeten blijken uit een passende beoordeling die daarover geen enkele onzekerheid laat bestaan. Bij die beoordeling zullen alleen die positieve

effecten van aan de voorziening gekoppelde maatregelen mogen worden betrokken, als die maatregelen en effecten vast staan en de maatregelen additioneel zijn ten opzichte van de reguliere maatregelen om behoud van de kwaliteit van de Natura 2000-gebieden en zo nodig herstel te verzekeren en die niet al in ander kader worden ingezet om depositieruimte voor nieuwe ontwikkelingen te creëren. Als dat het geval is, zal de voorziening juridisch houdbaar zijn.

Het kabinet neemt deze eisen uiterst serieus. Deze worden in acht genomen bij invulling van de ministeriële regeling waarmee het stikstofregistratiesysteem wordt ingevuld, zodat de juridische risico's zoveel mogelijk worden beperkt. Mocht in de toekomst besloten worden tot invulling van de mogelijkheid van een landelijke vrijstelling, dan geldt daarvoor hetzelfde; een landelijke vrijstellingsregeling moet bovendien worden voorgehangen bij beide Kamers, zodat deze ook in de gelegenheid zullen zijn zich een oordeel te vormen over de juridische houdbaarheid. In het licht van de verplichtingen van de Habitatrictlijn zijn overigens in het wetsvoorstel zowel de vrijstellingsmogelijkheid van de Natura 2000-vergunningplicht als het stikstofregistratiesysteem nader ingekaderd (artikelen 2.9, derde lid, en 5.5a van de Wet natuurbescherming).

Ten aanzien van de veevoerregering, waarvan de effecten worden gebruikt voor het creëren van de stikstofdepositieruimte voor het stikstofregistratiesysteem, zij opgemerkt dat deze wordt genotificeerd bij de Europese Commissie, die dan met name de gevolgen voor de mededinging en het vrij verkeer van goederen zal toetsen. Bij de veevoerregering zal ook bijzondere aandacht worden besteed aan de handhaving, en uitsluitend de zekere effecten van de veevoermaatregelen zullen worden gebruikt voor de in het stikstofregistratiesysteem op te nemen ruimte.

Deze leden constateren dat er veel invloed is vanuit de Europese Unie (niet zijnde Europa), ook op deze wetvorming. Deze heeft tot grote schade geleid in ons land, zo menen zij, hoe gaat de regering deze verhalen op de EU? Als dat niet gaat gebeuren, waarom niet? Is nu niet eindelijk het moment gekomen dat de regering nu een duidelijker standpunt inneemt en een sterkere actie voert om het belang van Nederland te laten prevaleren in de EU? Wat wordt dan specifiek hieraan gedaan? Als er geen actie volgt, kan de regering dan aangeven waarom niet, en bovendien wat moet er nog meer gebeuren om wel tot belangenbehartiging van Nederland over te gaan?

De Vogel- en de Habitatrictlijn zijn, met instemming van Nederland, tot stand gekomen, omdat een goede bescherming van de biodiversiteit een grensoverschrijdende aanpak vergt. Nederland heeft dat niet voor niets gedaan. De grote variëteit aan ecosystemen, soorten en genetisch materiaal in de ons omringende natuur – de biodiversiteit – vertegenwoordigt een grote waarde, niet alleen in zichzelf, maar ook vanwege alles wat zij mensen biedt. De biodiversiteit behoort tot het gemeenschappelijk erfgoed van de mensheid.

De instandhouding van biodiversiteit is een gemeenschappelijke verantwoordelijkheid. Natuur voorziet in de basisbehoeften van de mens, brengt veiligheid en draagt bij aan zijn welzijn. Natuur vertegenwoordigt daarmee ook belangrijke economische waarden. Bovendien is de aanwezigheid van natuur belangrijk voor een aantrekkelijke leefomgeving en daarmee een voorwaarde voor een gunstig vestigingsklimaat voor internationaal opererende ondernemingen. Het in een goede staat behouden en zo nodig herstellen van natuur is van belang voor een duurzame samenleving en voor een vitale economie.

Als Nederland in internationaal verband verplichtingen aangaat, moet het zich daaraan ook houden en moet het zich onderwerpen aan in dat verband van kracht zijnde mechanismen om een goede naleving en doorwerking van deze verplichtingen in de nationale rechtsorde te verzekeren. Tegelijk is het ook van belang om steeds aandacht te hebben voor de uitwerking van deze verplichtingen in de praktijk, en om in internationaal en Europees verband ook aandacht te vragen voor een eventuele ongewenste uitwerking van verdragen en Europese wetgeving. Dat doet Nederland ook. Zo zal het kabinet, conform de brief aan de Tweede Kamer van 13 november jongstleden, het gesprek aangaan met de Europese Commissie over onder meer de mogelijkheden voor het samenvoegen of herindelen van Natura 2000-gebieden. Ook de actualisatie van het doelensysteem Natura 2000 kan aanleiding geven tot een nader gesprek met de Commissie.

Over de compensatie van boeren (boeren in de breedste zin des woords), hebben de leden van de Forum voor Democratie-fractie aan de regering een aantal vragen. Er wordt heel veel gevraagd van de boeren, gaat de regering de boeren ruimhartig compenseren voor de door hen te nemen activiteiten in deze? In een eerste opzet vragen de boeren (afgerond) € 4 miljard (uit de Algemene middelen) van de regering. Zegt de regering dit de boeren toe? Zo nee, wat gaat zij dan wel concreet (in geld en actie) toezeggen, voor wanneer en voor wie (van de boeren) specifiek?

Het kabinet is in overleg met het Landbouwcollectief over de uitwerking van hun plan als onderdeel van een investerings- en maatregelpakket voor de landbouw waarmee de stikstofuitstoot in Nederland fors verminderd kan worden. Het kabinet betreft deze voorstellen bij de aanpak van de stikstofproblematiek.

Wat betreft de compensatie van de bouwers (bouwers in de breedste zin des woords) vragen deze leden aan de regering wat de bouwstop voor schade heeft geleverd voor de bouwers. Wat heeft de bouwstop voor schade opgeleverd aan Nederland en haar inwoners? Hoe denkt de regering deze te gaan compenseren? Met welke concrete maatregelen en bedragen?

Door de uitspraak van de Afdeling is op veel plekken de vergunningverlening stil komen te liggen. Voor de bouw betekende dit een periode van onduidelijkheid en onzekerheid over nieuwe projecten. De lopende projecten zijn wel doorgedaan. Sinds 4 oktober jl. is het weer mogelijk om Natuurbeschermingswetvergunningen aan te vragen. Het is duidelijk dat dat niet voldoende was om de vergunningverlening in de bouw overal weer volledig op gang te brengen, daarom heeft het kabinet aanvullende maatregelen aangekondigd. Deze Spoedwet maakt hier onderdeel van uit. Om de natuur te herstellen en verbeteren en om ook voor de jaren na 2020 voldoende woningen te kunnen realiseren zijn meer maatregelen nodig.

De inzet van het kabinet is om zoveel mogelijk te voorkomen dat projecten in de bouw vertraging oplopen of niet door kunnen gaan. Eigenstandige cijfers over schade zijn ons echter niet bekend. Wel is uit een enquête van Bouwend Nederland naar voren gekomen dat landelijk een totaal van 2.338 woningen vertraagd opgeleverd worden door de stikstofproblematiek.

Onder meer het Landbouw Collectief is duidelijk in de belangenbehartiging van de boeren: wat gaat de regering hier nu concreet mee doen? Is de regering bereid per kwartaal de voortgang en effecten van haar maatregelen met de boeren te bespreken en adequate aanpassingen in te zetten? Kan zij de boeren geruststellen dat met deze spoedwet geen

sprake is van een verborgen vorm van gedwongen inkrimping? Hoe gaat de regering dit hard maken?

Het kabinet is in gesprek met het Landbouw Collectief over de aanpak van de stikstofproblematiek en het plan wat het Landbouw Collectief daarvoor heeft gemaakt. Het kabinet werkt aan een investeringspakket voor de landbouw, waarbij ook de voorstellen van het Landbouw Collectief worden betrokken. Daarbij gaat het om het bieden van mogelijkheden en perspectief voor de boeren die blijven en om gerichte en vrijwillige uitkoop van boeren die willen stoppen. Het kabinet blijft in gesprek met de betrokken partijen. Het kabinet kan in reactie op de vraag van de leden van de fractie van Forum voor Democratie bevestigen dat de Spoedwet geen verborgen vorm van gedwongen inkrimping bevat.

Als de Eerste Kamer besluit ja te zeggen tegen deze wet die niet voldoende omvattend is, is de regering dan bereid direct hierna met, daar waar nodig, aanpassingen te komen voor de verschillende betrokken marktpartijen zodat er niet weer direct ernstige stagnatie optreedt? En is zij bereid hier maandelijks melding van te maken aan de Kamer waarin betrokken wordt de acties die daaruit voortkomen, zo vragen de leden van de fractie van Forum voor Democratie.

Het kabinet zet samen met de provincies in op een solide lange termijn aanpak waarbij geïnvesteerd wordt in de natuur, in het terugdringen van de stikstofdepositie en wil daarmee ook weer ruimte creëren voor maatschappelijke en economische ontwikkeling en daarmee voor marktpartijen. Van de voortgang van deze aanpak worden beide Kamer frequent op de hoogte gehouden.

Wat betreft een aanspreekpunt voor getroffen en hebben deze leden de volgende vragen aan de regering. Betrokkenen die getroffen worden door deze wet, vragen, naar de mening van deze leden, terecht om verheldering. Heeft de regering voor deze categorie voorzien in een Centraal Aanspreekpunt? Zo nee, hoe gaat zij hier dan adequaat mee om?

Het kabinet heeft een helpdesk ingericht voor alle vragen over stikstof of het aanvragen van vergunningen. Burgers, agrariërs en ondernemers kunnen terecht bij de helpdesk van BIJ12, de uitvoeringsorganisatie van de twaalf provincies. De helpdesk van BIJ12 is het eerste aanspreekpunt voor burgers, agrariërs en ondernemers die vragen hebben over stikstof, de toepassing van het nieuwe beleid bij toestemmingsverlening en de AERIUS Calculator. De provincies, of het ministerie dat daarvoor bevoegd is, kunnen vragen beantwoorden over een specifieke vergunning of toestemmingsbesluit. Voor burgers, agrariërs en ondernemers is deze informatie ook terug te vinden op www.aanpakstikstof.nl. Tevens kunnen vragen digitaal gesteld worden via een contactformulier.

Hoe nauwkeurig is de berekening van de overall effecten op de stikstofuitstoot van de snelheidsverlaging van 130 naar 100 kilometer per uur? Is er ook een contra-expertise ingeschakeld om de zekerheid van een nauwkeurige vaststelling te garanderen? Zo nee, waarom niet?

Het RIVM heeft indicatief berekend wat het gemiddelde effect is van de maatregelen die leiden tot afname van depositie. Een toelichting op de berekeningen van RIVM is gepubliceerd op: <https://www.rivm.nl/documenten/toelichting-berekeningen-wegverkeer>. Er is geen contra-expertise ingeschakeld. Ten behoeve van het stikstofregistratiesysteem zal het RIVM een meer gedetailleerde berekening van het effect van de snelheidsverlaging op de stikstofdeposities uitvoeren op basis van

verkeersgegevens die lenW aanlevert. Het berekende effect wordt als depositieruimte opgenomen in het stikstofregistratiesysteem.

Voor wat betreft de Natura 2000-gebieden, welke stappen en wanneer zet de regering om een realistischer indeling van deze gebieden in Nederland te maken? Als deze stappen niet gezet gaan worden, kan zij dan aangeven waarom deze niet gezet gaan worden?

In de brief die het kabinet op 13 november jl. aan uw Kamer heeft gestuurd worden drie acties benoemd in relatie tot Natura 2000. Dit betreft het nalopen van alle aanwijzingsbesluiten en wijzigingsbesluiten op doelen die niet direct voortvloeien uit de Vogel- en Habitatrichtlijn, het bekijken van alle Natura 2000-gebieden op de haalbaarheid van hun doelen en het in kaart brengen wat de mogelijkheden voor samenvoegen of herindelen van gebieden zijn. Deze acties vergen een zorgvuldig proces met provincies en terreinbeherende organisaties. Dit proces is opgestart. Zodra de resultaten beschikbaar zijn zal ik in gesprek gaan met de Europese Commissie over eventuele aanpassing van doelen of gebieden.

Over de toewijzing van nieuw te bouwen woningen hebben de leden van de Forum voor Democratie-fractie de volgende vragen. Ziet de regering nu ook de noodzaak in om de nieuw te bouwen woningen met voorrang toe te wijzen aan de inwoners van Nederland die al langer op de gebruikelijke wachtlijsten staan? Gaat zij iedere inwoner weer een gelijk recht geven op woningtoewijzing en stopt zij nu met de onbegrijpelijke voorrangsregelingen die er door heen lopen? Zo nee, waarom niet? Zo nee, welke voorzieningen worden dan voor deze zeer grote groep getroffen?

Gemeenten hebben de mogelijkheid om een huisvestingsverordening op te stellen en daar ook voorrangsregels in op te nemen. Deze voorrangsregels kunnen ook worden opgesteld voor woningzoekenden met een economische of maatschappelijke binding. Lokaal is het beste zicht op welke groepen in aanmerking zouden moeten komen in deze voorrangsregels. Ongeveer de helft van de gemeenten maakt ook gebruik van deze mogelijkheid.

Om ervoor te zorgen dat ook mensen op de wachtlijst snel een woning kunnen krijgen, moeten er woningen worden bijgebouwd. Daarom heeft het kabinet met Prinsjesdag een maatregelenpakket aangekondigd wat onder andere bestaat uit een gerichte stimulans van € 1 miljard voor woningcorporaties en andere verhuurders via de verhuurderheffing, en een woningbouwimpuls van nogmaals € 1 miljard die ook specifiek gericht is op het toevoegen van betaalbare woningen. Ook in deze Spoedwet krijgt de woningbouw prioriteit door de beschikbare stikstofdepositieruimte met voorrang toe te kennen aan woningbouw.

De leden van de fractie van Forum voor Democratie hebben nog een aantal vragen over het vergunningstelsel. Drempelwaarden als woord worden benoemd, maar niet concreet gemaakt. Wederom zorgt dit voor een grote onzekerheid. Wanneer gaat de regering deze vaststellen? Welke waarden gaan dan precies gelden? Het huidige vergunningstelsel kan meer dan een half (!) jaar duren, met ook nog beroepsmogelijkheid. Welke versnelling gaat hier in gerealiseerd worden en vanaf wanneer?

Sinds de uitspraak van de Afdeling heeft het kabinet concrete stappen gezet om activiteiten weer mogelijk te maken. De meeste bedrijvigheid in Nederland gaat gewoon door zoals altijd. Om de vergunningverlening op korte termijn weer volledig op gang te krijgen en om bouwers aan het werk te houden, worden maatregelen getroffen zoals het verlagen van de maximum snelheid en het aanpassen van het veevoer in de veehouderij.

Het kabinet heeft besloten stikstofruimte vrij te maken voor 75.000 woningen in 2020 en zeven MIRT-projecten en gaat dat de komende maanden operationaliseren. Wat betreft de drempelwaarde en de meldingen is het kabinet voornemens om uw Kamer op korte termijn te informeren.

Ten slotte vragen deze leden naar de paraatheid van de overheidsorganisaties. Hoe zijn alle instanties voorbereid om snel weer aan de slag te gaan in Nederland? Hoe kunnen deze leden ervan uitgaan dat deze instanties ook goed hun werk aankunnen? Provincies bleken hun werk niet aan te kunnen, wat is hier aan gedaan?

Alle overheidsinstanties werken hard aan het zo snel en zorgvuldig mogelijk aanpakken van de stikstofproblematiek. Zowel provincies als Rijk zetten hierbij extra medewerkers in. Het kabinet houdt samen met provincies scherp in de gaten of er knelpunten zijn voor de uitvoering. Als er zich knelpunten voordoen, pakken we die voortvarend en in gezamenlijkheid op, onder andere door teams die flexibel ingezet kunnen worden waar nodig.

Vragen en opmerkingen van de leden van de CDA-fractie

Met het oog op de rechtmatigheid van de voorgestelde wet- en regelgeving is de vraag van de leden van de CDA-fractie aan de regering welke extra maatregelen genomen worden en binnen welke termijn, om te voldoen aan de opmerkingen van de Raad van State. Enerzijds betreft dit een integraal en aanvullend pakket van maatregelen ter verlaging van de stikstofdepositie en anderzijds ter verbetering van de kwaliteit van de Natura 2000-gebieden.

Het kabinet werkt stapsgewijs aan een structurele aanpak ter verlaging van de stikstofdepositie en verbetering van de kwaliteit van de Natura 2000-gebieden, mede op basis van de adviezen van het Adviescollege stikstofproblematiek onder voorzitterschap van de heer Remkes. Die aanpak is ook gericht op het mogelijk maken van maatschappelijk en economische ontwikkelingen. De maatregelen die zijn aangekondigd in de brieven van 4 oktober en 13 november 2019, en de maatregelen van dit wetsvoorstel is een eerste stap in samenhang met deze structurele aanpak. Daardoor worden op korte termijn weer ontwikkelingen mogelijk gemaakt, terwijl tegelijkertijd wordt bijgedragen aan natuurverbetering. Voor zover dit wetsvoorstel voorzieningen bevat om de toestemmingverlening voor ontwikkelingen weer mogelijk te maken, wordt door daaraan gekoppelde specifieke maatregelen verzekerd dat op geen enkele locatie van voor stikstof gevoelige habitats in de Natura 2000-gebieden door gebruikmaking van deze voorzieningen een stijging van de stikstofdepositie plaatsvindt. Bij het stikstofregistratiesysteem voor de bouw (woningbouw en 7 MIRT-projecten) zijn dat: verlaging van de maximumsnelheid, veevoermaatregelen en € 60 miljoen extra voor de saneringsregeling voor de varkenshouderij. Conform de PAS-uitspraak worden de effecten van deze maatregelen pas ingeboekt als de maatregelen en de effecten vast staan.

Tegelijk gaat 30% van de effecten van de betrokken maatregelen direct naar de vermindering van de stikstofbelasting van de Natura 2000-gebieden, dus uitsluitend naar de natuurdoelstellingen. Verder maakt het wetsvoorstel door aanpassing van de Crisis- en herstelwet versnelde besluitvorming over natuurherstelmaatregelen mogelijk. Daarnaast is voorzien in extra middelen voor de aanpak van stikstofproblematiek en het natuurherstel (begrotingsreserve ad € 500 miljoen).

De leden van de CDA-fractie constateren dat de bouwsector zwaar is getroffen. De stikstofdepositie van de bouw is beperkt, terwijl de gevolgen groot zijn. De regering heeft aangegeven dat de voorkeur bestaat voor een landelijke drempelwaarde en dat daarvoor nog meer studie en dus meer tijd voor nodig is. Kan de regering aangeven wanneer er meer helderheid is over de feitelijke drempelwaarde? De inzet van een drempelwaarde zal helderheid geven en goed werkbaar zijn voor de bouwsector. Heeft de regering overwogen om per gebied drempelwaarden voor bouw- en infraprojecten te bepalen, temeer daar de kwaliteit van de verschillende Natura 2000-gebieden zeer varieert? Hoe gaat de regering om met een landelijke drempelwaarde, gezien de beperkingen die er blijken te zijn voor de grensregio's? Hoe wordt de stikstofdepositie afkomstig uit het buitenland berekend, wat is hun aandeel en wat is het effect van de buitenlandse stikstof voor ons land?

Het kabinet is voornemens uw Kamer op korte termijn te informeren over de mogelijkheid van het instellen van een drempelwaarde. Het kabinet heeft eerder aangegeven de mogelijkheid van een drempelwaarde te onderzoeken. Een drempelwaarde is een systematiek om ruimte voor ontwikkelingen mogelijk te maken. Een nieuwe activiteit met (geringe) stikstofdepositie heeft dan geen natuurvergunning nodig, mits die depositie onder de drempelwaarde blijft. Het kabinet heeft de Raad van State voorlichting gevraagd over een drempelwaarde. De Raad van State stelt dat een drempelwaarde bij voorkeur regionaal wordt vormgegeven. Een regionale drempelwaarde kan gericht worden ingezet en vraagt daardoor minder van de landelijke reductie van de stikstofdepositie. Of en wanneer met een regionale drempelwaarde gewerkt kan worden, is sterk afhankelijk van een zorgvuldig proces in de regio en op welke termijn bronmaatregelen geregeld zijn. Samen met provincies kijkt het kabinet naar de mogelijkheden hiervoor.

Elk lidstaat moet vanuit de NEC-richtlijn informatie aanleveren met de emissies per sector. Op basis hiervan berekent RIVM de depositie per sector. In 2018 kwam meer dan 30% van de stikstof uit het buitenland. Nederland exporteert echter bijna vier keer zoveel stikstof als we importeren.

Ten aanzien van het op te zetten stikstofregistratiesysteem hebben de leden van de CDA-fractie enige vragen. Dankzij aanvullende maatregelen zoals de 100 km-snelheid, aanpassing van veevoer en de verwachte daling van stikstofdepositie vanwege de warme sanering van veebedrijven, komt er weer ruimte voor bouw- en infraprojecten. Vele grote, maar juist ook vele kleine bouw- en infraprojecten zijn op dit moment in afwachting van vergunningen. Heeft de regering zicht op het percentage projecten dat dankzij de vrijgekomen ruimte weer (op)gestart kan worden? Wordt bij de toedeling van projecten rekening gehouden met de grote, maar juist ook met de kleinere bouwbedrijven? Bij vele bedrijven staan op dit moment het water aan de lippen. Wie bepaalt welke projecten wel of niet doorgang mogen vinden? En daarmee in feite welke bedrijven deze crisis zullen overleven en welke niet? Is hier sprake van «wie het eerst komt, wie het eerst maalt»?

Er zijn verschillende mogelijkheden om toestemming te krijgen voor een initiatief. Naast het gebruik maken van het registratiesysteem kan ook via de reguliere manieren van toestemmingverlening (onder andere intern en extern salderen en de ADC-toets) gebruik worden gemaakt. Het kabinet heeft geen zicht op percentages van projecten die dankzij nog vrij beschikbaar te stellen ruimte (op)gestart kunnen worden. Dat is immers ook afhankelijk van de hoeveelheid benodigde ruimte per project. In het wetsvoorstel wordt een juridische basis gelegd voor bevoegde gezagen

om tijdelijk te werken met het stikstofregistratiesysteem. In de ministeriële regeling wordt uitgewerkt hoe de prioriteitsstelling werkt, waarbij het de bedoeling is dat provincies als bevoegd gezag voor de natuurvergunning een coördinerende rol krijgen. Waar desondanks toch knelpunten ontstaan tussen nationale en regionale belangen moeten op voorhand duidelijke afspraken worden gemaakt over de besluitvorming. Dit geldt ook als sprake is van regio-overstijgende belangen. Het kabinet en de provincies werken dit begin 2020 uit in bestuurlijke afspraken.

Op basis waarvan is de verdeling 70% voor de bouw en 30% als extra voor de natuurherstel gebaseerd?

In de brief aan uw Kamer van 13 november jl. is aangegeven dat tenminste 30% van de verminderde depositieruimte ten goede komt aan de natuur. De overige 70% kan gebiedsgericht gebruikt worden om ontwikkelingen weer mogelijk te maken. Het kabinet zet, volgend de uitspraak van de Raad van State, in op herstel van de natuur door bij te dragen aan de vermindering van de totale stikstofbelasting in Natura 2000-gebieden. Daarom wordt niet alle ruimte elders ingezet. Hiermee kiest het kabinet voor verbetering van kwaliteit van natuur en voor het mogelijk maken van nieuwe initiatieven.

Het kabinet werkt aan een solide en structurele aanpak voor de stikstofproblematiek. Deze aanpak is gericht op het verbeteren en versterken van natuur en het terugdringen van de uitstoot van stikstof. Het kabinet werkt samen met provincies aan deze en structurele aanpak. Vooruitlopend op deze solide en structurele aanpak wordt vast een bijdrage geleverd aan de verbetering van de condities in de Natura 2000-gebieden met het oog op de realisatie van de instandhoudingsdoelstellingen in de Natura 2000-gebieden in het kader van artikel 6, eerste lid, van de Vogel- en Habitatrichtlijn.

De regering geeft aan dat één van de voordelen van het stikstofregistratiesysteem maatwerk per locatie is. In hoeverre is koppeling nodig van de locatie waar stikstofreductie heeft plaatsgevonden met de locatie waar men bouw- of infraprojecten wenst te starten? In hoeverre helpt het stikstofregistratiesysteem juist ook de bouw- en infraprojecten in «gevoelige» stikstofgebieden, zoals in het westen van Nederland?

Er is een directe koppeling nodig tussen de locatie in het Natura 2000-gebied waar toename van stikstofdepositie door een project plaatsvindt en de locatie in het Natura 2000-gebied waar depositieruimte ontstaat door het inzetten van een bronmaatregel. Dit wordt op hexagoon-niveau bekeken. De afname van stikstofdepositie door de snelheidsverlaging zal ook in het westen van het land optreden. Uit de gegevens die de initiatiefnemer over het bouw- of infraproject heeft ingevoerd in rekenmodel AERIUS moet blijken of er voldoende ruimte beschikbaar is in het stikstofregistratiesysteem om voor het bevoegd gezag tot vergunningverlening over te gaan. Dit zal op sommige plekken nog niet tot een oplossing leiden.

In de brief van 4 december 2019 inzake nadere afspraken met provincies inzake beleidsregels stikstofaanpak, wordt aangegeven dat bij intern salderen uitgegaan wordt van de feitelijk gerealiseerde capaciteit en dat overige nog niet gebruikte capaciteit (latente ruimte) bij de aanvraag van een nieuwe vergunning wordt ingenomen. Klopt het dat in deze gevallen wel latente ruimte wordt ingenomen, dit in tegenstelling tot de afspraken bij de Meststoffenwet? En mocht dit een correcte aanname zijn, is er dan sprake van een vergoeding en door wie, zo vragen de leden van de CDA-fractie.

In de beleidsregels van de provincies is opgenomen dat bij intern salderen de gerealiseerde capaciteit het uitgangspunt is. Dat betekent dat bij de nieuwe vergunning, de stikstofdepositie niet hoger mag zijn dan de stikstofuitstoot van de gerealiseerde capaciteit. Hiermee wordt voorkomen dat de depositie van stikstof stijgt bij een nieuwe vergunning. De niet gerealiseerde capaciteit vervalt. Dat betekent overigens niet dat er geen ontwikkelruimte is. Door de emissie in de bestaande stal (in het geval van een boer) te verminderen, door bijvoorbeeld emissiereducerende technieken te gebruiken wordt ruimte gewonnen die kan worden ingezet voor uitbreiding van de stal en het aantal dieren, zolang er niet meer stikstofdepositie ontstaat. Er zijn een aantal uitzonderingen, waarbij wel de vergunde capaciteit mag worden ingezet, bijvoorbeeld in gevallen waar al is geïnvesteerd in emissiereducerende technieken, waar al significante investeringsverplichtingen zijn gedaan of waar al aantoonbaar stappen zijn gezet in de realisatie van emissiereducerende technieken.

Vragen en opmerkingen van de leden van de GroenLinks-fractie

De eerste vraag van de leden van de GroenLinks-fractie betreft de spoedeisendheid van het voorstel. Die spoedeisendheid wordt door de regering gemotiveerd vanuit het belang om de bouw van 75.000 woningen en zeven wegen (MIRT-projecten) mogelijk te maken. Met name het grote maatschappelijk belang van de voortgang van de woningbouw onderschrijven deze leden van harte. De maatregelen die in de spoedwet zijn voorzien, hebben hun uitwerking echter allemaal pas op de middellange of lange termijn, mede gekoppeld aan een «geloofwaardig en effectief» pakket van maatregelen tot natuurbescherming dat veel meer maatregelen betreft dan in de spoedwet zijn opgenomen (vgl. ook de voorlichting van de Raad van State). Kan de regering nader aangeven waarom zij kiest voor de figuur van een spoedwet en waarom niet meteen het geloofwaardige en effectieve totaalpakket aan maatregelen aan de Kamer voorlegt dat noodzakelijk is om de voorstellen daadwerkelijk effectief te laten zijn en daarmee de beoogde maatschappelijke doelen (natuurversterking en daardoor voortgang van de bouw) ook echt waar te maken?

Het kabinet werkt stapsgewijs aan een structurele aanpak ter verlaging van de stikstofdepositie en verbetering van de kwaliteit van de Natura 2000-gebieden, mede op basis van de adviezen van het Adviescollege stikstofproblematiek onder voorzitterschap van de heer Remkes. Die aanpak is ook gericht op het mogelijk maken van maatschappelijke en economische ontwikkelingen. De maatregelen die zijn aangekondigd in de brieven van 4 oktober en 13 november 2019, en de maatregelen van dit wetsvoorstel is een eerste stap in samenhang met deze structurele aanpak. Daardoor worden op korte termijn weer ontwikkelingen mogelijk gemaakt, terwijl tegelijkertijd wordt bijgedragen aan natuurverbetering. Zo gaat 30% van de effecten van de voor de korte termijn voorziene maatregelen direct naar de vermindering van de stikstofbelasting van de Natura 2000-gebieden, dus uitsluitend naar de natuurdoelstellingen. Verder maakt het wetsvoorstel door aanpassing van de Crisis- en herstelwet versnelde besluitvorming over natuurherstelmaatregelen mogelijk. Daarnaast is voorzien in extra middelen voor de aanpak van stikstofproblematiek en het natuurherstel (begrotingsreserve ad € 500 miljoen).

De spoedeisendheid van dit wetsvoorstel hangt samen met het feit dat op dit moment de Natura 2000-vergunningverlening op plekken moeizaam verloopt, ook voor activiteiten die maar weinig bijdragen aan het stikstofprobleem in de natuur zoals de bouw. Dit terwijl we een grote opgave hebben van 75.000 woningen voor de oplossing van het woningtekort. En er komen ook bouwbedrijven in de problemen, wegens het

uitblijven van nieuwe projecten. Daar moeten we op korte termijn iets mee. De problemen kunnen niet van vandaag op morgen worden opgelost. Maar het begint ermee dat we moeten beschikken over de wettelijke instrumenten om zaken in gang te zetten. Als de Spoedwet aanpak stikstof op 1 januari 2020 in werking treedt, dan kan ook de regeling voor het stikstofregistratiesysteem voor de bouw meteen in werking treden. Dat systeem kan vervolgens worden gevuld met stikstofdepositieruimte. Dat gebeurt al naar gelang de effecten van de daarvoor voorziene specifieke maatregelen vast zijn komen te staan. Dat zullen naar verwachting eerst de effecten van de snelheidsbeperking voor autowegen zijn.

Vervolgens de effecten van de veevoermaatregelen. Daar is namelijk nog een notificatieprocedure van 3 maanden aan de orde en voorhang bij beide Kamers gedurende 4 weken. En dan de effecten van de saneringsregeling voor de varkenshouderij (de extra middelen van € 60 miljoen), al naar gelang bedrijven daadwerkelijk zijn gestopt. Dat kost enige tijd, dus daar moeten we zo snel mogelijk mee beginnen. Om te kunnen beginnen is duidelijkheid over het wettelijk kader nodig. De ondernemers kunnen dan ook hun vergunningaanvragen voorbereiden en indienen. De vergunning kan vervolgens snel verleend worden als de depositieruimte in het stikstofregistratiesysteem beschikbaar is. Als daarop in bepaalde gebieden geen perspectief bestaat, dan is duidelijkheid daarover ook van belang, omdat dan met de ondernemer naar andere oplossingen moet worden gezocht.

Bovenstaande brengt deze leden bij hun vragen over de juridische houdbaarheid. De leden van de fractie van GroenLinks hebben hier, gezien het vooralsnog ontbreken van een geloofwaardig en effectief totaalpakket, grote zorgen over. Het stranden van het PAS heeft onder andere geleerd dat de benodigde compensatie van eventueel te vergunnen projecten die tot extra stikstofdepositie leiden voorafgaand aan het project aantoonbaar effectief geregeld moet zijn. Zou dit ertoe kunnen leiden dat de door de regering voorziene te creëren stikstofruimte als gevolg van de Spoedwet en aanpalende maatregelen die niet in deze wet geregeld worden aanvankelijk (en misschien wel gedurende een ruime periode) in de praktijk betekenend minder is dan de geraamde 7,6 mol/ha/jr? Lopen we hiermee niet hetzelfde risico als bij het PAS, namelijk dat er al stikstofruimte wordt uitgegeven voordat die ruimte daadwerkelijk en aantoonbaar gecreëerd is? Of, wanneer er inderdaad alleen ruimte wordt uitgegeven die ook echt gecreëerd is, dat er (ruim) onvoldoende ruimte ontstaat voor de door de regering genoemde 75.000 woningen en zeven wegen?

In het stikstofregistratiesysteem worden effecten van maatregelen die bedoeld zijn om stikstofdepositiedepositieruimte te creëren pas opgenomen als die maatregelen en die effecten voor de desbetreffende locatie daadwerkelijk vast staan. Door uit te gaan van daadwerkelijk vast staande maatregelen en vaststaande effecten en daar bij de toestemmingverlening niet op vooruit te lopen, wordt voldaan aan de eisen die de Afdeling in zijn uitspraak van 29 mei 2019 over het programma aanpak stikstof 2015–2021 (hierna: PAS) heeft uitgewerkt en aan de eisen die worden gesteld in de jurisprudentie over de toepassing van extern salderen waarnaar in die uitspraak wordt gewezen. Daarbij geldt ook als eis dat de effecten van de maatregelen – in termen van vermindering van de stikstofdepositie – per hexagoon van elk voor stikstof gevoelig habitatype of leefgebied van een soort in de onderscheiden Natura 2000-gebieden worden bepaald, en dat daar daarop alleen een beroep kan worden gedaan voor zover de bouwactiviteit op diezelfde hexagonen niet meer depositie veroorzaakt dan de in het registratiesysteem opgenomen vermindering van de depositie door de aan het registratiesysteem

gekoppelde. Er kan niet meer stikstofruimte worden benut, dan daadwerkelijk in het stikstofregistratiesysteem aanwezig is. In die zin kent de systematiek van het stikstofregistratiesysteem niet dezelfde risico's als het PAS, waarbij de compensatie niet op voorhand was zeker gesteld. In het licht van het voorgaande is duidelijk dat niet onmiddellijk voor alle bouwactiviteiten in alle gebieden voldoende ruimte beschikbaar zal zijn, en dat sommige activiteiten dus zullen moeten wachten tot die ruimte wel is gecreëerd of buiten het stikstofregistratiesysteem om – bijvoorbeeld door intern of extern salderen – de passende beoordeling bij de vergunningaanvraag sluitend moeten krijgen. Gelet op de schaarse depositieruimte zal sowieso als voorwaarde voor gebruikmaking van het stikstofregistratiesysteem worden gesteld dat de ondernemer zelf alle maatregelen heeft getroffen die redelijkerwijs kunnen worden gevraagd, om de stikstofuitstoot zoveel mogelijk te beperken, bijvoorbeeld door gebruik te maken van elektrisch materieel in de bouwfase.

In dat kader is de vraag van de leden van de GroenLinks-fractie of u bereid bent om voor alle stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden een bindend, meerjarig, kwantitatief pad van afname van stikstofdepositie voor de periode 2020–2035 vast te stellen en in de wet op te nemen, inclusief een concreet en overtuigend realisatieprogramma voor de eerste periode.

Om stikstofemissies te reduceren neemt het Rijk blijvend maatregelen die de stikstofuitstoot bij de bron aanpakken. Het kabinet werkt aan een structurele aanpak gericht op verbetering en herstel van de natuur en vermindering van de uitstoot van stikstof. Hierdoor ontstaat ook weer ruimte voor economische en maatschappelijke activiteiten. De stikstofreductie is zowel een nationale als een regionale verantwoordelijkheid. De aanpak kent zowel een generieke als een gebiedsgerichte uitwerking. Het Rijk zal instrumenten en middelen beschikbaar stellen en hier samen met provincies en andere mede-overheden uitvoering aan geven. Het kabinet zal uw Kamer over de voortgang blijven informeren.

Aansluitend bij het bovenstaande hebben de leden van de GroenLinks-fractie enkele vragen over de effectiviteit (zeker op korte termijn) van de in de Spoedwet opgenomen maatregelen.

Is de regering met de Raad van State van oordeel dat het invoeren van drempelwaarden alleen gebiedsspecifiek en in samenhang met een veel breder geloofwaardig en effectief pakket aan maatregelen plaats zal kunnen vinden? Wanneer kan de Kamer een dergelijk pakket tegemoet zien?

Het kabinet is voornemens uw Kamer op korte termijn te informeren over de mogelijkheid van het instellen van een drempelwaarde. Het kabinet heeft eerder aangegeven de mogelijkheid van een drempelwaarde te onderzoeken. Een drempelwaarde is een systematiek om ruimte voor ontwikkelingen mogelijk te maken. Een nieuwe activiteit met (geringe) stikstofdepositie heeft dan geen natuurvergunning nodig, mits die depositie onder de drempelwaarde blijft. Het kabinet heeft de Raad van State voorlichting gevraagd over een drempelwaarde. De Raad van State stelt dat een drempelwaarde bij voorkeur regionaal wordt vormgegeven. Een regionale drempelwaarde kan gericht worden ingezet en vraagt daardoor minder van de landelijke reductie van de stikstofdepositie. Of en wanneer met een regionale drempelwaarde gewerkt kan worden, is sterk afhankelijk van een zorgvuldig proces in de regio en op welke termijn bronmaatregelen geregeld zijn. Samen met provincies kijkt het kabinet naar de mogelijkheden hiervoor.

Hierbij verwijs ik u naar de antwoorden van de leden van de fractie van het CDA.

Hoe en op welke termijn denkt de regering de gedachte om voordelen van de andere samenstelling van veevoer daadwerkelijk te kunnen realiseren, gezien de onzekerheden die in dezen nog bestaan? Zijn alle mogelijke effecten op gezondheid en dierenwelzijn uitputtend in beeld? Overweegt de regering hierin een verplichting op te leggen en zo ja, hoe wil zij die handhaven? Wat betekenen de amendementen die de Tweede Kamer heeft aangenomen voor een reële inschatting van de te behalen vermindering van stikstofdepositie via dit spoor?

De opgave is om via de samenstelling van het veevoer te komen tot een reductie van 1 kton in 2020. Aan de daadwerkelijke uitwerking van de maatregelen, die bij ministeriële regeling zullen worden gesteld, wordt op dit moment nog gewerkt. De maatregelen worden dusdanig vormgegeven dat de vereiste reductie kan worden behaald.

Bij het uitwerking van de voermaatregelen wordt als randvoorwaarde gehanteerd dat er geen negatieve effecten mogen optreden op diergezondheid, dierenwelzijn en volksgezondheid, zoals vereist in het voorgestelde artikel 2.18a, derde lid, van de Wet dieren vereist. Vanuit Wageningen University and Research (WUR) wordt ook op het gebied van gezondheid en welzijn van dieren expertise geleverd. Door de WUR is reeds aangegeven dat verlaging van het eiwitgehalte in het veevoer mogelijk is, zonder effect op diergezondheid en dierenwelzijn.

Er wordt op dit moment nog aan de uitwerking van de voermaatregelen gewerkt. Over de precieze invulling daarvan wordt de Kamer binnenkort geïnformeerd. Bij de uitwerking wordt het aspect handhaving meegenomen, wat uiteraard van groot belang is bij de realisering van de reductie van de stikstofdepositie ontwerpregeling.

De Tweede Kamer heeft een amendement met betrekking tot de voorhangprocedure van de te nemen maatregel aangenomen. Dit betekent dat de maatregel minimaal vier weken later dan gepland in kan gaan vanwege een voorhangprocedure bij beide Kamers. Of de voorhangprocedure gevolgen heeft voor de te realiseren reductie van 1 kton in 2020, is op voorhand niet te zeggen: dat zal afhangen van hetgeen volgt uit de gedachtewisseling tussen het parlement en het kabinet over de inhoud van de voorgehangen ontwerpregeling.

Hoe denkt de regering dat het schrappen van de vergunningsplicht voor zogenaamde «andere activiteiten» bijdraagt aan het hoofddoel van de Spoedwet, namelijk zodanige versterking van de kwaliteit van de natuurgebieden dat maatschappelijke noodzakelijke activiteit in de directe omgeving ervan weer voortgang kan vinden? Zien de leden van de GroenLinks-fractie het goed dat door deze wijziging de Wet natuurbescherming juist verzwakt wordt, waar, gezien het bovenliggend doel, versterking eerder op zijn plaats lijkt? Wat is de dringende reden van het schrappen van deze vergunningsplicht, een plicht waar bij de totstandkoming van de Wet natuurbescherming in 2011 naar aanleiding van de consultatieronde onder bedrijfsleven, provincies en natuurbeschermingsorganisaties juist toe besloten was?

Het kabinet vindt het van belang dat de Nederlandse wetgeving ter uitvoering van de Vogel- en Habitatrichtlijn direct aansluit op de eisen die de richtlijn stelt en dat daarbij optimaal gebruik wordt gemaakt van de ruimte die de richtlijnen aan lidstaten bieden bij de implementatie daarvan. Waar het gaat om «andere handelingen» dan projecten met mogelijk significante gevolgen, eist artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn dat een lidstaat passende maatregelen treft om mogelijke verslechtingen en significante verstoringen te voorkomen. Dat kan via

een vergunningensysteem, maar dat hoeft niet. Ook andere instrumenten kunnen worden ingezet, als deze instrumenten maar effectief zijn om verslechtering en significante verstoring te voorkomen, zoals het Hof van Justitie van de Europese Unie oordeelde in het arrest naar aanleiding van de prejudiciële vragen over het Programma aanpak stikstof 2015–2021 (HvJ 7 november 2018, ECLI:EU:C:2018:882, punt 135). Tegen die achtergrond acht het kabinet het niet langer nodig om voor «andere handelingen» de vergunningplicht in stand te laten; waar nodig zal het de artikelen 2.4, 2.5 en 2.6 van de Wet natuurbescherming toepassen, naast het in de beheerplannen van de Natura 2000-gebieden voorziene feitelijke beheer dat erop is gericht de kwaliteit van de natuurwaarden te behouden en de bescherming die wordt geboden door de generieke milieuwetgeving en de planologische bescherming van de Wet ruimte ordening en de waterwetgeving.

Het voorstel om de vergunningplicht voor «andere handelingen» te schrappen is van belang voor maatregelen die worden genomen met het oog op de instandhouding van de relevante natuurwaarden in het Natura 2000-gebied. De in het voorgestelde gewijzigde artikel 2.7, tweede lid, opgenomen vergunningplicht geldt immers – in navolging van het bepaalde in artikel 6, derde lid, van de Habitatrictlijn – niet voor een project dat direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van een Natura 2000-gebied. Dat soort projecten kunnen op grond van de voorgestelde wijziging in de toekomst dus zonder vergunning worden uitgevoerd, ook als zij voor bepaalde natuurwaarden in het gebied een zekere verslechtering van de kwaliteit kunnen veroorzaken en ook als zij stikstofdepositie veroorzaken. Hiermee komen procedurele belemmeringen om snel noodzakelijke maatregelen voor natuurherstel te treffen te vervallen, wat van belang is gelet op de noodzakelijke intensivering van dat natuurherstel. Uitgangspunt blijft dat het kabinet streeft naar een ambitieus natuurbeleid, gericht op verbeteren en versterken van bestaand beleid, verbreding van natuurbeleid en een betere verbinding van natuur en biodiversiteit met andere domeinen (steden, wonen, landbouw).

Als «andere activiteiten» niet langer vergunningsplichtig en zelfs niet meldingsplichtig zijn, hoe denkt de regering dan te kunnen monitoren en, waar nodig, te voorkomen dat de cumulatieve effecten hiervan tot verslechtering van de kwaliteit van Natura 2000-gebieden leiden (en daarmee als zodanig weer een remmend effect hebben op mogelijke andere projecten)?

Stikstofdeposities worden continu door het RIVM gemeten en berekend. Het monitoren van de kwaliteit van de Natura 2000-gebieden geschiedt onder verantwoordelijkheid gedeputeerde staten van de provincie en – ingeval van de grotere wateren of Defensieterreinen – het Rijk. Op basis van deze monitoring kunnen zo nodig de hiervoor genoemde passende maatregelen worden getroffen ten aanzien van andere handelingen, door de provincies of het Rijk, overeenkomstig de verantwoordelijkheidsverdeling op dit punt als geregeld in artikel 2.2 in samenhang met artikel 2.10 van de Wet natuurbescherming.

De leden van de GroenLinks-fractie constateren dat op grond van de Habitatrictlijn, artikel 6, vierde lid, projecten van zwaarwegend algemeen belang kunnen worden toegestaan, ook waar zij aantoonbaar leiden tot verhoging van de stikstofdepositie in Natura 2000-gebieden. Duidelijk moet dan zijn dat er geen reële minder belastende alternatieven zijn en dat er voorzien is in adequate natuurcompensatie. Hoe denkt de regering met deze mogelijkheid om te gaan? Welke rol wordt hierbij toegedacht aan de Kamer(s)?

De mogelijkheid van artikel 6, vierde lid, van de Habitatrichtlijn heeft altijd al bestaan en is de afgelopen jaren in de praktijk ook toegepast, onder andere bij de aanleg van de 2e Maasvlakte en bij de aanleg van de Blankenburgtunnel. Gelet op de strikte eisen van artikel 6, vierde lid, van de Habitatrichtlijn is deze in de praktijk beperkt toepasbaar. De toepassing van artikel 6, vierde lid, van de Habitatrichtlijn bij vergunningverlening en tracébesluiten is daarbij voorwerp van de openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht, conform de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie. Ook staat er beroep bij de bestuursrechter tegen dergelijke besluiten open. Een transparante, controleerbare procedure en rechtsgang zijn dus verzekerd. Het gaat hier om de verlening van Natura 2000-vergunningen, voor individuele gevallen. Wanneer het parlement dat wenst, kan het over de uitvoering van deze bestuurlijke taak met de Minister van gedachte wisselen, zoals gebruikelijk.

Aanvullend hierop hebben de leden van de GroenLinks-fractie enkele vragen over de prioriteitstelling binnen de te creëren ruimte. Is de regering bereid om uitvoering te geven aan de door de Tweede Kamer aangenomen motie om de prioriteit te leggen bij het mogelijk maken van woningbouw? Kan de regering voor wat betreft de zeven wegen (MIRT-projecten) aangeven wat de criteria en onderbouwing zijn om juist tot deze projecten te komen, en waarom binnen het domein mobiliteit niet voor andere projecten gekozen is?

Het kabinet wil uitvoering geven aan de motie-Moorlag (Kamerstuk 35 334, nr. 9) en zal dit uitwerken in de ministeriële regeling die ziet op het stikstofregistratiesysteem. Daar waar het tussen woningbouw en de MIRT-projecten kan gaan knellen, heeft woningbouw voorrang conform de motie Moorlag (Kamerstuk 334, nr. 9). In die situatie zullen de bevoegde gezagen gebiedsgericht kijken of door fasering in de tijd een oplossing kan worden gevonden. Indien nodig wordt gezocht naar aanvullende maatregelen die met voorrang ingezet kunnen worden om stikstofeffecten van desbetreffende MIRT-projecten te mitigeren. De gezamenlijke inzet is erop gericht om 75.000 woningen en de zeven-MIRT-projecten te realiseren.

De zeven MIRT-projecten zijn in de brief opgenomen op basis van twee criteria. Ten eerste, omdat voor deze projecten op korte termijn toestemmingsverlening was voorzien. Concreet betekent dit het nemen van een (ontwerp)Tracébesluit. Daarnaast, omdat voor deze projecten snelheidsverlaging reeds als mitigerende maatregel voor de effecten van stikstof op Natura 2000-gebieden werd overwogen. Overigens geldt dat voor één van de zeven MIRT-projecten, namelijk de A27/A12, de Tweede Kamer bij het Notaoverleg van 25 november jl. de motie Dijkstra – de Pater-Postma (Kamerstuk 35 300 A, nr. 24) heeft aangenomen, waarbij gevraagd is er alles op te richten om het project A27/A12 met kracht voort te zetten. Voor overige projecten, waaronder alle spoorprojecten, zijn er geen projecten waarvoor toestemmingsverlening was voorzien en die rekening hielden of houden met snelheidsverlaging op rijkssnelwegen als mogelijk mitigerende maatregel.

Tot slot hebben de leden van de GroenLinks-fractie nog een enkele vraag over de democratische controle op de in de Spoedwet voorziene maatregelen. De Spoedwet zelf regelt met name de wettelijke mogelijkheid om een aantal zaken te doen (drempelwaarde invoeren, veevoermaatregelen nemen etc.). Omwille van flexibiliteit wordt de daadwerkelijke invulling van deze, in een aantal gevallen buitengewoon zwaarwichtige, zaken aan de regering gelaten in de vorm van besluiten. Is de regering bereid om de besluiten die in de Spoedwet aangekondigd

worden vooraf te laten gaan door een (zware) voorhangprocedure, zodat de Kamer(s) in dezen ook nog voldoende positie houden?

Het kabinet hecht aan een zorgvuldige behandeling in zowel de Eerste als de Tweede Kamer. Via de aangenomen amendementen in de Tweede Kamer is de zorgvuldigheid van de procedure nog beter geborgd via de voorhangprocedures waarin is voorzien.

Het betreft de volgende amendementen:

- Amendement De Groot (43) over een algemene voorhang. Hiermee houden de Kamers grip op de nadere regels die via ministeriële regeling worden gesteld door middel van een voorhangprocedure.
- Gewijzigd amendement Geurts/Harbers (47). Dit amendement regelt dat de Kamers grip houden op de nadere regels over diervoeders en milieu.
- Amendement Ouwehand (22). Dit amendement regelt een voorhang voor de ministeriële regeling waarmee nadere regels worden gesteld over diervoeders en milieu.

Via deze amendementen heeft de Tweede Kamer aangegeven voor welke onderwerpen zij een voorhang voor de ministeriële regeling nodig achten. Het kabinet wijst er daarbij ook op dat (zware) voorhang voor dit soort uitvoeringsgerichte regelgeving niet gebruikelijk is. Het kabinet acht de betrokkenheid van het parlement op deze manier geborgd.

Vragen en opmerkingen van de leden van de D66-fractie

De afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State oordeelde op 29 mei 2019 dat de PAS-aanpak van de regering om de stikstofproblematiek aan te pakken faalde.¹ Op 13 november 2019² deed de regering voorstellen om met drie maatregelen op korte termijn tot verbeteringen te komen. Deze spoedwet maakt dit mogelijk. De leden van de D66-fractie vinden de maatregel snelheidsbeperking concreet. Wel willen deze leden graag weten hoe de regering aan de keuze van een snelheidsbeperking van 100 kilometer per uur komt. Met andere woorden, hoeveel vermindering van stikstof levert iedere 10 km op van 130 km tot 80 km per uur?

Er is geen berekening uitgevoerd om het effect van de stikstofvermindering in stappen van 10 km snelheidsverlaging te schatten. Uit het eerste advies van het Adviescollege Stikstofproblematiek blijkt wel dat de verlaging van 120 en 130 km/uur naar 100 km/uur per stap van 10 km/uur gemiddeld duidelijk meer reductie oplevert dat de verlaging naar 80 km/uur. Zie onderstaande figuur uit dat rapport.

¹ Raad van State, «PAS mag niet meer als toestemmingsbasis voor activiteiten worden gebruikt» 29 mei 2019. <https://www.raadvanstate.nl/@115651/pas-mag/>

² Kamerstukken I, 2019–2020, 35 334, A.



Veel meer vraagtekens stellen deze leden bij de maatregel om door middel van verandering van samenstelling van veevoer tot reductie van stikstofuitstoot te komen. Kan de regering aangeven hoe zij deze maatregel in de praktijk voor zich ziet en hoe zij wil meten of de reductie werkelijk plaatsvindt?

Mijn inzet voor de veevoermaatregel is gericht op het formuleren van doelvoorschriften voor de samenstelling van het veevoer. Zoals in de toelichting op de spoedwet is aangegeven, denk ik hierbij vooral aan het verminderen van de uitstoot van stikstof via het dier door het verminderen van de overmaat aan eiwit, of slecht verteerbaar eiwit, in het voer. Over de precieze normen voor eiwit en de borging en handhaving van de beoogde systematiek wil ik met betrokken partijen, waaronder de sector, verder overleg voeren.

Conform het regeerakkoord wil de regering de varkenshouderijen saneren. Wat is er de afgelopen twee jaar ondernomen en tot welke reductie heeft dit geleid, zo vragen de leden van de D66-fractie.

25 november jl. is de Subsidieregeling sanering varkenshouderijen opengesteld met het doel om geuroverlast van varkenshouderij(locaties) te reduceren. Hiervoor kunnen zich varkenshouders van de meest veedichte gebieden (concentratiegebied Zuid en Oost van de Meststoffenwet) op vrijwillige basis aanmelden t/m 15 januari 2020 bij RVO.nl. Zij ontvangen in het licht van de definitieve en onherroepelijke beëindiging van hun productielocatie een vergoeding voor het waardeverlies van hun stallen en een marktconforme vergoeding voor het varkensrecht dat vervolgens zal worden doorgehaald. Dat heeft een blijvende krimp van de varkensstapel tot gevolg. Op deze wijze worden varkenshouders die willen stoppen geholpen.

De Afdeling advisering van de Raad van State meent dat deze noodwet op korte termijn soelaas kan bieden mits de wet ingebed wordt in een nieuw stikstofreductiebeleid en beleid gericht op herstel van natuurwaarden. Kan de regering aangeven hoe het tijdpad er de komende maanden uit gaat zien om dit te bereiken?

De opmerkingen van de Afdeling advisering van de Raad van State zien op één onderdeel van dit wetsvoorstel, namelijk de mogelijkheid om bij ministeriële regeling te voorzien in een landelijke vrijstelling van de Natura 2000-vergunningplicht gekoppeld aan een drempelwaarde. Over een dergelijke drempelwaarde moet nog een besluit worden genomen

door het kabinet, en daarbij zal de voorlichting van de Afdeling advisering over de drempelwaarde uiteraard serieus worden betrokken. Het kabinet werkt stapsgewijs aan een structurele aanpak gericht op herstel van de natuurwaarden. De maatregelen die zijn aangekondigd in de brieven van 4 oktober en 13 november 2019 en de maatregelen van dit wetsvoorstel is een eerste stap in samenhang met deze structurele aanpak. Daardoor worden op korte termijn weer ontwikkelingen mogelijk gemaakt, terwijl tegelijkertijd wordt bijgedragen aan natuurverbetering. Voor zover dit wetsvoorstel voorzieningen bevat om de toestemmingverlening voor ontwikkelingen weer mogelijk te maken, wordt door daaraan gekoppelde specifieke maatregelen verzekerd dat op geen enkele locatie van voor stikstof gevoelige habitats in de Natura 2000-gebieden door gebruikmaking van deze voorzieningen een stijging van de stikstofdepositie plaatsvindt. Bij het stikstofregistratiesysteem voor de bouw (woningbouw en 7 MIRT-projecten) zijn dat: verlaging van de maximumsnelheid, veevoermaatregelen en € 60 miljoen extra voor de saneringsregeling voor de varkenshouderij. Conform de PAS-uitspraak worden de effecten van deze maatregelen pas ingeboekt als de maatregelen en de effecten vast staan. Tegelijk gaat 30% van de effecten van de betrokken maatregelen direct naar de vermindering van de stikstofbelasting van de Natura 2000-gebieden, dus uitsluitend naar de natuurdoelstellingen. Verder maakt het wetsvoorstel door aanpassing van de Crisis- en herstelwet versnelde besluitvorming over natuurherstelmaatregelen mogelijk. Daarnaast is voorzien in extra middelen voor de aanpak van stikstofproblematiek en het natuurherstel (begrotingsreserve ad € 500 miljoen).

De uitvoering van deze wet is mede afhankelijk van de bereidheid van de provincies er uitvoering aan te geven. De Minister van LNV is met de provincies hierover in gesprek. Opvallend daarbij is dat de provincie Friesland een eigen weg lijkt te gaan en meer tegemoet wil komen aan de boeren. Hoe zorgt de regering ervoor dat de richtlijnen worden uitgevoerd?

Het kabinet heeft samen met de provincies afspraken gemaakt over de beleidsregels voor intern en extern salderen. Dit is geen kwestie van richtlijnen vanuit het Rijk. Provincies hebben hierin een eigen bevoegdheid als bevoegd gezag. Ik ben dan ook verheugd te constateren dat alle twaalfcolleges van gedeputeerde staten op 10 december jl. de beleidsregels conform de gemaakte afspraken hebben vastgesteld. Het voorbehoud dat Friesland maakt heeft geen betrekking op de gemaakte afspraken, maar op de inwerkingtredingsdatum. Het kabinet blijkt ingoed gesprek met de provincies over alle kwesties rond de uitvoering van de gebiedsgerichte aanpak en rond de uitwerking van deze Spoedwet.

Ook met deze spoedwet voldoet Nederland niet aan belangrijke onderdelen van de Habitatrichtlijnen, hetgeen wel noodzakelijk is, zo stellen de leden van de D66-fractie. Kan de regering toezeggen dat het definitieve pakket uitgaat van de Habitatrichtlijn?

Het kabinet herkent zich niet in de suggestie dat Nederland met deze Spoedwet niet voldoet aan belangrijke onderdelen van de Habitatrichtlijn. Wel is het zo dat de Spoedwet niet beoogt om hiermee de doelstellingen van de Habitatrichtlijn in volle omvang te halen. Wat betreft het volledige pakket aan concrete maatregelen, dat in de loop van de tijd zal worden vastgesteld: daarin is het halen van de doelstellingen van de Habitatrichtlijn het uitgangspunt. Voor meer context verwijs ik naar de beantwoording van de vragen van de fractie van Forum voor Democratie.

De regering werkt aan drempelwaarden voor de stikstofuitstoot. Kan de regering toezeggen dat het voorstel daarvoor wordt voorgelegd aan de Eerste Kamer?

Dat zeg ik hierbij toe. Voor verdere context verwijs ik naar de antwoorden op de vragen van de leden van de fractie van het CDA.

De regering trekt 250 miljoen euro extra uit voor natuurherstel. Op welke wijze wordt dit geld ingezet en verdeeld, zo vragen de leden van de D66-fractie.

Vanuit de begrotingsreserve van € 500 miljoen die bij Najaarsnota is ingesteld, is € 250 miljoen euro gereserveerd voor het treffen van natuurherstel- en verbetermaatregelen. Zij dragen in algemene zin ook bij aan het verbeteren van de staat van instandhouding van de natuur. Deze maatregelen kunnen onder andere dienen ter compensatie van de effecten van de maatregelen die van een tijdelijke wet gebruikmaken gericht op water- en wegveiligheid.

Bij alle maatregelen die de regering neemt om de landbouw en veeteelt te verduurzamen worden alle boeren over een kam geschoren. Veel biologische boeren hebben echter zelf het roer al radicaal omgegooid. Kan de regering toezeggen dat biologische boeren in het kader van de stikstofreductie worden ontzien?

Het kabinet deelt dat de manier waarop veel biologisch boeren hun bedrijf vormgeven, past binnen de gewenste ontwikkeling naar een toekomstbestendige landbouw die ook nog kan bijdragen aan verlaging van de stikstofdepositie. Het kabinet kan echter niet op voorhand zeggen dat de biologische boeren volledig worden ontzien. Het kabinet zal met de biologische sector in gesprek gaan over de effecten van mogelijke maatregelen voor deze sector, bijvoorbeeld doelvoorschriften, zodat negatieve effecten kunnen worden voorkomen.

De leden van de D66-fractie waarderen het zeer dat het noodpakket het mogelijk maakt de woningbouw weer op gang te brengen. Kan de gewenste en voorbereide woningbouw door dit pakket weer volledig uitgevoerd worden, ook in het westen van het land waar de woningnood het grootst is?

Met deze maatregelen komt er stikstofruimte beschikbaar voor de bouw van 75.000 woningen in 2020 en zeven MIRT-projecten. Niet overall is deze stikstofruimte even groot, bijvoorbeeld in de kustregio in Zuid-Holland, waar de stikstofruimte kan knellen. Het is daarom belangrijk dat er kritisch gekeken wordt naar hoe deze ruimte zo efficiënt mogelijk benut kan worden. Ook kan dit tot gevolg hebben dat er lokaal een herprioritering in projecten moet komen, of dat er lokaal aanvullende maatregelen genomen moeten worden. Tevens kunnen er mogelijkheden voor intern salderen gezocht worden. Bijvoorbeeld het versneld opruimen van een verouderd bedrijventerrein of een parkeergarage en het gebruik van zo stikstofarm mogelijk materieel en een lagere parkeernorm kunnen helpen. Hoeveel woningen er uiteindelijk precies gebouwd kunnen worden, is afhankelijk van de regionale afspraken die gemaakt worden over de verdeling van de vrijgekomen ruimte. Samenwerking tussen gemeenten, provincies en het Rijk is daarbij cruciaal.

Vragen en opmerkingen van de leden van de PvdA-fractie

De leden van de PvdA-fractie vragen de regering of zij het juridisch haalbaar acht dat emissiereductie door middel van anders samengesteld

veevoer in een stikstofregistratiesysteem kan worden opgenomen. En wanneer denkt de regering dat het – in het wetsvoorstel opgenomen – voorstel tot een veevoerspoor daadwerkelijk van start kan gaan? Door aangenomen amendementen in de Tweede Kamer dienen, onder meer in het belang van de diergezondheid, eerst de resultaten van aanvullende analyses en gedegen onderzoek beschikbaar te zijn. Wanneer zijn die te verwachten? En betekent dit dat een eventueel veevoerspoor niet eerder in werking kan treden dan nadat die resultaten bekend zijn en geen contra-indicaties bevatten?

Het stikstofregistratiesysteem, gebaseerd op AERIUS berekeningen, is in staat om wettelijk geborgde en op stikstofeffect doorgerekende bronmaatregelen op te nemen, en op hexagoon-niveau de depositieruimte te bepalen. Dit vraagt om een goede borging van «anders samengesteld veevoer» en zicht op data waar dit gebruikt wordt om de depositie effecten te kunnen bepalen.

Zoals eerder in deze brief aangegeven richt mijn inzet zich vooral op het verminderen van het eiwitgehalte in het veevoer. Ik baseer mij daarbij op de expertise van de WUR. Door de WUR is reeds aangegeven dat een zekere verlaging van het eiwitgehalte in het veevoer zonder meer mogelijk is, zonder effect op diergezondheid en dierenwelzijn. Bij de verdere uitwerking van de maatregelen zal steeds rekening worden gehouden met mogelijke effecten op diergezondheid en dierenwelzijn, en u zult deze informatie van mij ontvangen. Omdat geen contra-indicaties worden verwacht betekent dit dat er geen vertragingen hoeven op te treden. Rekening houdend met de voorhangprocedure, evenals de verplichte notificatie bij de Europese Commissie, zal de wettelijke verplichting naar verwachting rond april afgerond zijn.

De realisatie van een systeem van drempelwaarden is van groot belang voor het weer kunnen verlenen van vergunningen voor (bouw)projecten. Is de regering het met de leden van de PvdA-fractie eens dat dit een systeem zou moeten zijn van gebiedsgerichte drempelwaarden (meervoud)?

En kan de regering aangeven waarom precies zij de tijdelijkheid van een dergelijk systeem, die door de Afdeling Advisering van de Raad van State wordt bepleit, afwijst? De Afdeling Advisering van de Raad van State had verder de nodige kritiek op de (juridische) haalbaarheid van een dergelijk systeem en wees op de noodzaak van overleg hierover met de Europese Commissie. Heeft de regering hierover inmiddels contact gehad met de Europese Commissie? Zo nee, waarom niet? Zo ja, wat was hiervan het resultaat?

Over de invoering van een mogelijk systeem van een drempelwaarde neemt het kabinet na overleg met de provincies zo spoedig mogelijk een besluit. Een alternatief voor de drempelwaarde is het thans voor de bouw ingevoerde stikstofregistratiesysteem. Daarbij heeft de Afdeling advisering van de Raad van State in haar advies over het wetsvoorstel in overweging gegeven om dat systeem tijdelijk te laten zijn. Voor de bouw zal het stikstofregistratiesysteem tijdelijk worden ingezet. Zoals aangegeven in het nader rapport op dat advies ziet het kabinet echter geen aanleiding om de duur van de wettelijke mogelijkheid voor een dergelijke voorziening ten algemene op voorhand te beperken, juist nu een stikstofregistratiesysteem – waar dit maatwerk op gebiedsniveau biedt – heel goed aansluit bij eis van artikel 6, derde lid, van de Habitatrictlijn dat er zekerheid moet zijn dat toestemmingverlening voor een project op geen enkele locatie in geen enkel Natura 2000-gebied leidt tot aantasting van de natuurlijke kenmerken. Nadat het stikstofregistratiesysteem zijn

functie heeft vervuld voor de lostrekking van de vergunningverlening voor de bouw, zal worden bezien of handhaving van de mogelijkheid van dit registratiesysteem in de wet opportuun is of dat de basis voor een dergelijk systeem kan worden geschrapt.

De overspannen woningmarkt is, met name voor de lagere inkomensgroepen en de middengroepen, gebaat bij een zo spoedig mogelijke hervatting van het uitgeven van vergunningen voor de bouw. Wanneer aanvaarding van dit wetsvoorstel er toe zou leiden dat op korte termijn weer vergunningen kunnen worden afgegeven, is de regering dan bereid de vrijgekomen stikstofruimte bij voorrang te benutten voor de woningbouw, met name duurzame nieuwbouw en verbouw? In de Tweede Kamer is een motie met die strekking aangenomen (Motie-Moorlag)³. Zo nee, waarom niet? Zo ja, krijgt de woningbouw dan echt prioriteit boven andere (verkeers)projecten?

Het kabinet wil uitvoering geven aan de motie-Moorlag (Kamerstuk 35 334, nr. 9) en zal dit uitwerken in de ministeriële regeling die ziet op het stikstofregistratiesysteem. Daar waar het tussen woningbouw en de MIRT-projecten kan gaan knellen, heeft woningbouw voorrang conform de motie Moorlag (Kamerstuk 334, nr. 9). In die situatie zullen de bevoegde gezagen gebiedsgericht kijken of door fasering in de tijd een oplossing kan worden gevonden. Indien nodig wordt gezocht naar aanvullende maatregelen die met voorrang ingezet kunnen worden om stikstofeffecten van desbetreffende MIRT-projecten te mitigeren. De gezamenlijke inzet is erop gericht om 75.000 woningen en de zeven-MIRT-projecten te realiseren.

Naar het oordeel van de leden van de PvdA-fractie is een systeem van drempelwaarden waarbij geen vergunningen voor (bouw)projecten nodig zijn of een stikstofregistratiesysteem alleen mogelijk indien dat systeem is ingebed in een pakket van maatregelen die duidelijk bijdragen aan verlaging van de stikstofdepositie en/of natuurherstel, liefst op zo kort mogelijke termijn. Is de regering het hiermee eens? Zo nee, waarom niet? Die inbedding draagt waarschijnlijk ook bij aan de haalbaarheid van een systeem met drempelwaarden bij de Europese Commissie. Deelt de regering deze opvatting? Zo nee, waarom niet?

Met de PvdA-fractie is het kabinet het eens dat een pakket maatregelen nodig is die duidelijk bijdraagt aan natuurherstel en verlaging van stikstofdepositie. Het kabinet voelt die urgentie en gaat ermee aan de slag. Het kabinet zet in op ambitieus natuurbeleid, gericht op verbeteren en versterken van bestaand beleid, verbreding van natuurbeleid en een betere verbinding van natuur en biodiversiteit met andere domeinen (steden, wonen, landbouw). Het kabinet gaat samen met provincies aan de slag met deze structurele aanpak.

De in de brieven van 4 oktober en 14 november 2019 aangekondigde maatregelen voor de korte termijn en het onderhavige wetsvoorstel zijn een eerste stap als onderdeel van die structurele aanpak, waarbij is verzekerd dat voor zover nieuwe ontwikkelingen worden toegestaan geen toename van stikstofbelasting plaatsvindt; er gaat zelfs 30% van de effecten van de voorziene maatregelen direct naar de natuur. Daarnaast is voorzien in versnelling van besluitvorming over natuurherstelmaatregelen (wijziging Crisis- en herstelwet) en is er voorzien in een begrotingsreserve van € 500 miljoen over de aanpak van de stikstofproblematiek en natuurherstel.

Wat betreft de houdbaarheid van het stikstofregistratiesysteem: daarvoor is vooral van belang dat alleen depositieruimte in dat systeem wordt

³ Kamerstukken II, 2019–2020, 35 347, nr. 56.

opgenomen die het gevolg is van vast staande maatregelen en vast staande effecten, conform het kader zoals de Afdeling bestuursrecht-spraak dat heeft uitgewerkt in de PAS-uitspraak.

Ook los van een systeem van drempelwaarden zijn maatregelen die duidelijk bijdragen aan verlaging van de stikstofdepositie en/of het natuurherstel, liefst op zo kort mogelijke termijn, van groot belang. Hierna volgen verschillende andere, niet in het wetsvoorstel opgenomen maatregelen, die evenwel de doelstelling en daarmee de werking van dit wetsvoorstel kunnen ondersteunen. Graag vernemen de leden van de PvdA-fractie een reactie van de regering op elk van de hierna genoemde voorstellen.

In de Tweede Kamer is de Motie-Moorlag c.s.⁴ aangenomen, waarin de mogelijkheid wordt voorgesteld dat veehouders er tijdelijk van afzien om hun stallen opnieuw te vullen nadat de dieren naar de slacht zijn gegaan. Dat leidt, zeker bij varkens en kippen, tot snellere reductie van de stikstofemissie. De dierrechten mogen dan niet worden doorverkocht of geleased aan andere veehouders en die boeren zouden dan wel moeten worden gecompenseerd. Is de regering van plan spoedig uitvoering te geven aan deze motie? Zo nee, waarom niet? Zo ja, wanneer?

Het kabinet onderzoekt naar aanleiding van de motie Moorlag de mogelijkheden en de effecten van een regeling waarbij boeren een vergoeding krijgen voor tijdelijke leegstand van stallen (Kamerstuk 35 347, nr. 55). Nadat hierover besluitvorming heeft plaatsgevonden, wordt uw Kamer hierover geïnformeerd.

Een alternatief dat hierbij in de buurt komt, is het idee dat de overheid aan het einde van het jaar overtollige varkensrechten opkoopt, die er zijn wanneer de stalbezetting lager is dan de rechten toestaan («latente ruimte»). Die opkoop zou voorkomen dat die rechten het jaar daarop worden gebruikt door dezelfde of – middels verkoop – door een andere veehouder. Door deze opkoop neemt de stikstofemissie in elk geval niet toe en wellicht zelfs direct af, maar zou niet ten laste moeten komen van het budget dat nodig is voor externe saldering. Is de regering bereid dit idee over te nemen en het op korte termijn nader uit te werken? Zo nee, waarom niet?

Het kabinet heeft hier stappen genomen door de Subsidieregeling sanering varkenshouderij in gang te zetten. Deze regeling is opengesteld en de inschrijving is vanaf 25 november jl. mogelijk. Hierbij moet opgemerkt worden dat productierechten alleen mogen worden vergoed door de overheid als de gehele productiecapaciteit van het bedrijf definitief wordt beëindigd en buiten werking wordt gesteld, zoals het geval is in de Subsidieregeling sanering varkenshouderijen.

Eveneens op korte termijn kan winst worden behaald door het beschikbaar stellen van extra middelen voor de uitvoering van warme saneringen, niet alleen van de varkenshouderij, maar ook van de melkvee- en kalverhouderij in het kader van een gebiedsgerichte aanpak. Dat heeft directe vermindering van de stikstofdepositie tot gevolg. Is de regering bereid dit idee over te nemen en het op korte termijn nader uit te werken? Zo nee, waarom niet, zo vragen de leden van de PvdA-fractie.

Op dit moment vindt er een verkenning plaats om in het kader van de stikstofproblematiek te bezien in welke mate een (vrijwillige) beëindi-

⁴ Kamerstukken II, 2019–202, 35 347, nr. 55.

gingsregeling voor veehouderijen bij kan dragen aan minder belasting en reductie van stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden.

Verder is het belangrijk dat wanneer stikstofrechten door middel van externe saldering worden afgeroomd ook de dierenrechten/fosfaatrechten worden doorgehaald, want anders blijft het mogelijk om door aankoop van deze rechten ergens anders een nieuwe stal te bouwen. Is de regering bereid dit idee over te nemen en het op korte termijn nader uit te werken? Zo nee, waarom niet?

Het kabinet besluit binnenkort over het innemen van dier- en/of fosfaatrechten in relatie tot extern salderen en streeft ernaar dit op 1 februari 2020 afgerond te hebben.

In de Tweede Kamer is de Motie-Moorlag⁵ aangenomen, waarin wordt voorgesteld om via een verhoging van de uitkering uit het Provinciefonds structureel geld beschikbaar te stellen voor natuurherstel. Extra maatregelen voor herstel van de natuur bovenop de reeds genomen maatregelen, biedt ook op langere termijn meer ruimte voor vergunningen. Is de regering van plan spoedig uitvoering te geven aan deze motie? Zo nee, waarom niet? Zo ja, wanneer?

Voor natuurherstel en -verbetering gekoppeld aan de tijdelijke wetgeving is eenmalig € 250 miljoen beschikbaar uit de eerder ingestelde begrotingsreserve van € 500 miljoen. Deze middelen zullen worden ingezet waar het snelst natuurwinst te boeken valt.

Voor de wat langere termijn valt te overwegen om meer geld beschikbaar te stellen voor het openbaar vervoer, want meer gebruik van het openbaar vervoer levert op den duur ook minder stikstof op door minder autogebruik. Is de regering hiertoe bereid? Zo nee, waarom niet?

Voor alle modaliteiten is onderzocht of er mogelijke bronmaatregelen zijn die getroffen kunnen worden om op korte termijn de stikstofdepositie te verminderen. De bijdrage van het openbaar vervoer aan de totale stikstofdepositie is gering en de maatregelen zijn niet op korte termijn te realiseren. Daarom is hier nog niet op ingezet.

Vragen en opmerkingen van de leden van de SP-fractie

De leden van de SP-fractie onderschrijven de noodzaak van spoedige maatregelen om de woningbouw weer op gang te brengen. Voor deze leden is dat een prioriteit. Zij hebben echter bedenkingen bij de weg van uitvoering die nu via de Spoedwet wordt gekozen.

Na de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State over de (on)houdbaarheid van de PAS ligt nu een Spoedwet voor om de gevolgen gedeeltelijk ongedaan te maken. Deze uitspraak van de Raad van State, zo stellen de leden van de SP-fractie vast, kon voor de regering niet onverwacht komen. Eerder had de Raad van State al duidelijke bedenkingen geuit over de juridische houdbaarheid van de wet. Opnieuw worden er duidelijke signalen van twijfel afgegeven vanuit de Afdeling advisering van de Raad van State over de juridische houdbaarheid van de voorliggende Spoedwet. Op welke gronden en met welke argumentering denkt de regering dat deze Spoedwet in rechte wel stand zal houden, zo vragen deze leden. Immers, indien deze Spoedwet geen stand houdt gaat veel kostbare tijd verloren.

⁵ Kamerstukken II, 2019–202, 35 347, nr. 53.

Voor het antwoord verwijs ik u naar de beantwoording van de vraag van de leden van de fractie van Forum voor Democratie.

Wat is de reden dat er niet is gekozen voor een einddatum van deze Spoedwet? Het is tenslotte een noodverband om activiteiten weer op gang te brengen en geen oplossing voor de stikstofproblematiek ten principale, zoals de regering ook zelf aangeeft. Zou een werkingsduur van bijvoorbeeld een jaar, gekoppeld aan het in procedure brengen van een wet met permanente maatregelen binnen dat jaar, de juridische houdbaarheid niet vergroten? In een dergelijke situatie zou ook adequaat kunnen worden ingespeeld op rechterlijke uitspraken die de werking van de Spoedwet raken. Is de regering bereid hierover een toezegging te doen, zo vragen de leden van de SP-fractie.

Dit wetsvoorstel is een eerste stap naar een oplossing van de stikstofproblematiek, die moet worden gezien in de context van het grotere pakket aan maatregelen waaraan het kabinet samen met provincies en het maatschappelijke veld werkt om dit probleem op te lossen. Het kabinet is zich ervan bewust dat nu nog niet duidelijk is hoe lang het zal duren voordat er sprake zal zijn van een structureel herstel van de natuur. Dat maakt dat het kabinet ervoor heeft gekozen om geen einddatum in het wetsvoorstel op te nemen.

Een beperkte werkingsduur, zoals de leden van de SP-fractie suggereren, is overigens ook niet nodig voor de juridische houdbaarheid. De in het wetsvoorstel opgenomen kaders waaraan de Natura 2000-voorzieningen moeten voldoen, sluiten één-op-één aan op de voorwaarden van de Habitatrichtlijn. Voor de op grond van dit wetsvoorstel vast te stellen veevoerregeling geldt dat het ontwerp daarvan eerst zal moeten worden genotificeerd bij de Europese Commissie, zodat voorzien is in een formele Europese toets op overeenstemming met de regels over mededinging en het vrij verkeer van goederen.

Deelt de regering de opvatting dat in de Spoedwet alleen datgene geregeld moet worden wat noodzakelijk is om werkzaamheden weer mogelijk te maken? Is het noodzakelijk om alle in de Spoedwet voorgestelde maatregelen in werking te laten treden of kunnen delen van de wet niet in werking treden, of anderszins niet geëffectueerd worden, om daarmee de juridische houdbaarheid te vergroten, zo vragen de leden van de SP-fractie. Kunnen onderdelen van het nu voorliggende wetsvoorstel niet beter in het gelijk te starten traject van wetgeving voor permanente maatregelen worden opgenomen? Deze leden vragen om een reactie van de regering op dit punt.

De in dit wetsvoorstel opgenomen maatregelen zijn nodig om over de vereiste instrumenten te beschikken om snel en op flexibele wijze in te kunnen spelen op de situatie is ontstaan na de uitspraak van de Afdeling van 29 mei 2019 over het PAS. Dat geldt voor de basis die dit wetsvoorstel biedt voor het introduceren van een stikstofregistratiesysteem en de daaraan gekoppelde veevoermaatregelen, waar deze direct noodzakelijk zijn voor het weer mogelijk maken van bouwactiviteiten. Dat geldt voorts voor de mogelijkheid om de bestaande basis voor een provinciale vrijstelling van de Natura 2000-vergunningplicht in artikel 2.9, derde lid, van de Wet natuurbescherming op rijksniveau te trekken als het algemeen belang vereist dat een dergelijke vrijstelling op landelijk niveau wordt verleend. Tot slot geldt dat voor de eerder genoemde onderdelen die voorzien in versnelling van de besluitvorming over natuurherstelmaatregelen, waar dit wetsvoorstel in voorziet door wijziging van de Crisis- en herstelwet en door aanpassing van aanpassing van artikel 2.7, tweede lid, van de Wet natuurbescherming. Dat zijn dus alle onderdelen van dit wetsvoorstel.

Teneinde het parlement in staat te stellen zijn rol in deze problematiek goed te kunnen invullen is het de leden van de SP-fractie een raadsel waarom er, nu er wel een zware voorhangprocedure voor het veevoerspoor en er geen zware voorhangprocedure op andere punten komt, zoals het aanwijzen van categorieën van projecten. Daarmee zou immers het draagvlak voor de maatregelen vergroot worden en dat zou de houdbaarheid ten goede komen. Deze leden verzoeken de regering om een gemotiveerde reactie op dit punt.

Hiervoor verwijst het kabinet naar de beantwoording op de vragen van de fractie van GroenLinks.

Het kabinet hecht aan een zorgvuldige behandeling in zowel de Eerste als de Tweede Kamer. Via de aangenomen amendementen in de Tweede Kamer is de zorgvuldigheid van de procedure nog beter geborgd via de voorhangprocedures waarin is voorzien. Via deze amendementen heeft de Tweede Kamer aangegeven voor welke onderwerpen zij een voorhang voor de ministeriële regeling nodig acht. Of er nu sprake is van een zware of van een andere voorhangprocedure, naar het oordeel van het kabinet zou dit ten aanzien van de betrokkenheid van het parlement geen verschil maken: in beide gevallen is zij geborgd. Overigens wijst het kabinet er daarbij op dat (zware) voorhang voor dit soort uitvoeringsgerichte regelgeving niet gebruikelijk is.

De leden van de SP-fractie stellen vast dat er als oplossing in de Spoedwet ook vooral gekeken wordt hoe regels kunnen worden aangepast om tot oplossingen te komen. Deze leden vragen de regering om een overzicht van de oplossingen die met een financiële bijdrage kunnen worden gerealiseerd, zoals extra inzet voor bescherming van natuur en de daarmee samenhangende waarden. Zij verzoeken de regering dit overzicht naar effectiviteit en mate van juridische houdbaarheid te ordenen.

Zolang het nodig is, blijft het Rijk ruimte creëren voor natuurherstel en economische en maatschappelijke ontwikkelingen en activiteiten. Ook in de gebiedsgerichte aanpak werken provincies aan een daling van de stikstofdepositie. Hiermee is het realiseren van stikstofreductie zowel een nationale als een regionale verantwoordelijkheid. Uit deze processen moet duidelijk worden welke oplossingen effectief, haalbaar en betaalbaar zijn.

Is de regering bereid om extra middelen beschikbaar te stellen voor oplossingen die effectief en juridisch houdbaar zijn? Een spoedwet, bedoeld om een situatie van stilstand die ongewenst is te beëindigen, is immers gebaat bij realistische (juridisch) houdbare maatregelen.

Het kabinet heeft € 500 miljoen extra beschikbaar gesteld door het instellen van een begrotingsreserve voor de stikstofproblematiek. Daarnaast zijn er verschillende beschikbare budgetten die (deels) gebruikt kunnen worden voor de stikstofproblematiek. Zo is in het Klimaatakkoord € 100 miljoen gereserveerd voor veehouderij rondom Natura 2000-gebieden, € 100 miljoen voor de veenweideaanpak, € 112 miljoen voor integrale duurzame en emissiearme stalsystemen en € 57 miljoen voor de aanpak uitstoot methaan en ammoniak. Daarnaast kunnen ook extra middelen voor de woningmarkt (€ 1 miljard in de Miljoenennota 2020) onder meer worden gebruikt om de gevolgen van de stikstofproblematiek voor de woningbouw op te vangen. Voor de saneringsregeling van de varkenshouderij heeft het kabinet eerder al € 180 miljoen vrijgemaakt. Op dit moment wordt in kaart gebracht welke (kostenefficiënte) stikstof- en natuurherstelmaatregelen genomen kunnen worden, wat deze opleveren qua vermindering van stikstofdepositie en natuurherstel en wat

de budgettaire gevolgen van de maatregelen zijn. Op een later moment zal het kabinet bezien of het nodig en mogelijk is om extra middelen vrij te maken.

Vragen en opmerkingen van de leden van de ChristenUnie-fractie

De leden van de ChristenUnie-fractie constateren dat in het spoedwetsvoorstel zowel sprake is van een stikstofbank als van eventueel in te voeren drempelwaardes. Overweegt de regering zowel de stikstofbank te reactiveren alsook eventueel drempelwaardes in te voeren, of zal een keuze tussen deze twee zaken worden gemaakt? Kan de regering uitleggen waarom?

Met de Spoedwet en de betreffende regeling wordt voorzien in de juridische basis voor bevoegde gezagen om vergunningsaanvragen te kunnen behandelen met gebruikmaking van het stikstofregistratiesysteem. De door het kabinet genomen maatregelen in de novemberbrief leveren eenmalig structurele ruimte op die wordt geregistreerd in het stikstofregistratiesysteem. Deze ruimte is beschikbaar voor de beoordeling van de aanvraag van nieuwe omgevingsvergunningen voor de in deze brief genoemde activiteiten. Deze systematiek maakt het mogelijk dat per project vastgesteld kan worden of er nog voldoende ruimte beschikbaar is. Op basis hiervan kunnen toestemmingsbesluiten worden verleend.

Daarnaast wordt het eventueel instellen van een drempelwaarde mogelijk gemaakt. Het kabinet informeert u op korte termijn over de keuze die hierover gemaakt wordt. Ook als een drempelwaarde ingesteld zou worden, is een boekhoudsysteem nodig om de effecten op Natura 2000-gebieden te monitoren.

Deze leden begrijpen dat de «stikstofbank» al bestaat sinds de invoering van de PAS, maar nooit is gebruikt. Zij zijn benieuwd naar de reden waarom dit instrument tot nu toe niet is gebruikt.

Ook ten tijde van de PAS is er een «registratiesysteem» gebruikt, als systeem voor bevoegde gezagen om depositieruimte en uitgifte te registreren.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft de regering geadviseerd op het gebied van eventueel in te stellen drempelwaardes. In het advies stelt de Afdeling advisering van de Raad van State dat een nationale drempelwaarde moeilijk voorstelbaar is, wel kan de Raad zich sectorale of regionale drempelwaardes voorstellen. In het geval dat besloten wordt tot regionale drempelwaardes, wie heeft dan de bevoegdheid om deze vast te stellen? Zijn dat decentrale overheden of de rijksoverheid?

Rijk en provincies zullen samen zoeken naar mogelijkheden en ook samen afspraken maken over de verdeling van ruimte voor nationale en regionale projecten. Over het totaal van deze structurele aanpak – natuurherstel en -versterking, maatregelen, prioritering van projecten, een mogelijke drempelwaarde (ongeacht de vorm) – maken provincies en Rijk spoedig bestuurlijke afspraken. De bevoegde gezagen blijven onveranderd. Het kabinet komt op korte termijn met een brief over de aanpak van de stikstofproblematiek, waarin zij ook ingaat op het instrument drempelwaarde.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben kennisgenomen van het veevoerspoor. Zijn er ervaringen in andere landen met deze methode om

de stikstofuitstoot te verminderen? Zo ja, wat zijn de lessen die uit de ervaringen elders getrokken kunnen worden?

Het is mij op dit moment niet bekend of er andere landen zijn die, in aanvulling op de Europese regels met betrekking tot diervoeders, regels hebben met betrekking tot de voersamenstelling in relatie tot de stikstofuitstoot.

Deze leden waarderen het feit dat de regering 250 miljoen euro extra uittrekt voor natuurherstel. Op welke wijze zorgt de regering ervoor dat deze steun ook in de komende jaren doorwerkt. Is er zicht op een continuering van (een gedeelte van) deze steun in de komende jaren?

Op dit moment worden de maatregelen voor natuurherstel in kaart gebracht en uitgewerkt. Voorlopig kunnen grote stappen worden gezet met het beschikbare budget. Op een later moment zal het kabinet bezien of het nodig en mogelijk is om extra middelen vrij te maken.

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

In de memorie van toelichting heeft de regering er terecht op gewezen dat uit de uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna ABRvS) over de PAS en over het beweiden en bemesten (beide van 29 mei 2019)⁶ volgt dat de tot op heden gevolgde aanpak juridisch niet houdbaar is gebleken. De leden van de Partij voor de Dieren-fractie achten het oordeel van de Raad van State over de nu voorgestelde maatregelen van groot belang. Uit het feit dat de regering aan de Raad van State nog voorlichting heeft gevraagd over de wijze waarop en de voorwaarden waaronder een drempelwaarde kan worden gerealiseerd, blijkt dat ook zij het van groot belang vindt dat nu een juridisch hechte constructie wordt gevolgd.

In het licht daarvan achten de leden van de Partij voor de Dieren-fractie het opmerkelijk dat de regering het advies van de Raad van State niet op alle punten heeft gevolgd. Zij kunnen zich niet aan de indruk onttrekken dat de regering er rekening mee houdt dat aan de regeling over de drempelwaarde die zij voorstelt, toch nog juridische risico's kleven. Immers, het belang van de voorgestelde regeling over het stikstofregistratiesysteem lijkt in de visie van de regering ook daarin te liggen dat daarop teruggevallen kan worden, als blijkt dat de voorstellen over de in te stellen drempelwaarde juridisch geen stand blijken te houden. Op bladzijde 9 van de memorie van toelichting wordt dit met zoveel woorden gesteld:

«Als een vrijstellingsregeling niet houdbaar blijkt te zijn, zoals het geval was met de vrijstelling gekoppeld aan de grenswaarde onder het Programma aanpak stikstof 2015–2021, moeten alle projecten waarvoor op die vrijstelling een beroep is gedaan, alsnog worden gelegaliseerd».⁷

Dat geeft voor deze leden aanleiding tot de volgende vragen. Is er onder de ambtelijke adviezen waarover de regering beschikt een advies dat het risico aanwezig acht dat de ABRvS of het Europese Hof van Justitie (hierna: HvJ EU) de drempelwaarderegeling in strijd met de Habitatrichtlijn zal oordelen? Heeft de regering extern advies ingewonnen over de vraag of het vaststellen van een drempelwaarde zoals zij voor ogen heeft, in overeenstemming is met artikel 6 van de Habitatrichtlijn en met

⁶ Raad van State, «PAS-uitspraken 29 mei 2019», <https://www.raadvanstate.nl/programma-aanpak/>.

⁷ Kamerstukken II, 2019–2020, 35 347, nr. 3, blz. 9.

de rechtspraak van het HvJ EU en de ABRvS? Is de regering bereid de ambtelijke en eventueel externe adviezen aan de Eerste Kamer ter inzage te geven? Zo nee, waarom niet?

Over de voorwaarden waaronder een drempelwaarde zou kunnen worden ingevoerd is voorlichting aan de afdeling advisering van de Raad van State gevraagd. De uitkomst daarvan heb ik bij brief van 26 november 2019 aan de Tweede Kamer toegezonden. Over het al dan niet invoeren van een drempelwaarde moet nog besluitvorming plaatsvinden. De vragen van de leden van de fractie van de Partij voor de Dieren lopen daarop vooruit. Wel staat vast voor het kabinet dat een drempelwaarde goed onderbouwd moet zijn en juridisch houdbaar. Daar houdt het kabinet rekening mee haar keuze. Mocht worden besloten tot een landelijke vrijstelling gekoppeld aan een drempelwaarde, dan zal uw Kamer daar direct bij worden betrokken in het kader van de voorhangprocedure die is voorzien in het overeenkomstig dit wetsvoorstel gewijzigde artikel 2.9, vijfde lid, van de Wet natuurbescherming.

Is de regering het met de leden van de Partij voor de Dieren-fractie eens dat de wetgever met de onderwerpelijke regeling in een bijzondere positie verkeert, omdat zij minder politieke vrijheid heeft nu immers de wet moet voldoen aan de eisen van artikel 6 van de Habitatrichtlijn, zodat het aankomt op beantwoording van een rechtsvraag (in strijd met artikel 6 – ja of nee?), waarover de ABRvS en het HvJ EU het laatste woord hebben? Is de regering het met deze leden eens dat in zo'n geval extra gewicht moet worden toegekend aan het advies en de voorlichting van de Raad van State? Is de regering bereid om tenminste drie externe adviseurs onafhankelijk van elkaar de kwestie te laten beoordelen en om af te zien van de regeling omtrent de drempelwaarde, indien niet alle drie de adviseurs oordelen dat er geen risico bestaat dat de ABRvS of het HvJ EU de ministeriële regeling in strijd met de Habitatrichtlijn zal oordelen? Zo nee, op welke grond is de regering daartoe niet bereid?

Bij het opstellen van wet- en regelgeving moet te allen tijde rekening worden gehouden met de Europeesrechtelijke kaders en de geldende jurisprudentie. Dat is niet anders bij dit wetsvoorstel en de daarop te baseren uitvoeringsregelgeving. In het kader van een zorgvuldige voorbereiding van dit wetsvoorstel is – naast een adviesaanvraag bij de Raad van State – voorlichting gevraagd aan de over de wijze waarop en de voorwaarden waaronder een drempelwaarde gerealiseerd kan worden. De uitkomst daarvan heb ik ook bij brief van 26 november jl. aan de Tweede Kamer toegezonden. Het kabinet betreft de aandachtspunten uit de voorlichting bij de verdere uitwerking van een eventuele vrijstellingsregeling gekoppeld aan een drempelwaarde, mocht tot een dergelijke drempelwaarde besloten worden, en waar dat meerwaarde zou hebben zullen daar ook externe experts worden betrokken. Daarbij voorziet het wetsvoorstel in het nieuwe artikel 2.9, vijfde lid, van de Wet natuurbescherming in een voorhangprocedure voor het ontwerp van deze ministeriële regeling over de uitwerking van een drempelwaarde. Ook Uw Kamer kan zich daarmee een oordeel vormen over deze voor te stellen ministeriële regeling.

In mei 2019 heeft de ABRvS de PAS in navolging van de al eerder gewezen uitspraak van het HvJ EU in strijd geoordeeld met de Habitatrichtlijn.⁸ Het is de regering al jaren bekend dat de veehouderij voor een zeer groot deel bijdraagt aan de stikstofdepositie. In september dit jaar

⁸ Raad van State, «PAS mag niet meer als toestemmingsbasis voor activiteiten worden gebruikt» 29 mei 2019. <https://www.raadvanstate.nl/@115651/pas-mag/>

heeft de Commissie Remkes geadviseerd⁹ tot een selectieve gebiedsspecifieke en doelgerichte reductie van de ammoniakemissie, door gerichte verwerving of sanering van agrarische bedrijven met relatief hoge emissies of verouderde stalsystemen in en nabij kwetsbare Natura 2000-gebieden. De leden van de fractie van de Partij voor de Dieren constateren dat in de aanhangige Spoedwet een regeling ontbreekt die betrekking heeft op verwerving of sanering van agrarische bedrijven. In de brief van de regering van 13 november 2019 wordt verwezen naar de «Subsidieregeling sanering varkenshouderijen» die wordt «ingezet»¹⁰, maar die regeling heeft niets uitstaande met een verwerving of sanering van agrarische bedrijven met het doel de stikstofdepositie terug te dringen. De regeling betreft slechts een subsidiëring voor sluiting van varkenshouderijen met een te hoge geurscore. De leden van de fractie van 50PLUS sluiten zich graag aan bij de bovenstaande vragen van de leden van de Partij voor de Dieren-fractie.

Het maatregelpakket dat is opgenomen in de brief van 13 november 2019 heeft tot doel om vanwege de grote urgentie op korte termijn ruimte vrij te maken voor natuurherstel en de woningbouw- en infrastructuursector. Het kabinet werkt verder aan aanvullende maatregelen om de stikstofdepositie op natuur te verlagen. De landbouw kan een belangrijke bijdrage leveren aan een oplossing voor de stikstofproblematiek. Door het sluiten van kringlopen en het emissiearm maken van de landbouw, zal de stikstofuitstoot in Nederland fors verminderen. De regering werkt daarom aan een investeringspakket dat die omslag stimuleert. Daarbij gaat het om het bieden van mogelijkheden en perspectief voor de boeren die blijven en om gerichte en vrijwillige uitkoop van boeren die willen stoppen. Uw Kamer wordt hierover later geïnformeerd. De warme sanering van de varkenshouderij kan overigens ook een bijdrage leveren aan de vermindering van stikstof, aangezien bedrijven stoppen en dierrechten verder tergebruicht.

Waarom ontbreekt in de Spoedwet een regeling die betrekking heeft op verwerving of sanering van agrarische bedrijven, met als doel de stikstofdepositie terug te dringen? Is de regering het met de leden van de Partij voor de Dieren-fractie eens dat boeren die door het afbouwen van hun huidige bedrijfsvoering willen meewerken aan de oplossing van het stikstofprobleem in de buurt van Natura 2000-gebieden snel zekerheid moet worden geboden over de wijze waarop de overheid hen daarin financieel tegemoet zal komen?

De kosten die gemoeid zijn met het op vrijwillige basis verwerven of saneren van agrarische bedrijven met een hoge ammoniakbelasting zijn sterk afhankelijk van de aard van het agrarisch bedrijf, de omvang van de bedrijfslocatie en de regio waar het bedrijf zich bevindt. Dit wordt nader onderbouwd bij de uitwerking van deze maatregel.

Kan de regering een overzicht geven van de kosten die gemoeid zijn bij toekenning van schadevergoeding aan bouwbedrijven en andere belanghebbenden die de dupe zijn van de onrechtmatige besluitvorming betreffende de PAS en de kosten die gemoeid zijn bij het verwerven of saneren van agrarische bedrijven, waarvan een significante daling van de stikstofdepositie is te verwachten?

Voor zover activiteiten eerst zijn geïnitieerd na de uitspraak van de Afdeling van 29 mei 2019, kunnen bouwbedrijven geen gebruik meer

⁹ Adviescollege Stikstofproblematiek, «Niet alles kan. Eerste advies van het Adviescollege Stikstofproblematiek. Aanbevelingen voor korte termijn» 25 september 2019.

¹⁰ Kamerstukken I, 2019–2020, 35 334, A, blz. 2.

maken van de voordelen die het PAS en moeten zij – net als alle ondernemers en burgers in Nederland die activiteiten verrichten die significante gevolgen kunnen hebben voor Natura 2000-gebieden de reguliere procedure voor een Natura 2000-vergunning doorlopen. Er is daar geen sprake van een onevenredig nadeel als gevolg van genomen besluiten, aangezien nog een aanvraag voor een dergelijk besluit moest worden gedaan. De bouwondernemers zullen verder zoveel mogelijk worden gefaciliteerd via het stikstofregistratiesysteem dat op grond van het voorliggende wetsvoorstel wordt mogelijk gemaakt. Schadevergoedingen zijn dus niet aan de orde.

Op welke termijn zullen daadwerkelijk agrarische bedrijven op basis van een rechtvaardige saneringsregeling kunnen worden ontmanteld? Is het uit een oogpunt van een structurele oplossing niet effectiever om met spoed in te zetten op de door de Commissie Remkes geadviseerde sanering in plaats van maatregelen met betrekking tot veevoeder voor te stellen die betrekking hebben op de gehele agrarische sector en die zullen leiden tot een bureaucratische lastenverzwaring?

De Spoedwet heeft betrekking op maatregelen uit de brief van 13 november om op korte termijn ruimte vrij te maken voor de woningbouw- en infrastructuursector. Zoals aangegeven in het antwoord op de vorige vraag werkt het kabinet verder aan aanvullende maatregelen in de landbouw om de stikstofdepositie op natuur te verlagen, waaronder vrijwillige uitkoop. Hierover wordt uw Kamer later geïnformeerd.

*De leden van de **50PLUS**-fractie sluiten zich aan bij de onderstaande vragen van de leden van de **Partij voor de Dieren**-fractie, met uitzondering van de vragen over Lelystad Airport in de laatste alinea.*

In de Spoedwet wordt zwaar ingezet op een drempelwaarderegeling die het mogelijk zou maken – in de visie van de regeling – om vrijstelling te krijgen voor projecten die tot stikstofdepositie leiden. In de brief van de Minister van LNV over de aan de Raad van State gevraagde voorlichting wordt erkend dat van de Raad met zoveel woorden voorop stelt «dat om een drempelwaarde verdedigbaar te laten zijn, er veel meer maatregelen zullen moeten worden getroffen dan alleen maatregelen die de cumulatieve stikstofdepositie van vrijgestelde maatregelen compenseren.»¹¹

Welke maatregelen als door de Raad van State bedoeld, worden getroffen? Op welke termijn zullen die maatregelen effect sorteren?

Het kabinet is voornemens uw Kamer op korte termijn te informeren over de mogelijkheid van het instellen van een drempelwaarde. Een drempelwaarde is een systematiek om ruimte voor ontwikkelingen mogelijk te maken. Een nieuwe activiteit met (geringe) stikstofdepositie heeft dan geen natuurvergunning nodig, mits die depositie onder de drempelwaarde blijft. Een generieke en/of sectorale drempelwaarde vragen een grote inzet van landelijke bronmaatregelen. Een gebiedsgerichte drempelwaarde kan gericht worden ingezet en vraagt daardoor minder van de landelijke reductie van de stikstofdepositie. Bij gebiedsgerichte drempelwaarde is het echter van groot belang dat rekening wordt gehouden met de effecten buiten het gekozen drempelwaardegebied. Samen met provincies kijkt het kabinet naar de mogelijkheden.

De Raad van State stelt dat er een geloofwaardig en effectief pakket van maatregelen moet zijn «gericht op het daadwerkelijk realiseren van de instandhoudingsdoelstellingen voor het desbetreffende gebied. Alleen

¹¹ Kamerstukken II, 2019–2020, 35 334, nr. 17, blz. 1.

dan zal een drempelwaarde tot de mogelijkheden behoren»¹² (onderstreping toegevoegd)

Een voorwaarde voor een rechtmatige invoering van een drempelwaarde is dus volgens de Raad van State (waarvan de Afdeling Rechtspraak straks de maatregelen op rechtmatigheid zal toetsen) zo'n pakket aan effectieve maatregelen. In de voorgestelde regeling die betrekking heeft op het invoeren van een drempelwaarde ontbreekt de door de Raad van State gestelde voorwaarde.

Is de regering het met de fractieleden eens dat het verlenen van vrijstelling op grond van een drempelwaarde als niet aan de door de Raad van State genoemde voorwaarde is voldaan, onrechtmatig zal worden geoordeeld, zoals ook de PAS onrechtmatig werd geoordeeld omdat er slechts «plannen» bestonden, maar geen sprake was van daadwerkelijke maatregelen? Is de regering bereid om de Spoedwet pas in werking te laten treden indien de maatregelen als door de Raad van State bedoeld vast staan? Is de regering bereid om de Spoedwet pas in werking te laten treden indien de Eerste Kamer in de gelegenheid is gesteld daarvan kennis te nemen en daarover met de regering overleg te voeren?

Verwezen wordt naar het antwoord op een eerdere vraag van de leden van uw fractie over de voorbereiding van het wetsvoorstel en de vormgeving van een eventuele vrijstellingsregeling gekoppeld aan een drempelwaarde rekening heeft gehouden met de Europese kaders en daarbij ook de huidige jurisprudentie heeft betrokken. Ook bij de uitwerking van de eventuele regeling voor de drempelwaarde zal dit zo zijn. Uitstel van het wetsvoorstel is niet wenselijk, aangezien dan ook andere ministeriële regelingen, zoals die voor het stikstofregistratiesysteem die van belang is voor natuurherstel en het uitgeven van de stikstofdepositieruimte voor van 75.000 woningen en zeven MIRT-projecten, niet in werking zouden kunnen treden. Uitstel is ook niet nodig, aangezien het wetsvoorstel voorziet in een voorhangprocedure voor het ontwerp van deze ministeriële regeling over de uitwerking van een drempelwaarde, waarmee ook uw Kamer zich een oordeel kan vormen over de inhoud van deze ministeriële regeling.

Uit de memorie van toelichting (bladzijde 5) blijkt dat de in het voorgestelde artikel 2.9, tweede lid van de Wet natuurbescherming bedoelde drempelwaarde een «landelijke drempelwaarde» betreft.

De Raad van State wijst in zijn voorlichting (bladzijde 9) een algemene «landelijke drempelwaarde» af en wijst erop dat voor het vaststellen van een drempelwaarde «een gebiedsgerichte benadering en een ecologische motivering daarvan» vereist is. Uitdrukkelijk stelt de Raad: «De mogelijkheden om drempelwaarden te stellen worden dus in eerste instantie bepaald door de staat van instandhouding van de desbetreffende Natura 2000-gebieden». (onderstreping toegevoegd)

Volgens de leden van de Partij voor de Dieren-fractie is het dus aanneemelijk dat de ABRvS een vrijstelling op grond van een landelijke drempelwaarde onrechtmatig zal oordelen als deze niet is toegesneden op de kenmerken van het desbetreffende Natura 2000-gebied en een ecologische onderbouwing bevat die verband legt met de maatregelen die voor het desbetreffende gebied worden genomen.

Waarom is niet gekozen voor drempelwaarden per specifiek gebied? Hoe groot schat de regering het risico dat de ABRvS een vrijstelling op grond van een landelijke drempelwaarde onrechtmatig oordeelt, zo vragen de leden van de Partij voor de Dieren-fractie.

¹² Ibidem.

Het kabinet heeft goede notie genomen van de eerder genoemde voorlichting van de Afdeling advisering van de Raad van State en houdt hier rekening mee bij de uitwerking van de drempelwaarde. Verwezen wordt verder naar mijn antwoorden op de eerdere vragen van de leden van uw fractie.

In het advies van de Afdeling Advisering van de Raad van State (35 347, nr. 4, bladzijde 6) wijst de Raad van State erop dat het naast elkaar toepassen van een stelsel van drempelwaarden en een depositieregistratiesysteem ertoe leidt dat «het tempo waarmee de stikstofdepositie afneemt ten gevolge van de ingezette maatregelen wordt vertraagd en de termijn waarop de instandhoudingsdoelstellingen van de Natura 2000-gebieden wordt bereikt, wordt verlengd». De Raad acht dat niet in overeenstemming met de vereisten van de Habitatrichtlijn en oordeelt dat de regeling slechts aanvaardbaar is «om het thans bestaande acute probleem op te lossen» maar dat zij op een langere termijn «niet houdbaar» is. Om die reden verlangt de Raad dat de regeling van de stikstofregistratie slecht tijdelijk mag zijn. In het nader rapport gaat de regering niet in op dat punt van de «vertraging».

Is de regering van oordeel dat de vertraging waarover de Raad het heeft, juridisch niet relevant is? Hoe oordeelt de regering over het risico dat de ABRvS – in navolging van haar PAS-uitspraak waarbij ook een gebrek aan daadwerkelijke en effectieve herstelmaatregelen de doorslag gaf – het onaanvaardbaar oordeelt dat het systeem van stikstofregistratie naast de drempelwaarderegeling niet slechts tijdelijk van aard is?

Het is essentieel is dat de maatregelen en de effecten van de maatregelen die de stikstofdepositieruimte moeten genereren vast staan. Zolang de stikstofdepositie in Nederland niet structureel vermindert en de natuur verbetert, is het stikstofregistratiesysteem een goed middel om balans te vinden tussen economische activiteiten en natuurherstel. Uiteindelijk is het doel om in Nederland voldoende robuuste en solide natuur te hebben en een sterk verminderde stikstofdepositie waardoor een registratiesysteem niet langer nodig is. Idealiter is een registratiesysteem dus tijdelijk: het kabinet wil samen met de bevoegde gezagen periodiek bezien in hoeverre continuering van het systeem wenselijk is.

De regering spreekt over het eventueel «legaliseren» van de door initiatiefnemers met een beroep op de vrijstellingsregeling in ontwikkeling genomen projecten in het geval de bestuursrechter de vrijstellingsregeling juridisch onderuit haalt. Hoe stelt de regering zich dat voor als inmiddels door vergunningverlening aan andere gegadigden de ruimte binnen het stikstofregistratiesysteem al is «afgeboekt»? Hebben initiatiefnemers die zich hebben beroepen op de vrijstellingsregeling, die op een later moment door de bestuursrechter onrechtmatig wordt geoordeeld, recht op schadevergoeding? Zo nee, worden dan de risico's niet ten onrechte op de schouders gelegd van de initiatiefnemers? Zo ja, heeft de regering becijferd in welke orde van grootte die schadevergoedingen kunnen liggen en heeft zij daarvoor een budget gereserveerd? Welk risico bestaat er dat woningbouwprojecten vastlopen als de ABRvS de vrijstellingsregeling op grond van een algemene drempelwaarde onrechtmatig oordeelt en er binnen het stikstofregistratiesysteem geen ruimte meer is om het project te vergunnen?

Er kan met behulp van het registratiesysteem niet meer depositieruimte worden vergund dan wat er beschikbaar is. Het registratiesysteem wordt «gevuuld» met juridisch geborgde en doorgerekende bronmaatregelen. Er worden pas vergunningen verleend zodra de vergunbare depositieruimte bekend is. De vergunbare depositieruimte zal middels bronmaatregelen

gefaseerd in de tijd beschikbaar komen; in eerste instantie alleen de depositieruimte die samenhangt met het verkeersbesluit. In de brief die uw Kamer op korte termijn ontvangt, staat op welke manier het kabinet omgaat met de legalisering van de meldingen die gedaan zijn op basis van het PAS. Het kabinet garandeert dat de ruimte die maatregelen oplevert, niet dubbel ingezet wordt.

Een mogelijke drempelwaarde zal alleen benut worden wanneer daar specifieke bronmaatregelen tegen overstaan. Op dit moment is er geen systeem waar daarin voorzien is. Het moet (boekhoudkundig en juridisch) kloppen. Er kan en mag geen dubbeltelling optreden van bronmaatregelen in relatie tot de vergunnen depositieruimte, daar is juist het registratiesysteem voor. In de nader uit te werken Ministeriële regeling zal dan ook een koppeling tussen depositieruimte, ontstaan uit specifieke bronmaatregelen gemaakt worden met scherp afgebakende doelen en hexagonen.

Er is nog geen sprake van een vrijstellingsregeling. Als er een vrijstellingsregeling zou worden vastgesteld, dan zal deze zodanig worden vormgegeven en onderbouwd dat de juridische risico's zoveel mogelijk worden beperkt. Mocht een dergelijke regeling op enig moment door de bestuursrechter onverhoopt toch buiten werking worden gesteld, dan zullen de activiteiten die een beroep hebben gedaan op de vrijstellingsregeling alsnog moeten worden gelegaliseerd, zodanig dat door de betrokkenen geen onevenredig nadeel wordt geleden en schadevergoeding niet aan de orde behoeft te zijn.

De Raad van State is er bijzonder kritisch op dat verbeteringen niet dubbel worden gebruikt voor het onderbouwen van een maatregel die mogelijk negatieve gevolgen kan hebben voor de kenmerken van een Natura 2000-gebied. In dat verband is van belang wat door de regering in de memorie van toelichting op bladzijde 9 onderaan wordt gesteld: «Er is sprake van een directe en unieke koppeling van specifieke maatregelen aan het stikstofregistratiesysteem, waarbij door de overheid is zeker gesteld, dat de effecten van maatregelen niet ook in een ander kader, bijvoorbeeld voor de onderbouwing van een drempelwaarde, worden gebruikt.» (onderstreping toegevoegd)

In welke bepaling van de voorgestelde regeling is zeker gesteld dat de effecten van maatregelen niet ook in een ander kader, bijvoorbeeld voor de onderbouwing van een drempelwaarde, worden gebruikt?

Het kabinet stelt specifieke maatregelen vast die stikstofdepositieruimte creëren voor het stikstofregistratiesysteem. Dat zijn andere maatregelen dan die welke getroffen zouden moeten worden om ook depositieruimte te creëren voor een mogelijke drempelwaarde. In het voorgestelde systeem van het stikstofregistratiesysteem zal dus sprake zijn van een directe en unieke koppeling van specifieke maatregelen aan dat systeem. Daarbij is zeker gesteld dat de effecten van maatregelen niet ook in ander kader, bijvoorbeeld voor de onderbouwing van een mogelijke drempelwaarde worden gebruikt. Bij brief van 13 november 2019 heeft het kabinet een specifiek maatregelenpakket aangekondigd waarvan de effecten onder meer worden gebruikt om de toestemmingverlening voor activiteiten in de bouwsector (woningbouw en zeven MIRT-projecten) weer op gang te brengen en tegelijk de stikstofbelasting van de natuur te verminderen. Daarbij gaat het om de verlaging van de maximumsnelheid op autosnelwegen, vermindering van emissies uit de veehouderij door veevoermaatregelen en de eerder aangekondigde verhoging van het subsidieplafond voor de Subsidieregeling sanering varkenshouderijen. Voor zover bij de vergunningverlening voor deze activiteiten een beroep

wordt gedaan op ruimte binnen het stikstofregistratiesysteem, wordt de betrokken hoeveelheid stikstof door het bevoegd gezag in dat systeem afgeboekt zodat deze niet meer voor andere projecten beschikbaar is. Bij de onderbouwing van eventuele andere systemen waarbij een beroep zal worden gedaan op de effecten van in dat kader getroffen maatregelen, is onderdeel van de effectbeoordeling van dat systeem of daadwerkelijk sprake is van een additionele maatregelen waarvan de effecten niet elders zijn gebruikt. Dat behoeft geen specifieke bepaling in enige regeling, dat vloeit onmiddellijk voort uit de eisen van de artikel 6 van de Habitat-richtlijn.

De regering meent dat het voorgestelde stikstofregistratiesysteem een snelle oplossing zal kunnen bieden voor het acute problemen voor de bouwsector. Zij spreekt op bladzijde 9 van de memorie van toelichting dat bij de toepassing van dat systeem «individuele vergunningen worden verleend die – zodra zij onherroepelijk zijn – zekerheid bieden voor de initiatiefnemer». Van belang in het systeem is het volgende: «Voor zover bij de vergunningverlening een beroep wordt gedaan op ruimte binnen het stikstofregistratiesysteem, wordt de betrokken hoeveelheid stikstof in dat systeem afgeboekt, zodat deze niet meer voor andere projecten beschikbaar is».

In het voorgestelde artikel 5.5.a, vijfde lid, van de Wet natuurbescherming is bepaald dat onder meer zal worden geregeld «de aanwijzing van projecten of categorieën van projecten waarvoor stikstofdepositieruimte wordt gereserveerd voor de toedeling daarvan in» vergunningen of andere besluiten. Hiermee staat vast dat de vergunningen waarvan de verlening afhankelijk is van de beschikbare depositieruimte, moeten worden aangemerkt als «schaarse vergunningen». De bestuursrechter hanteert bijzondere regels voor verlening van «schaarse vergunningen». Gegadigden moeten van tevoren weten welke regels bij de verdeling worden gehanteerd, ze moeten een gelijke kans hebben om «in te schrijven» en de te volgen procedure moet voldoen aan het zogeheten «transparantievereiste». Het is voorts de vraag van de leden van de Partij voor de Dieren-fractie of het rechtens toelaatbaar is dat de vergunningen op volgorde van binnenkomst van de aanvragen mogen worden verleend of dat een aparte inschrijfprocedure met een daarop volgende verdelingsmethodiek (wat ook een loting zou kunnen zijn) moet worden gevolgd. Voor de verschillende potentiële gegadigden geldt dat zij bezwaar en beroep zullen kunnen aantekenen tegen een vergunning die aan een ander is verleend.

Een verdelingsmethodiek op basis van binnenkomst is algemeen geaccepteerd in de bestuursrechtelijke jurisprudentie, ook bijvoorbeeld bij subsidieregelingen. Een afwijkend verdelingsmechanisme is ook toelaatbaar, mits dat op voorhand kenbaar is. Het voorgestelde artikel 5.5a van de Wet natuurbescherming biedt een basis om ter zake regels op te nemen in de ministeriële regeling, waarmee aan de transparantie-eis wordt voldaan. Uiteraard doet het wetsvoorstel geen afbreuk aan de mogelijkheden voor bezwaar en beroep, waarin ook de toepassing van het verdelingsmechanisme aan de orde kan worden gesteld.

Hoe verhoudt het feit dat extra eisen verbonden zijn aan verlening van «schaarse vergunningen» zich met de door de regering uitgesproken verwachting dat in het kader van het stikstofregistratiesysteem met «snelheid» vergunningen zullen kunnen worden verleend waarmee de bouwsector vooruit kan? Als projecten die nu zijn stilgelegd vergunning behoeven met toepassing van het stelsel van stikstofdepositieruimte, bestaat dan de kans dat sommigen wel en sommigen niet voor vergunning in aanmerking zullen kunnen komen? Wordt voor initiatiefnemers van wie projecten zijn stilgelegd in afwachting van de nieuwe

maatregelen, een geheel nieuwe procedure opengesteld met inachtneming van het transparantiebeginsel en de eis van een gelijk speelveld? Hoe ziet de regering dat voor zich?

Voor initiatiefnemers met woningbouw- of infrastructurele plannen zijn er meerdere mogelijkheden om tot een vergunningverlening te komen. Zo zijn er mogelijkheden op basis van intern en extern salderen, de ADC-toets en het registratiesysteem. Het voorgestelde registratiesysteem is daarmee een van de mogelijkheden voor deze doelgroep, waarbij er geen «extra eisen» gesteld worden ten opzichte van de al bestaande eisen bij het aanvragen van een vergunning.

Deelt de regering de verwachting dat als er onvoldoende depositieruimte beschikbaar is, initiatiefnemers die buiten de prijzen vallen, bestuursrechtelijke procedures zullen starten tegen de vergunningen die aan anderen wel verleend worden? Is het juist dat voor zowel concurrenten als bewoners die het niet eens zijn met de toedeling van depositieruimte aan bepaalde initiatiefnemers, bezwaar, beroep op de rechtbank en hoger beroep op de ABRvS openstaat, zodat het lange tijd kan duren voordat de vergunning «onherroepelijk» is? Hoe ziet de regering in dat verband een «spoedig» vlot trekken van de bouwprojecten? Waarom kiest de regering niet voor één duidelijk systeem waarbij de projecten ook kunnen worden vlotgetrokken: een pakket van maatregelen tot herstel van de Natura 2000-gebieden vaststellen en invoeren, een saneringsregeling voor agrarische bedrijven per direct invoeren en toepassen, en afzien van de stikstofdepositieregistratie en veevoederregeling die beide tot meer bureaucratie leiden en de bouw niet zullen «vlot trekken», zo vragen de leden van de Partij voor de Dieren-fractie.

Vooropgesteld wordt dat er verschillende wegen zijn om bij de verlening van Natura 2000-vergunningen voor projecten die mogelijk stikstofdepositie veroorzaken, deze significante gevolgen weg te nemen. Dat kan door middel van toedeling van stikstofdepositieruimte, maar ook interne of externe saldering is een mogelijkheid. Bij de beantwoording van voorgaande vragen, onder meer van de leden van de fractie van Groen-Links, is al nader ingegaan op de spoedeisendheid en werking van het stikstofregistratiesysteem en op de verhouding tot de lange termijn aanpak.

Het staat een belanghebbende bij de verlening van een Natura 2000-vergunning vrij om in bezwaar en beroep te gaan tegen het besluit tot verlening van een Natura 2000-vergunning. En als daar aanleiding voor is, kan de belanghebbende aan de bestuursrechter vragen een voorlopige voorziening te treffen om de gevolgen van het besluit tot verlening van de vergunning op te schorten. In de situatie dat de rechter tot een dergelijke voorlopige voorziening besluit, zal het langer duren voordat op basis van de verleende vergunning projecten mogen worden uitgevoerd.

Dit benadrukt eens te meer dat maatregelen om de stikstofdepositie te verminderen, niet alleen in het belang zijn van de natuur, maar ook in het belang van maatschappelijk en economisch relevante activiteiten vanwege de hiermee te creëren stikstofdepositieruimte in het stikstofregistratiesysteem.

Wat betreft de invoering van de regeling van de drempelwaarde kiest de regering voor een ministeriële vrijstellingsregeling zodat de drempelwaarde in de toekomst ook relatief gemakkelijk kan worden gewijzigd. Blijkens de toelichting houdt de regering het voor mogelijk dat de drempelwaarde al snel zou kunnen worden verhoogd «op basis van een

aanvullende onderbouwing». Kan de regering verduidelijken wat met een «aanvullende onderbouwing» wordt bedoeld? Welke gegevens zijn op het moment dat de Minister de drempelwaarde voor het eerst vaststelt, nog niet bekend, die later wel voor een «nadere onderbouwing» van een verhoging zouden kunnen zorgen?

Om een (generieke) drempelwaarde te kunnen instellen, moeten daar voldoende bronmaatregelen tegenover staan, zodat gegarandeerd is dat op geen enkel hexagoon de depositie wordt verhoogd. Zodra er meer bronmaatregelen zijn genomen, is het mogelijk om de drempelwaarde te verhogen of uit te breiden.

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie constateren dat tot op heden de regering niet heeft aangegeven dat in verband met de extra stikstofdepositie die is te verwachten, zal moeten worden afgezien van het openen van Lelystad Airport als «overloop-vliegveld» van Schiphol. Beschikt Lelystad Airport op dit moment over een vergunning op grond van de Wet natuurbescherming? Wat is volgens de regering de stikstofdepositie die van de exploitatie van Lelystad Airport als «overloop-vliegveld» van Schiphol het gevolg zal zijn? Is bij de maatregelen die in het kader van de Spoedwet zullen worden genomen, rekening gehouden met de ruimte voor stikstofdepositie die nodig is om de exploitatie van Lelystad Airport mogelijk te maken? Worden bij het bepalen van de stikstofdepositie die het gevolg zal zijn van die exploitatie ook de gevolgen meegenomen van het autoverkeer vanuit Noord-Holland, Overijssel, Friesland en Gelderland van vakantiegangers die een vlucht van en naar Lelystad Airport maken? Is verzekerd dat bij de toepassing van het voorgestelde stikstofdepositie-registratiesysteem Lelystad Airport voor een vergunning in aanmerking zal kunnen komen? Is de regering bekend met uitkomsten van berekeningen die bij deze exploitatie van Lelystad Airport voor de Veluwe uitkomen op een extra stikstofdepositie van 21 mol¹³, zo vragen de leden van de Partij voor de Dieren-fractie.

De Minister van IenW heeft de Tweede Kamer hierover per brief van 15 oktober geïnformeerd.

Over de aanpak van de stikstofdepositie is de Tweede Kamer per brief van 5 september jl. geïnformeerd (Kamerstuk 31 936 nr. 658). Daarin is aangegeven dat in de actualisatie van het MER uit 2018, binnen het kader van het PAS, studie is verricht naar de stikstofdepositie door Lelystad Airport. Deze stukken zijn uw Kamer bekend. Omdat het PAS is komen te vervallen met de recente uitspraak van de Afdeling, heb ik in genoemde brief aangegeven dat de Kamer nader zal worden geïnformeerd welke vervolgstappen noodzakelijk zijn om te kunnen voldoen aan de Natuurbeschermingswet. Daarin zullen alle genoemde aspecten uit de inbreng worden meegenomen. Het kabinet is niet bekend met de uitkomsten van de 21 mol berekeningen.

Vragen en opmerkingen van de leden van de 50PLUS-fractie

De Minister schrijft (in de begeleidende brief¹⁴ en bijvoorbeeld op pagina 9 van de memorie van toelichting) dat de Spoedwet aanpak stikstof op korte termijn in het bijzonder van belang is om bouwactiviteiten met een zeer geringe stikstofemissie weer mogelijk te maken. De leden van de 50PLUS-fractie vragen de regering om een uitgebreide toelichting op het begrip «korte termijn». Wat is kort? Wanneer kunnen de bedoelde

¹³ Oscar Siep, «Opnieuw fouten in milieuraapport Lelystad Airport: «Je reinste oplichterij!», RTVOost, 4 december 2019. <https://www.rtvooost.nl/nieuws/322400/Opnieuw-fouten-in-milieuraapport-Lelystad-Airport-Je-reinste-oplichterij>

¹⁴ Kamerstukken I, 2019–2020, EK 35 347 / 35 233, A.

bouwactiviteiten (her)starten? Deze leden ontvangen graag meer informatie over de omvang en soort bouwactiviteiten die met deze wet weer mogelijk worden gemaakt. En, meer specifiek, hoeveel woningen worden er sneller gebouwd naar aanleiding van deze wet?

Met het aannemen van de Spoedwet wordt stikstofruimte vrijgemaakt om 75.000 woningen in 2020 en zeven MIRT-projecten te realiseren. Om op basis van het stikstofregistratiesysteem een vergunning te kunnen verlenen zijn een aantal dingen nodig. Naast de Spoedwet moet de ministeriële regeling gereed zijn, het stikstofregistratiesysteem moet werkzaam zijn en het systeem moet worden gevuld met maatregelen die handhaafbaar zijn. Dat betekent dat vergunningen op basis van de snelheidsverlaging effectief kunnen zijn op het moment dat de bebording is aangepast. De Minister van Infrastructuur en Waterstaat heeft aangekondigd dit medio maart te zullen doen.

Met de aangekondigde maatregelen komt er stikstofruimte vrij voor de bouw van 75.000 woningen in 2020. Het gaat specifiek om woningbouwprojecten, waarbij de omvang van het project niet uit maakt. Ieder woningbouwproject kan – zo lang er voldoende depositieruimte beschikbaar is – gebruik maken van de depositieruimte. De woningen die gebruik maken van de depositieruimte zouden op andere wijze geen of niet eenvoudig een vergunning op basis van de Natuurbeschermingswet kunnen krijgen. Daarmee kunnen er 75.000 woningen gerealiseerd worden door deze wet.

Kan de regering aangeven welke effecten er zijn als deze wet door de Eerste Kamer wordt aangenomen respectievelijk eind januari 2020 en eind februari 2020, en dus niet voor het Kerstreces?

De spoedeisendheid van dit wetsvoorstel hangt samen met het feit dat op dit moment de Natura 2000-vergunningverlening heel moeizaam verloopt, ook voor activiteiten die maar weinig bijdragen aan het stikstofprobleem in de natuur zoals de bouw. Dit terwijl we een grote opgave hebben van 75.000 woningen voor de oplossing van het woningtekort. En er komen ook bouwbedrijven in de problemen, wegens het uitblijven van nieuwe projecten. Daar moeten we op korte termijn iets mee. De problemen kunnen niet van vandaag op morgen worden opgelost. Maar het begint ermee dat we moeten beschikken over de wettelijke instrumenten om zaken in gang te zetten. Als de Spoedwet aanpak stikstof op 1 januari 2020 in werking treedt, dan kan ook de regeling voor het stikstofregistratiesysteem voor de bouw meteen in werking treden. Dat systeem kan vervolgens worden gevuld met stikstofdepositieruimte. Dat gebeurt al naar gelang de effecten van de daarvoor voorziene specifieke maatregelen vast zijn komen te staan. Dat zullen naar verwachting eerst de effecten van de snelheidsbeperking voor autowegen zijn.

Vervolgens de effecten van de veevoermaatregelen. Daar is namelijk nog een notificatieprocedure van 3 maanden aan de orde en voorhang bij beide Kamers gedurende 4 weken. En dan de effecten van de saneringsregeling voor de varkenshouderij (de extra middelen van € 60 miljoen), al naar gelang bedrijven daadwerkelijk zijn gestopt. Dat kost enige tijd, dus daar moeten we zo snel mogelijk mee beginnen. Om te kunnen beginnen is duidelijkheid over het wettelijk kader nodig. De ondernemers kunnen dan ook hun vergunningaanvragen voorbereiden en indienen. De vergunning kan vervolgens snel verleend worden als de depositieruimte in het stikstofregistratiesysteem beschikbaar is. Als daarop in bepaalde gebieden geen perspectief bestaat, dan is duidelijkheid daarover ook van belang, omdat dan met de ondernemer naar andere oplossingen moet worden gezocht.

Kan de regering een uitgebreide toelichting geven op de inwerkingtreding van deze wet (artikel X)? Wat beoogt zij met differentiatie in het precieze tijdstip?

Het kabinet is voornemens om alle bepalingen van het wetsvoorstel, eenmaal wet, op 1 januari 2020 in werking te laten treden, met uitzondering van de wijzigingen van de Omgevingswet. Laatstgenoemde wijzigingen treden eerst in werking op het moment dat de Omgevingswet zelf in werking treedt (1 januari 2021). Gelet hierop is gekozen voor een bepaling met de mogelijkheid van gedifferentieerde inwerkingtreding van onderdelen van de wet.

De leden van de 50PLUS-fractie hebben zorgen over de uitvoerbaarheid van deze wet. Kan de regering deze zorgen wegnemen?

Het is het kabinet niet volledig duidelijk op welke zorgen rond de uitvoerbaarheid van de wet de leden van de fractie van 50PLUS doelen. Het kabinet verwijst u naar de beantwoording van de vragen van de leden van de fracties van GroenLinks, D66 en de SP. Daar wordt onder meer ingegaan op de uitvoerbaarheid van het wetsvoorstel.

Is de regering bereid zelf betrokken te zijn bij de keuze welke bouwprojecten gestart of herstart kunnen worden? Zo niet, waarom niet? Zo ja, hoe gaat de regering dit vormgeven?

Er bestaat een gezamenlijk belang om ervoor te zorgen dat de beschikbare stikstofruimte zo efficiënt mogelijk gebruikt wordt. De verantwoordelijkheid voor besluitvorming over woningbouwprojecten ligt bij gemeenten en provincies. Dit betekent dat er binnen projecten gekeken moet worden naar mogelijkheden om te salderen, maar ook om de uitstoot kleiner te maken. Dat kan onder andere door het hanteren van een lage parkeernorm en innovaties in de bouw. Indien er niet voldoende depositieruimte beschikbaar is, is het Kabinet voornemens om provincies de mogelijkheid te bieden om een voorkeursvolgorde aan te brengen. Zo kan de ruimte zo efficiënt mogelijk worden verdeeld en zo goed mogelijk aansluiten bij de lokale woningbehoefte.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft in de vijf regio's met de grootste krapte op de woningmarkt woondeals gesloten. De gemeenten en provincies van de woondeals worden – indien gewenst – ook actief ondersteund in het vlot trekken van projecten die door stikstof nu niet door kunnen.

Vragen en opmerkingen van de leden van de SGP-fractie

De leden van de SGP-fractie constateren dat ten aanzien van emissies van wegverkeer als gevolg van infrastructuurprojecten de depositietoenames worden berekend tot een afstand van vijf kilometer omdat deposities verderop niet betekenisvol zijn te herleiden tot een individueel project. Dit is een jarenlang gebruikte en juridisch geaccepteerde benadering. Deze leden constateren dat ten aanzien van verhoudingsgewijs veel lagere emissies van wegverkeer als gevolg van woningbouwprojecten de depositietoenames tot op oneindige afstand worden berekend. Deze leden willen er in dit verband op wijzen dat woningbouwprojecten volgend jaar ook cumulatief slechts voor berekende depositietoenames van maximaal 0,8 mol per hectare zorgen. Is de regering bereid in rekenmodel Aerius voor wegverkeer bij woningbouwprojecten een vergelijkbare rekenmethode toe te passen als voor wegverkeer bij infrastructuurprojecten, rekening houdend met de relatieve emissies en deposities?

Ja, bij de doorrekening van een individueel project hanteert AERIUS een maximale rekenafstand van 5 kilometer voor de depositiebijdrage van wegverkeer. Dat is ook het geval bij woningbouwprojecten.

De leden van de SGP-fractie constateren dat in rekenmodel Aerijs depositietoenames lager dan 0,005 mol per hectare als verwaarloosbaar worden beschouwd. Deze leden ontvangen graag de wetenschappelijke onderbouwing voor het hanteren van deze waarde. Biedt deze onderbouwing aanknopingspunten om de genoemde waarde te verhogen? Deze leden willen er in dit verband op wijzen dat in een eerder gepubliceerde «leidraad bepaling significantie» is aangegeven dat «verlagingen die kleiner zijn dan de eenheden waarin de kwaliteit van het habitatype of het leefgebied is uitgedrukt, worden beschouwd als niet meetbaar». Kritische depositiewaarden worden door wetenschappers primair uitgedrukt in kilogrammen en secundair in molen. Een grenswaarde als 0,005 mol lijkt derhalve geen recht te doen aan de wetenschappelijke benadering. Is de regering bereid dergelijke wetenschappelijke overwegingen beter te betrekken bij de vormgeving van rekenmethodes?

Wetenschappelijke overwegingen zijn betrokken bij de vormgeving van rekenmethodes om depositie te berekenen. De berekende depositie wordt vervolgens ecologisch beoordeeld, waarbij wederom wetenschappelijke overwegingen gelden.

Ten behoeve van de ecologische beoordeling rondt AERIUS Calculator de berekende depositiebijdrage van een individueel plan af op twee decimalen. Dit is voldoende precies om de ecologische effecten van stikstof te kunnen beoordelen, omdat kleinere bijdrages niet kunnen leiden tot een piek in de belasting van stikstof.

Deze afronding betekent niet dat depositiebijdrages groter dan 0,00 per definitie een significant effect hebben. Voor de bepaling of een – op twee decimalen afgeronde – berekende bijdrage significant is, kunnen de aanwijzingen in de leidraad worden gevolgd. Daarbij moet ook worden gekeken naar cumulatieve effecten.

Ik heb een onafhankelijk adviescollege gevraagd om mij te adviseren over de bestaande rekenmethodiek over de relatie tussen stikstofuitstoot en depositie en of die voldoende wetenschappelijke onderbouwing biedt voor het stikstofbeleid. Het adviescollege Meten en Berekenen Stikstof staat onder voorzitterschap van de heer prof. dr. L. Hordijk. Het college inventariseert welke verbeteringen er nodig zijn, wat de relevantie daarvan is en binnen welke termijn die realiseerbaar zijn. Vervolgens werkt het adviescollege de eventuele verbetermogelijkheden uit zodat deze door het beleid beoordeeld en geïmplementeerd kunnen worden.

De leden van de SGP-fractie constateren dat de Raad van State heel kritisch is over landelijke drempelwaarden en het landelijk inboeken van depositiewinsten. Een ketting is zo sterk als zijn zwakste schakel. De leden van de SGP-fractie hebben de indruk dat de juridische kwetsbaarheid van een gebiedsgerichte aanpak, waarbij landelijke handreikingen en landelijke maatregelen zeker een rol kunnen spelen, maar waarbij voor lokale onderbouwing gezorgd wordt, veel minder groot is. Hoe weegt de regering dit? Zet de regering primair in op ondersteuning van bevoegde (provinciale) overheden om op gebiedsniveau snel te kunnen schakelen?

Een gebiedsgerichte drempelwaarde behoort tot scenario's die verkend en uitgewerkt worden. Tevens is het kabinet met provincies in gesprek hoe ze ondersteund kunnen worden bij het inrichten van de gebiedsgerichte aanpak. Het kabinet is van mening dat een gebiedsgerichte aanpak een belangrijke pijler moet zijn in de stikstofaanpak.

De leden van de SGP-fractie constateren dat de voorliggende spoedwet door de regering primair bedoeld is om woningbouwprojecten en infrastructuurprojecten uit het slop te trekken. Tegelijkertijd constateren zij dat duurzame bedrijfsontwikkeling in de agrarische sector belemmerd wordt door de voorwaarden die aan interne en externe saldering gekoppeld worden, zoals het afnemen van vergunde ruimte en het afnemen van productierechten bij externe saldering, en dat een beleidsreactie op de voorstellen van het Landbouwcollectief uitblijft. Externe saldering in de agrarische sector wordt zelfs opgeschort tot de besluitvorming over het afnemen van productierechten afgerond is. De leden van de SGP-fractie constateren dat als gevolg van de genoemde voorwaarden inzet van het salderingsinstrumentarium sterk belemmerd wordt, terwijl dat voor de korte termijn waarschijnlijk de enige route is voor duurzame agrarische bedrijfsontwikkeling. Deze leden vinden dit een eenzijdige benadering. Is de regering bereid in overweging te nemen het voornemen om productierechten af te nemen bij externe saldering in te trekken en ervoor te zorgen dat geen vergunde ruimte afgenomen wordt van bedrijven die voor de PAS-periode ammoniakruimte hebben gekocht, maar onder meer vanwege fosfaatrisico's die ruimte nog niet geheel ingevuld hebben?

De regering deelt met de leden van de SGP-fractie het belang van een duurzame bedrijfsontwikkeling in de agrarische sector. Dat belang is, naast belangen zoals het verminderen van de stikstofdepositie, nadrukkelijk meegewogen bij de afspraken die met de provincies zijn gemaakt over de voorwaarden voor intern en extern salderen. De regels bieden ruimte voor ontwikkeling. Door bij intern salderen de emissie per dier te verminderen, is duurzame bedrijfsontwikkeling mogelijk. De regering wil dat met een voorbeeld verduidelijken. Een melkveehouder die zijn oude stal met 100 dieren zonder emissiereducerende techniek (met een uitstoot van bijv. 12 kg stikstof per dier) vervangt door een nieuwe stal met de huidige eisen (8,6 kg stikstof per dier), mag uitbreiden naar 140 dieren. Zijn stikstofdepositie neemt dan immers niet toe. Brengt hij de emissie per dier nog verder terug, dan kan hij ook nog verder ontwikkelen. Boeren die al eerder geïnvesteerd hebben in emissiereductie, hebben hier minder mogelijkheden. Daarom is in de beleidsregels toegevoegd dat in dat geval uitbreiding mogelijk is tot het aantal dieren in de vergunde ruimte en er dus geen ruimte wordt ingenomen.

De leden van de fractie van de SGP vragen ook of de regering in overweging wil nemen om het voornemen om productierechten in te nemen, in te trekken. Het kabinet besluit binnenkort over het innemen van dier- en/of fosfaatrisico's in relatie tot extern salderen en streeft ernaar dit op 1 februari 2020 afgerond te hebben.

Genoemde leden vragen ook naar bedrijven die voor de PAS-periode ammoniakruimte hebben gekocht, maar deze vanwege fosfaatrisico's niet geheel hebben ingekocht. De regering kan daar geen generiek antwoord op geven, omdat dit afhankelijk kan zijn van de precieze omstandigheden. Dit zal per geval door de betreffende provincie bekeken worden. Daarbij geldt dat in de beleidsregels een uitzondering is opgenomen voor bedrijven die significantie investeringsverplichtingen zijn aangegaan. Provincies kunnen bovendien in specifieke gevallen gemotiveerd afwijken van de beleidsregels.

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