

Vergaderjaar 2020–2021

35 600

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

E

VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR ECONOMISCHE ZAKEN EN KLIMAAT/LANDBOUW, NATUUR EN VOEDSELKwaliteit ¹

Vastgesteld 19 januari 2021

Het voorbereidend onderzoek heeft de commissie aanleiding gegeven tot het uitbrengen van verslag met daarin de volgende opmerkingen en vragen.

Inleiding

De leden van de **VVD**-fractie hebben met grote interesse kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Zij hebben daarbij geconstateerd dat veel door de Tweede Kamer aangedragen aanvullingen en verbeteringen door de regering zijn overgenomen. De vragen van deze leden concentreren zich, tegen de achtergrond van uitvoerbaarheid en effectiviteit, op het eindrapport van het Adviescollege Stikstof² onder leiding van de heer Remkes en op de opkoopregelingen ten behoeve van de verduurzaming van de agrarische sector.

De leden van de fractie van het **CDA** hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel Stikstofreductie en natuurverbetering en het daaruit voortvloeiende ontwerpbesluit. Graag ontvangen deze leden een nadere toelichting op de door hen voorgelegde onderwerpen.

De leden van de fracties van **GroenLinks** en de **PvdA** danken de regering voor de informatie rondom het wetsvoorstel Stikstofaanpak en natuurherstel. Deze leden waarderen dat het kabinet er deze kabinetsperiode nog in geslaagd is om met een concreet voorstel te komen om de

¹ Samenstelling: Koffeman (PvdD), Faber-van de Klashorst (PVV), Van Strien (PVV), Gerkens (SP), Atsma (CDA), (ondervoorzitter), N.J.J. van Kesteren (CDA), Pijlman (D66), Schalk (SGP), Klip-Martin (VVD), Van Rooijen (50PLUS), Van Ballekom (VVD), De Blécourt-Wouterse (VVD), Crone (PvdA), Dessing (FVD), Van Gurp (GL), Huizinga-Heringa (CU), Kluit (GL), Van der Linden (Fractie-Van Pareren), (voorzitter), Meijer (VVD), Otten (Fractie-Otten), Prins-Modderaar (CDA), Recourt (PvdA), Vendrik (GL), Van der Voort (D66), Berkhout (Fractie-Van Pareren) en Raven (OSF).

² «Niet alles kan overal» «eindadvies over structurele aanpak van Adviescollege Stikstofproblematiek», bijlage bij *Kamerstukken I*, 2020–2021, 35 334, Q.

crisis in de Natura 2000-gebieden in Nederland te beëindigen en de vergunningverlening weer op gang te brengen. Zij hebben nog een aantal vragen voordat kan worden overgegaan tot plenaire behandeling van het voorstel. Gezien de spoedige behandeling vragen deze leden de regering, wellicht ten overvloede, om bij de beantwoording van de vragen niet te volstaan met verwijzingen naar eerdere antwoorden maar deze antwoorden integraal op te nemen zodat voorkomen wordt dat zij moeten zoeken naar de antwoorden.

De leden van de fractie van **D66** hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel en de AMvB. Deze leden stellen daarover een aantal vragen.

De leden van de fractie van de **PVV** hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Zij hebben naar aanleiding hiervan een aantal vragen.

De leden van de **SP**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel en hebben hierover nog enige opmerkingen en vragen.

De leden van de fractie van de **ChristenUnie** hebben met genoegen gezien dat de regering een voorstel voor een stikstofwet heeft ingediend. Met dit wetsvoorstel kan een einde gemaakt worden aan de stilstand in de bouw en de onzekerheid waarin veel boeren verkeren. Vanzelfsprekend leven er bij deze leden nog wel enige vragen rond dit wetsvoorstel.

De leden van de **Partij voor de Dieren**-fractie hebben met verbijstering en teleurstelling kennisgenomen van het door de regering als spoedeisend aangemerkte wetsvoorstel Stikstofreductie en natuurverbetering. Deze leden zien grote overeenkomsten tussen de PAS en het voorliggende wetsvoorstel. Alles is erop gericht om zo snel mogelijk weer meer asfalt te kunnen aanleggen, de veehouderij in de benen te houden en de luchtvaart te laten groeien. Om schade aan de economie te voorkomen, wordt schade aan de natuur op de koop toe genomen, ervan uitgaande dat de stikstofuitstoot «in de toekomst» wel gecompenseerd zal worden. Met het huidige wetsvoorstel zal Nederland, zo voorzien deze leden, zich wederom niet houden aan de Europese Vogel- en Habitatrichtlijnen. Net als de Raad van State constateren de leden van de Partij voor de Dieren-fractie dat een duidelijke strategie voor het verminderen van de stikstofdepositie in de Natura 2000-gebieden in dit wetsvoorstel ontbreekt. Deze leden hebben een aantal vragen.

De leden van de fractie van de **SGP** hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel Stikstofreductie en natuurverbetering. Deze leden hebben een aantal vragen.

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de VVD

Het Adviescollege Stikstofproblematiek adviseert in haar rapport in 2030 tot 50% emissiereductie te komen.³ Met als argumenten dat je hierbij een betere grip op de getallen/waarden houdt en het eenvoudiger te monitoren en bij te stellen is. Je kunt er dus beter mee sturen en de controleerbaarheid is minder risicovol. Bovendien is emissie gemakkelijk te vertalen naar depositie (waar het natuurlijk uiteindelijk om gaat). De leden van de VVD-fractie constateren dat de regering ervoor heeft gekozen dat in 2030 50% van de stikstofgevoelige natuur onder de Kritische Depositie Waarde (KDW) zit. Kan de regering toelichten waarom

³ Idem, blz. 3.

niet voor emissiereductie maar voor depositiereductie als graadmeter is gekozen? In de memorie van toelichting geeft de regering aan dat voor een ander en realistischer tempo is gekozen dan het Adviescollege voorstelt.⁴ Kan de regering dit nogmaals inhoudelijk toelichten?

De leden van het Adviescollege Stikstofproblematiek adviseren bij sanering te gaan «voor de grote klap». Dus geen generieke uitkoopregeling, maar heel goed meten en dan gericht uitkopen. «Richt je in eerste instantie op piekbelasters bij kwetsbare natuur», aldus het Adviescollege. Ook Investico, Platform voor Onderzoeksjournalistiek, vraagt zich af waarom alleen is gekozen voor vrijwillige sanering van met name agrarische bedrijven.⁵ Waarom heeft de regering gekozen voor vrijwilligheid bij deze cruciale opgave? Uit een recente studie van de provincie Gelderland blijkt bovendien dat bij een gerichte, minder vrijwillige opkoop veel minder bedrijven hoeven te worden opgekocht om te komen tot een effectieve stikstofreductie.⁶ De regering heeft in antwoord op vragen van de Tweede Kamer aangegeven dat in de tweede en derde tranche van de regeling nieuwe zaken kunnen worden opgenomen.⁷ Zou de regering dat ook bij deze vraag nogmaals willen toelichten? Waarom is de werkwijze van de regering doelmatiger en doeltreffender? Of spelen hier nog andere zaken een rol? Ook zijn de leden van de VVD-fractie benieuwd naar de opstelling van de regering wanneer vrijwilligheid niet leidt tot de wettelijk vastgelegde, verplicht te behalen resultaten.

Hieraan gekoppeld is de vraag hoe het staat met de ontwikkeling van beleid voor «agrarische verduurzaming». Er is immers beleid nodig voor grote veehouderijen die duurzaam willen intensiveren onder strenge emissie-condities en beleid voor boeren die willen extensiveren en ecosysteemdiensten willen aanbieden tegen betaling.

Het Adviescollege Stikstofproblematiek pleit ervoor om niet alleen te focussen op stikstof, maar ook andere stoffen (methaan, CO₂, fijnstof) mee te nemen in de berekeningen. Of zoals voorzitter Remkes het verwoordt: «Methaan en CO₂ zitten op de bagagedrager van de stikstof». Dat wil zeggen dat stoffen met elkaar meeliften. Waarom heeft de regering ervoor gekozen uitsluitend op stikstof te gaan meten?

Verder beveelt het Adviescollege Stikstofproblematiek aan het voorgestane beleid in te passen in het EU-beleid van Green Deal en Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB). Hoe kijkt de regering hier tegenaan?

Voor de hoofdlijnen van het aan stikstof gerelateerde ruimtelijk beleid pleit het Adviescollege voor een centrale sturing door het Rijk op hoofdlijnen. Hierbij is een belangrijke rol voor de NOVI weggelegd. Welke rol ziet de regering hierbij voor het Rijk? En speelt het voorstel van het Adviescollege voor rode, oranje en groene gebieden hierbij nog een rol, zo vragen de leden van de fractie van de VVD.

⁴ *Kamerstukken II*, 2020–2021, 35 600, nr. 3, blz. 16.

⁵ Investico, «Handvol agrarische bedrijven houdt Nederland op slot», 25 november 2020, <https://www.platform-investico.nl/artikel/handvol-agrarische-bedrijven-houdt-nederland-op-slot/>.

⁶ «Naar een «slimme» maatwerk aanpak van de Structurele Aanpak Stikstof: een quick scan Veluwe» van 23 november 2020 uitgevoerd door de Wageningen Universiteit in opdracht van de provincie Gelderland

⁷ Antwoord van Minister Schouten (Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit) op vragen van de Tweede Kamer (ontvangen 17 december 2020), kenmerk 2020Z23147

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van het CDA

Dit wetsvoorstel bevat een resultaatsverplichting om in 2025 ten minste 40% van de stikstofgevoelige habitats in Natura 2000 te laten voldoen aan de omgevingswaarden en instandhoudingsdoelstellingen, in 2030 tenminste 50% en in 2035 tenminste 74%. Vertaald naar stikstofreductie betekent dit 50% van het volgens het Adviescollege Remkes noodzakelijke resultaat om in 2050 weer te voldoen aan de Europese wet- en regelgeving. Ook diverse natuurorganisaties hebben dit naar voren gebracht. Graag ontvangen de leden van de fractie van het CDA een toelichting van de regering.

Aangegeven wordt in artikel 1.12fa dat gedeputeerde staten binnen 2 jaar een plan voorleggen met gebiedsgerichte uitwerking van de landelijke omgevingswaarde en het programma stikstofreductie en verbetering. Tegelijkertijd is reeds voor 2025 een resultaat vastgesteld van 40% van de stikstofgevoelige gebieden die aan de omgevingswaarden en instandhoudingsdoelstellingen moet voldoen. De leden van de CDA-fractie realiseren zich dat het ontwikkelen en vaststellen van de diverse gebiedsplannen tijd vergt. Bijvoorbeeld, welke Natura 2000-gebieden komen hiervoor in aanmerking, en hoe ga je om met Natura 2000-gebieden die gelegen zijn in twee of meer provincies of op de grens, wat zijn de kwalitatieve selectiecriteria (eerst de gebieden met de minst slechte of juist meeste slechte natuurkwaliteit)? Deze vraagstukken moeten worden afgestemd met diverse bestuursorganen en andere stakeholders. Deze voorbereidingen vergen veel tijd. Graag ontvangen deze leden hier nadere informatie over, zowel over de aanpak als over de tijdsplanning. Overweegt de regering om al tijdens de jaren van voorbereiding concrete activiteiten te (laten) oppakken ten behoeve van de stikstofreductie en de noodzakelijke natuurverbetering, om zo geen tijd verloren te laten gaan, mede in het licht van de te realiseren verplichtingen? Zo ja, aan welke maatregelen/activiteiten wordt gedacht? En wie bepaalt deze?

Tijdens de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer is aangegeven dat de reductiedoelstellingen een opdracht is aan overheden. Kan de regering schetsen hoe individuele bedrijven hierbij zijn betrokken? En overweegt de regering om compenserende maatregelen te nemen als een individueel bedrijf onevenredig hard getroffen wordt?

Het welslagen van dit programma ligt voor een groot deel in de handen van de provincies. Mede gezien de variëteit aan Natura 2000-gebieden vergt elk gebied zijn eigen aanpak. Tegelijkertijd zien de leden van de CDA-fractie ook dat de ene provincie met regels anders omgaat dan de ander. Denk bijvoorbeeld aan al dan niet verkopen van uitstootrechten. Acht de regering deze rechtsongelijkheid gewenst? Hoe zorgt de regering voor een landelijk gezien logische en qua regels uniforme aanpak? Ten behoeve van de komende jaren, maar ook naar 2050 toe, wordt opnieuw de landelijke inrichting bezien om ook op deze wijze te werken aan een krachtig herstel van de natuur en optimale ruimte voor verantwoorde landbouw, om de landbouw meerjarig perspectief te bieden. Is daartoe juist ook niet landelijke regie nodig?

De aangenomen motie van de leden Geurts en Harbers⁸ vraagt een maatschappelijke kosten-batenanalyse van Natura 2000 gebieden in Nederland uit te voeren. Kan de regering aangeven wanneer de uitkomsten beschikbaar zijn voor beide Kamers?

⁸ *Kamerstukken II, 2020–2021, 35 600, nr. 30.*

Voor de komende jaren tot en met 2030 is 5 miljard euro gereserveerd om de doelstellingen te halen, 2 miljard euro ten behoeve van de bronmaatregelen en 3 miljard euro voor de natuurmaatregelen. Kan de regering de leden van de CDA-fractie inzicht geven in de diverse bronmaatregelen? De aanpak is daarbij mede op innovatie gericht. Innovatie ten faveure van stikstofreductie wordt gestimuleerd en financieel gesteund. Innovatie heeft van nature in zich dat uiteindelijk sommige innovaties slagen en andere niet. Wordt bij de aanpak hiermee rekening gehouden, zodat enerzijds vele innovaties de kans krijgen en anderzijds mogelijk tegenvallende resultaten van sommige innovaties worden ingecalculleerd? Met andere woorden, creëren we genoeg zekerheid dat de bronmaatregelen voldoende bijdragen aan de doelstellingen? Eén van de bronmaatregelen kan zijn het verminderen van het gebruik van kunstmest ten faveure van natuurlijke mest. Klopt het dat de koers binnen Europa juist is om meer kunstmest in te zetten? En zo ja, hoe gaat de regering dit oppakken?

Het realiseren van de doelstellingen krijgt een stevige stimulans als juist de zogenaamde piekbelasters worden uitgekocht. Daar is ook 350 miljoen euro voor gereserveerd. De impact op de stikstofreductie is groot en de impact op het aantal agrariërs beperkt. Overweegt de regering om deze piekbelasters extra aan te spreken en te zorgen voor een aantrekkelijk aanbod?

In artikel 1.13a wordt bepaald dat projecten, die tot 28 mei 2019 voldeden aan de toenmalige voorwaarden, alsnog worden gelegaliseerd. Dit leidt tot de nodige compensatiemaatregelen, die – zo zegt dit artikel – aanvullend moeten zijn op de genoemde plannen van artikel 1.12b. De leden van de CDA-fractie hebben begrepen dat het realiseren van de al genoemde doelstellingen veel vraagt qua bron- en natuurmaatregelen. Kan de regering inzicht geven in welke aanvullende maatregelen genomen worden?

De leden van de fractie van het CDA zijn verheugd over de partiële vrijstelling voor de bouw. Er is dringend behoefte aan meer woningen en andere bouwprojecten. Ten aanzien van de uitvoerbaarheid vragen zij in hoeverre deze partiële vrijstelling ook werkt in de kustprovincies met de kwetsbare natuur enerzijds en grote behoefte aan woningen anderzijds. Welke mogelijkheden ziet de regering?

Het ontwerpbesluit kent een jaarlijkse opgave van de stikstofdepositie, tweejaarlijkse inspanningsverplichtende tussendoelen en resultaatverplichtende omgevingswaarden. Daarnaast wordt aangegeven dat als tussendoelen niet gerealiseerd worden, hierop wordt ingegrepen. De leden van de CDA-fractie constateren dat tussendoelen zich toch kenmerken als inspanningsverplichting. Zij vragen de regering hier een toelichting op te geven.

In het kader van de uitvoerbaarheid maar ook de handhaafbaarheid van de monitoring hebben deze leden nog de volgende vragen. Is het duidelijk wie verantwoordelijk is/wordt voor het meten en monitoren en voor de vertaling van de cijfers? Is er helderheid over welke systemen respectievelijk methodieken worden ingezet? Ook over hoe de omgevingswaarden en instandhoudingsdoelen worden gemeten? Hoe wordt per gebied de omgevingswaarde bepaald? En worden deze doelen ook opgenomen in de beheerplannen van de provincies? Hoe wordt de stikstofbelasting gemeten in de Natura 2000-gebieden? En op welke wijze is er helderheid en overeenstemming over de bronnen van stikstof, met name gezien ook het aandeel stikstofdepositie uit het buitenland? Hoe wordt de uitwerking van de wet op individuele bedrijven gemonitord?

Vragen en opmerkingen van de leden van de fracties van GroenLinks en de PvdA

Ten aanzien van het wetsvoorstel zelf hebben de leden van de fracties van GroenLinks en de PvdA de volgende vragen.

Hoe verhoudt dit wetsvoorstel en het voorgenomen maatregelenpakket zich tot de ambitie dat «*het kabinet een 100% doelbereik van de Vogel- en Habitatrichtlijnen (VHR) in 2050 als doel heeft gesteld*»?⁹

De Raad van State heeft bij het oordeel over de PAS-wetgeving een aantal aspecten benoemd die voor stikstofwetgeving van belang zijn om juridisch houdbaar te zijn. Een belangrijk aspect is de dat er in het beleid sprake moet zijn van geloofwaardigheid ten aanzien van de geformuleerde ecologische instandhoudingsdoelstellingen en de wijze waarop die te behalen zijn. Uit de notitie «*Ecologische onderbouwing 50% emissiereductie in plaats van 26% in 10 jaar*» van onder andere A. Van den Burg, dat in opdracht van de commissie Remkes is opgesteld, blijkt dat 50% reductie stikstofdepositie in 10 jaar onmisbaar is voor een juridisch stevige onderbouwing van een geloofwaardig ecologisch beleid.

Kan de regering ecologisch en juridisch onderbouwen waarom zij vindt dat er in geval van de voorliggende wetgeving ook sprake van is van geloofwaardig beleid terwijl daarin de 50% reductie stikstofdepositie pas over 15 jaar in beeld komt en lange termijn habitat- en stikstofdoelstellingen voor de periode daarna ontbreken? Kan de regering daarbij aangeven waarom natuurherstelmaatregelen die eerder minder of geen effect hebben gehad, thans effectiever zouden zijn respectievelijk effect zouden hebben?

Kan de regering een overzicht aanleveren van Natura 2000-gebieden, de stand van instandhoudingsdoelen en jaartal waarin met het huidige wetsvoorstel verwacht wordt de KDW te behalen. Graag aangevuld met het jaartal waarin in de vigerende beheersplannen de KDW behaald zou moeten worden. De leden van de fracties van GroenLinks en de PvdA zijn benieuwd in hoeverre met het voorliggende voorstel een versnelling in de natuurdoelen wordt bereikt.

Deze leden constateren dat uitstel van maatregelen het risico op een verslechtering dusdanig kan vergroten dat het realiseren van een gunstige staat op een later moment zeer moeilijk of onmogelijk wordt. Kan de regering aangeven hoe met dit wetsvoorstel aan het verslechteringsverbod van de Habitatrichtlijn (EHR) wordt voldaan, gegeven het feit dat de regering het advies van Commissie Remkes (50% reductie in 2030) pas in 2035 beoogt te bereiken?

Kan de regering garanderen dat er met het huidige voorstel voldoende juridische borging is voor de natuur? Wat is de juridische consequentie als in 2030 de omgevingswaarde niet gehaald zou worden?

Kan de regering aangeven welke waarborgen ingesteld moeten worden, dan wel welke resultaten er na 2035 geboekt moeten worden, om de instandhoudingsdoelen in 2050 in alle Natura 2000-gebieden te behalen? Kan de regering de hoofddoelstellingen SMART maken door per Natura 2000-gebied de doelstellingen en de bijdrage van de maatregelen daaraan te formuleren? Kan de regering deze opgaven percentueel of schematisch afzetten tegen de resultaten die als gevolg van eerder ingezet beleid en het huidige wetsvoorstel bereikt moeten worden tot 2035?

⁹ *Kamerstukken I, 2020–2021, 35 334, G, blz. 6.*

Welke habitattypen vereisen spoedig actie door de (zeer) slechte toestand die in hoge mate veroorzaakt wordt door stikstofdepositie? Is het huidige beleid voldoende toereikend voor deze habitattypen? Zo nee, hoe kan deze (zeer) slechte toestand alsnog op korte termijn verbeterd worden?

Daarnaast vragen de leden van de fracties van GroenLinks en PvdA de regering of zij kan garanderen dat er een prioritaire toewijzing van de doelstelling aan de meest overbelaste gebieden zal plaatsvinden. Zo nee, hoe verhoudt zich dit tot het verslechteringsverbod?

Conclusie 2 uit de PAS-evaluatie¹⁰ geeft aan dat de balans en de directe relatie tussen de verschillende domeinen in het programma aanpak stikstof (stikstofreductie-maatregelen, impact daarvan in de praktijk en de op voorhand uitgegeven stikstofruimte) niet één op één gelegd kon worden. Dit is ook een van de kritiekpunten van RvS geweest bij het afwijzen van de PAS-wetgeving. Hoe heeft de regering met het voorliggende nieuwe wetsvoorstel ervoor gezorgd dat deze relatie nu wel en juridisch gezien stevig geborgd is? Met andere woorden, hoe heeft de regering ervoor gezorgd dat ervan af nu alleen gerealiseerde stikstofruimte uitgegeven kan worden en niet opnieuw «virtuele» stikstofruimte ingeboekt gaat worden?

De monitoring van natuurwaarden liet bij de PAS pas na enige tijd zien welke resultaten er behaald werden met de natuurherstelmaatregelen. Ook was er geen rekening gehouden met tegenvallende resultaten in het programma. Er was als het ware geen post onvoorziën opgenomen. Hierdoor ontbrak in de praktijk een «hand aan de kraan»-principe. Uitblijvende resultaten leidden hierdoor meteen tot problemen in de vergunningverlening. Welke maatregelen heeft de regering in de nieuwe stikstofwetgeving genomen om ruimte te scheppen om tegenvallers op te vangen, zodat er niet meteen weer problemen in de vergunningverlening optreden wanneer de resultaten in Natura 2000-gebieden in tijd of in effect tegenvallen?

De regering gaat in het wetsvoorstel uit van vrijwillige uitkoop van bedrijven. Kan zij aangeven hoeveel bedrijven rondom Natura 2000-gebieden aanwezig zijn die problematisch kunnen zijn voor het behalen van de doelstellingen van de betreffende Natura 2000-gebieden?¹¹ Kan de regering per Natura 2000-gebied aangeven of de instandhoudingsdoelstellingen voor de Natura 2000 überhaupt haalbaar zijn met behoud van deze bedrijven, ook als zij schoner gaan produceren?

Kan de regering aangeven of door legalisering van de zogenaamde PAS-melders (administratief, juridisch of praktisch gezien) nieuwe problemen kunnen ontstaan met het behalen van de instandhoudingsdoelstellingen van het nabijgelegen Natura 2000-gebied? Deze leden willen graag in beeld krijgen of het behalen van de instandhoudingsdoelstellingen alleen realistisch is als betreffende PAS-melders uitgekocht worden of worden omgeschakeld naar een passende vorm van natuurinclusieve landbouw.

De leden van de fracties van GroenLinks en de PvdA wijzen de regering erop dat het belangrijk is dat er inzicht is in de omvang en impact van de problematiek van dit soort bedrijven op de KDW in Natura 2000-gebieden

¹⁰ Berenschot en Bügel Hajema, met medewerking van Tauw, «Beleidsvaluatie van het PAS en het wetstraject voorafgaand aan het PAS», 1 juli 2020, blz. 11–12. Bijlage bij: *Kamerstukken I, 2020–2021*, 35 334, W.

¹¹ De leden van de fracties van GroenLinks en de PvdA verwijzen ook naar het artikel in de *Groene Amsterdammer* van 25 november 2020 over 25 piekbelasters.

bij de plenaire behandeling van het wetsvoorstel. Dit kan grote impact hebben op de doelmatigheid en uitvoerbaarheid van het wetsvoorstel. Immers, als achteraf blijkt dat dergelijke individuele bedrijven op vrijwillige basis niet willen meewerken aan verplaatsing of omvorming, zal de stikstofreductie in de betreffende Natura 2000-gebieden elders gevonden moeten worden en zal dit leiden tot een enorme reductie aan of inspanning door veeteeltbedrijven elders dan wel tot het stranden van de vergunningverlening.

Uit de PAS-melders blijkt hoe kwetsbaar deze categorie activiteiten en ondernemingen is wanneer in een later stadium de juridische basis achter de systematiek wordt weggenomen. Melders hebben geen vergunning die onherroepelijk is verklaard of waar ze in voornoemde situatie rechten aan kunnen ontlenen. Kan de regering reflecteren op deze fundamentele onzekerheid voor ondernemers en antwoord geven op de vraag of de ervaringen rondom de PAS aanleiding geeft om nog eens goed naar de categorie Meldingen onder de nieuwe Omgevingswet te kijken? Het gebruik van deze categorie zal onder de Omgevingswet immers groeien maar de vraag is of hiermee de rechtszekerheid van bedrijven niet onacceptabel in het geding is. Deze leden verzoeken de regering om een reflectie en hierop.

In de PAS-evaluatie is onderzocht welke zaken ertoe geleid hebben dat de ammoniak uitstoot afgelopen jaren is toegenomen in plaats van afgenomen. Op bladzijde 53 schrijven de rapporteurs: *«De toename door vergroting van de veestapel na inwerkingtreding van het PAS kan in verband gebracht worden met de inwerkingtreding van het PAS, waarna veel vergunningsaanvragen en meldingen door de landbouw zijn ingediend en afgegeven.»* In het verlengde hiervan zijn de leden van de fracties van GroenLinks en PvdA benieuwd naar de ecologische onderbouwing van de legalisering van de PAS-melders. Het is realistisch te verwachten dat (een deel van) de PAS-melders dicht op een Natura 2000-gebied gelokaliseerd is. De leden van de fracties van GroenLinks en de PvdA ontvangen daarom graag een geanonimiseerd overzicht van de PAS-melders, uitgesplitst naar Natura 2000-gebied (met daarbij informatie over stikstofgevoeligheid van het gebied), afstand tot een Natura 2000-gebied, omvang en inhoud van de vergunning/melding en een inschatting van de regering in welke mate elk bedrijf een risico kan vormen voor het behalen van de KDW in het Natura 2000-gebied. Mocht de regering deze informatie onverhoeds zelf nog niet hebben dat verzoekt de fractie deze op te vragen bij provincies, zoals ook de Groene Amsterdammer heeft gedaan.

Kan de regering aangeven welk aantal van de PAS-melders een MER-beoordeling heeft gedaan, dan wel een volwaardige MER gaat (of heeft) doorlopen? Mochten deze niet gedaan zijn, is de regering dan van plan PAS-melders te vragen alsnog een MER-beoordeling dan wel MER te laten doen? Als de regering afziet van verplichting van deze instrumenten bij legalisering van de PAS-melders, hoe waarborgt de regering dan onder de huidige wetgeving, dan wel nieuwe wetgeving, het recht van derde belanghebbenden op openbare en transparante milieu-informatie zoals vastgelegd in het verdrag van Aarhus?

Ter volledigheid wijzen de leden van de fracties van GroenLinks en de PvdA op de lopende inbreukprocedure vanuit de Europese Commissie rondom de omzetting van de MER-richtlijn. Het zou deze leden bijzonder frustreren als de PAS-melders opnieuw in grote onzekerheid belanden wanneer blijkt dat ze bij legalisering van de PAS-melding onvoldoende procedurele stappen hebben gezet en hun vergunning daardoor alsnog vernietigd wordt. Ook horen deze leden in dat geval graag hoe de

regering wil waarborgen dat bij de vergunningen, die voortkomen uit de PAS-meldingen, gewaarborgd is dat ze de best beschikbare techniek in beeld brengen, toepassen dan wel milieuvriendelijke alternatieven en milieuvriendelijke maatregelen afgewogen hebben.

Mocht de regering kiezen voor een andere route voor legalisering van de PAS-melders, dan ontvangen de fractieleden van GroenLinks en PvdA graag de juridische argumentatie hoe de rechten van derde-belanghebbenden in deze route gewaarborgd zijn en hoe voorkomen wordt dat deze groep mensen niet het slachtoffer wordt van de (overigens begrijpelijke) wens van de regering om recht te doen aan de precaire situatie waarin de PAS-melders beland zijn. Zonder een stevige juridisch onderbouwing vrezen de leden van de fracties van GroenLinks en de PvdA echter dat de betreffende bedrijven zeer kwetsbaar zullen worden voor het aanvechten van de legalisering van de PAS-meldingen, iets dat volgens deze leden te allen tijde voorkomen moet worden.

Uit de PAS-evaluatie (op bladzijde 124) blijkt dat een deel van de problemen met de realisatie van de natuurontwikkelingsmaatregelen voortkwam uit gebrek aan middelen. De regering heeft een ruim budget ter beschikking gesteld voor herstel van de natuur. Echter, een ruim budget wil nog niet zeggen dat het voldoende is om de doelstellingen van de wet, en een goede staat van instandhouding van de Natura 2000-gebieden, te realiseren. Daarom ontvangen de leden van de fracties van GroenLinks en de PvdA graag een overzicht van de middelen die beschikbaar zijn gesteld, afgezet tegen een opgave van de kosten die op landelijk en provinciaal niveau voorzien worden voor het realiseren van bovengenoemde twee opgaven: natuurherstel en een gezonde staat van instandhouding voor alle Natura 2000-gebieden. Welke financiële opgave resteert nog en is een deel van het gat voorzien gedurende de looptijd van de voorliggende wet?

In de PAS-evaluatie wordt ingegaan op het «wie het eerst komt, die het eerst maalt»-principe dat is toegepast binnen het PAS. Daarmee is, volgens de evaluatie, veel reductie potentieel onbenut gebleven en was sturing (regie) op de uitstoot niet goed meer mogelijk (zie bladzijde 77). Hoe heeft de regering in het huidige voorstel geïncorporeerd dat innovatie loont? Is de regering met deze leden van mening dat de stikstofcrisis en biodiversiteitscrisis dermate groot zijn dat alle mogelijkheden tot innovatie en stimuleren van zuinig gebruik van stikstof ten maximale ingezet moeten worden? Zo niet, welke mogelijkheden ziet de regering nog en zouden deze binnen of buiten het wetsvoorstel ingezet kunnen worden?

Welke ruimte is er in het voorliggende wetsvoorstel en in de systematiek van de Omgevingswet om als decentraal en centrale bestuurslaag extra eisen te stellen in het kader van vergunningverlening, bijvoorbeeld om de KDW eerder (of überhaupt) in beeld te kunnen krijgen en daardoor lokaal de vergunningverlening voor andere activiteiten meer ruimte te kunnen geven? Is de regering bereid om gemeenten voor te lichten over de mogelijkheden die ze hebben? Zo ja, welke vorm zal dit krijgen?

Kan de regering een schematisch overzicht geven van de timing en het (tussentijdse) doelbereik van de verschillende wetsvoorstellen rondom de stikstofaanpak? Deze leden denken daarbij aan de oorspronkelijke Wet natuurbescherming, het huidige wetsvoorstel, de PAS-aanpak en het Initiatiefvoorstel-Bromet Wet duurzame aanpak stikstof.

Kan de regering schetsen hoe men binnen het voorliggende wetsvoorstel innovatie op het boerenbedrijf stimuleert om versnelling in doelbereik van

de wet te realiseren? De leden van de fracties van GroenLinks en de PvdA vragen de regering daarbij expliciet om ook in te gaan op maatregelen die gaan over grondgebruik, beplanting en verbeterde stikstofbinding. Immers, vanuit verbeterde stikstofbinding op landbouwareaal kan ook een lagere depositie in nabije Natura 2000-gebieden voortkomen. In het rapport van het Adviescollege Stikstofproblematiek wordt getoond dat 50% van de door de landbouw uitgestoten stikstofverbindingen en ammoniak ongebruikt naar water, lucht en bodem verdwijnt. 50% van de stikstofemissie wordt dus niet vastgelegd in het product waarvoor men het toevoegt. Dat is naar de mening van deze leden nogal een teleurstellend rendement voor een sector die zich de meest efficiënte ter wereld noemt. Welke stappen onderneemt de regering en de sector zelf om dit percentage stikstofbinding te vergroten? Is de regering bereid om in het wetsvoorstel en/of in daarop gebaseerde regelgeving expliciete en/of verbindende doelstellingen op te nemen, zodat er meer druk op innovatie op dat vlak kan komen? Zo niet, wat onderneemt de regering wel op dit vlak? Kunnen decentrale overheden en waterschappen in het kader van de Omgevingswet eisen stellen aan dergelijke stikstofvastlegging, zo vragen de leden van de fracties van GroenLinks en de PvdA de regering.

In de PAS werd 50% reductie van stikstofdepositie als gevolg van generieke maatregelen in de landbouw beschikbaar gesteld voor nieuwe activiteiten. Binnen het wetsvoorstel is dat 70%. Kan de regering hiervoor een ecologische en juridische onderbouwing geven? Onder andere Mobilisation for Environment (MOB) wijst op de juridische kwetsbaarheid van deze beperkte afroming omdat de staat van instandhouding bij het overgrote deel van de Natura 2000-gebieden nog ver uit het zicht is.¹² Kan de regering in een grafiek inzichtelijk maken welk verschil in effect dit gewijzigde percentage heeft op de termijnen voor het bereiken van de doelstellingen?

Kan de regering tot 2035, uitgesplitst in cohorten van een jaar, aangeven welke verdeling van stikstofruimte er is bepaald voor de strategische projecten (waterveiligheid en infrastructuur), welke ruimte er voor de PAS-melders wordt ingezet en welke ruimte resteert voor de overige opgaven zoals woningbouw? Kan de regering aangeven hoeveel ruimte er per jaar tot 2035 is voor woningbouw en hoe zich dat vertaalt naar aantallen woningen en locatie van woningbouwprojecten? Dit laatste kan op provinciale schaal uitgewerkt worden.

De Europese Commissie heeft aanbevelingen gedaan voor de Nederlandse uitwerking van het GLB. De Commissie wijst Nederland erop dat wij ondertussen vier keer zoveel depositie van stikstof hebben dan gemiddeld in de EU. De EU wijst er ook op dat er «meer nodig is» om de waterkwaliteit te verbeteren. Deze aanbeveling komt ruim nadat de Minister van LNV het huidige wetsvoorstel met de Europese Commissie besproken heeft. Kan de regering reflecteren op de aanbeveling van de Europese Commissie en de wijze waarop de regering invulling wil gaan geven aan deze opmerkingen? Kan de agrarische sector als gevolg hiervan extra maatregelen verwachten? Zo ja, waarom kiest de regering er dan niet voor om te komen met een robuust beleid dat deze gevraagde hervormingen meteen meeneemt, zo vragen de fractieleden van GroenLinks en de PvdA.

In de PAS bleek het tempo van de uitvoering van natuurherstelmaatregelen, met name bij complexe projecten met grondverwerving etc., lager

¹² Remco van der Meij, «MOB stellig: nieuw stikstofplan kabinet is juridisch onhoudbaar», Nieuwe Oogst, 24 april 2020, <https://www.nieuweoogst.nl/nieuws/2020/04/24/mob-stellig-nieuw-stikstofplan-kabinet-is-juridisch-onhoudbaar>.

te liggen dan verwacht. Hoe gaat de regering bewaken dat de opgaven die voortkomen uit het voorliggende wetsvoorstel voortvarend ter hand genomen gaan worden en deze keer als eerste complexe projecten uitgevoerd worden? Kan de regering schetsen welke concrete natuuropgaven zij in 2025, 2030 en 2035 bereikt wil hebben?

De Minister van LNV heeft aangegeven in de loop van het vierde kwartaal van 2020 meer zekerheid te hebben over welke varkenshouders daadwerkelijk hun productie gaan beëindigen en welke varkenshouders alsnog afzien van de beëindigingssubsidie en het RIVM opdracht geven om, op basis van de feitelijke gegevens, de reductie van stikstofemissie en -depositie te berekenen. Is hier inmiddels meer informatie over beschikbaar?

In verschillende provincies kan inmiddels extern worden gesaldeerd. Deze leden constateren dat strikt juridisch gezien vergunde emissies echter geen «rechten» betreffen waarin kan worden gehandeld. Erkent de regering dat dit pad tot vele juridische procedures zal leiden? Zo ja, waarom kiest zij daarvoor? Zo nee, waarom niet? Is de regering ervan overtuigd dat het stikstofbeleid de komende jaren niet opnieuw in een juridisch moeras zal verzanden?

In de memorie van toelichting staat: «*De omgevingswaarde vormt samen met de daartoe bestemde bronmaatregelen en het pakket natuurmaatregelen en een adequate monitorings- en bijsturingssystematiek een coherente, structurele aanpak, die verzekert dat de doelstelling wordt behaald.*»¹³ Hoe kan de regering dit verzekeren als nog niet duidelijk is waar die reductie gaat plaatsvinden en hoe die reductie daadwerkelijk in de praktijk gerealiseerd wordt? Hoe kan een adequate monitoringssystematiek worden verzekerd?

In hoeverre is met dit wetsvoorstel en voorgenomen maatregelenpakket rekening gehouden met de aangenomen Tweede Kamermotie van het lid Moorlag¹⁴ over natuurversterkingsmaatregelen in het kader van de stikstofaanpak ontwikkelen in samenhang met de Kader Richtlijn Water (KRW)-maatregelen?

In welke mate draagt de het voorliggende wetsvoorstel bij aan het behalen van de doelen van de Nitraatrichtlijn en de Kaderrichtlijn Water?

De PAS-evaluatie

Ten aanzien van de PAS-evaluatie¹⁵ hebben de leden van de fracties van GroenLinks en de PvdA de volgende vragen. De evaluatie betreft vijf thema's die in overleg met de opdrachtgever bepaald zijn. Kan de regering aangeven waarom er niet gekozen is voor een meer internationaal perspectief bij de evaluatie? Immers, de PAS had tot doel om via uitwerking van de wet internationale verplichtingen, voortkomende uit Europese wetgeving, na te komen. De PAS is daarbij uiteindelijk gestrand op een uitleg van deze Europese wetgeving op Europees niveau. Het bevreemdt deze leden dat niet is onderzocht waarom en hoe er zo'n verschil van inzicht heeft kunnen ontstaan tussen de Nederlandse en Europese wetgever. Kan de regering reflecteren op deze constatering van deze leden en aangeven welke stappen zij heeft gezet om een dergelijke

¹³ *Kamerstukken II, 2020–2021, 35 600, nr. 3, blz. 17.*

¹⁴ *Kamerstukken II, 2020–2021, 27 625, nr. 518.*

¹⁵ Berenschot en Bügel Hajema, met medewerking van Tauw, «Beleids-evaluatie van het PAS en het wetstraject voorafgaand aan het PAS», 1 juli 2020, blz. 11–12. Bijlage bij: *Kamerstukken I, 2020–2021, 35 334, W.*

kostbare juridische dwaling van Nederland in de toekomst tijdig te voorkomen?

Kan de regering reflecteren op de constatering dat van de geïnterviewde personen er zeventwintig afkomstig waren van overheidspartijen en dit afzetten tegen het aantal van slechts twee personen die vanuit hun organisatiebelang het natuurbelang vertegenwoordigen? Kan de regering ook aangeven waarom ervoor gekozen is om slechts twee natuurorganisaties te betrekken bij de evaluatie? En waarom is ervoor gekozen om niet te spreken met naar de mening van deze leden de belangrijkste partij die uiteindelijk de PAS-wetgeving bij de Raad van State succesvol bezwaar heeft aangetekend, namelijk MOB?

Kan de regering aangeven waarom er besloten is om in de evaluatie van het wetstraject de behandeling van de PAS in de Eerste Kamer niet te betrekken? De leden van de fracties van GroenLinks en de PvdA constateren dat dit blijkbaar in overleg met de opdrachtgever is gebeurd. Kan de regering daarom aangeven waarom ze het proces en debat dat is doorlopen in de Eerste Kamer geen onderdeel vindt van het wetgevings-traject? Is de regering het met de fractieleden van GroenLinks en de PvdA eens dat juist vanuit het taakveld van de Eerste Kamer (onder andere het beoordelen van juridische kwaliteit in relatie tot internationale wetgeving en uitvoeringskwaliteit van wetten) het interessant is om te leren van de aspecten die hebben geleid tot het passeren van de PAS-wetgeving in dit huis? Is de regering het met de fractieleden van GroenLinks en de PvdA eens dat juist in de Eerste Kamer er gerede twijfels over het voorstel hadden moeten ontstaan en dat het interessant is om te achterhalen of die aan bod zijn gekomen en welke aspecten ertoe hebben bijgedragen dat deze aspecten niet tot het afstemmen van het wetsvoorstel hebben geleid? Zodat deze leden hiervan kunnen leren. Is de regering bereid om alsnog het traject in de Eerste Kamer te onderzoeken en toe te voegen aan de evaluatie en deze aan de Kamer te doen toekomen?

De PAS-wetgeving bevatte twee doelstellingen: «economische ontwikkeling samen laten gaan met het op termijn realiseren van de doelen voor Natura 2000-gebieden.»¹⁶ Dit is zeer vergelijkbaar met de systematiek van de Omgevingswet, waarbij verwacht wordt dat economische benutting samen kan gaan met bescherming en verbetering van de leefkwaliteit, waaronder de natuurkwaliteit. Uit de evaluatie blijkt dat de economische ontwikkeling wel gelukt is maar de bescherming en verbetering van de Natura 2000-gebieden niet. Letterlijk staat in de evaluatie: «*Uit gesprekken wordt duidelijk dat in de praktijk de kant van economische ontwikkelingen vaak zwaarder wogen dan de kant van de ontwikkeling van de natuur*». Kan de regering reflecteren op deze constatering en aangeven welke juridische conclusies zij naar aanleiding hiervan trekt ten aanzien van de systematiek van beschermen en benutten, zoals verwoord in de Omgevingswet? Ziet de regering hierin redenen om extra instrumenten te ontwikkelen waarmee men kan komen tot een betere bescherming van de kwetsbare natuurwaarden in Nederland? Dat deze bescherming ook onder de Omgevingswetsystematiek geen vanzelfsprekendheid is, blijkt onder andere uit de recente oproep van de samenwerkende Utrechtse Natuurorganisaties rondom de nieuwe Utrechtse Omgevingsvisie en interim--omgevingsverordening. Hierin constateren zij dat de bescherming van het Utrechtse deel van het Natuur Netwerk Nederland (NNN) tekort schiet

¹⁶ «Beleidsvaluatie van het PAS en het wetstraject voorafgaand aan het PAS», blz. 9.

omdat er te veel economische activiteiten in en om het NNN worden toegelaten.¹⁷

In conclusie 4 in de PAS-evaluatie blijkt dat de politieke aandacht voor de uitvoering snel wegzakte nadat het wetsvoorstel aangenomen was. Uit conclusie 6 bleek dat de uitvoeringspraktijk niet stelselmatig tegen het licht is gehouden waardoor knelpunten in de uitvoering en doelbereik onvoldoende voor het voetlicht zijn gekomen. De leden van de fracties van GroenLinks en PvdA constateren dat ook uit andere dossiers blijkt dat de politieke aandacht voor de uitvoeringspraktijk vaak onder de maat is. Hoe kan de regering eraan bijdragen dat het parlement, raden en staten goed inzicht krijgen in en houden op de uitvoeringspraktijk, zodat er op regelmatige momenten afgewogen wordt of er bijgestuurd moet worden? Ziet de regering mogelijkheden om hierbij verbinding te leggen met de jaarlijkse evaluatie van de Omgevingswet?

Kan de regering systematisch ingaan op de verschillende aanbevelingen die de evaluatie¹⁸ bevat en in hoeverre deze worden opgevolgd nu de behandeling in de Tweede Kamer gereed is?

Welke maatregelen neemt de regering om de stikstofuitstoot van de zeevaart (meer dan een kwart van de nationale uitstoot en stabiel) komende jaren te verminderen?

Bevinding 11 van de PAS-evaluatie¹⁹ gaat over een onverwachte toename van ammoniakuitstoot per dier. Er worden twee mogelijke oorzaken genoemd: gebrekkige werking emissiearme stallen en een toename van de mestfraude. Welke acties heeft de regering genomen om deze trend beter in beeld te krijgen en de mestfraude aan te pakken? Welke waarborgen zijn in het voorliggende voorstel opgenomen om te voorkomen dat strengere eisen aan stallen etc. opnieuw leiden tot een toename van fraude?

Op welke wijze heeft de regering in het huidige voorstel, en in de overige juridische uitwerkingen daarvan, ruimte geschapen om tegenvallers in natuurontwikkeling en stikstofdepositie op te vangen? En op welke wijze wordt omgegaan met het verwerken van risico's in stikstofreductie, bijvoorbeeld als gevolg van het inzetten van innovatieve systemen? Boekt men de impact van deze maatregelen vooraf of achteraf in? En wanneer dat vooraf is: waar wordt het risico belegd voor wanneer de doelen niet behaald worden? Gaat dat ten koste van de stikstofruimte voor vergunningen of gaat dat ten koste van stikstofruimte voor natuur, ergo het tempo van verslechtering dan wel verbetering van de natuurgebieden?

Bij de achttiende bevinding²⁰ schetst het rapport het beeld dat de provincies vrij positief zijn ten aanzien van het tempo van realisatie van de herstelmaatregelen. In de praktijk bleken complexe projecten vaak te laat te worden gerealiseerd. Hoe zorgt de regering ervoor dat bij voorliggend wetsvoorstel door decentrale overheden realistischere plannings van de uitvoering wordt gehanteerd en dat uitstel snel in beeld is zodat er bijgestuurd kan worden?

¹⁷ Utrechts Landschap, «Natuurorganisaties vragen aandacht voor Natuurnetwerk Nederland» 16 december 2020, <https://www.utrechtslandschap.nl/k/n124/news/view/99521/614/natuurorganisaties-vragen-aandacht-voor-natuurnetwerk-nederland.html#.YABOvshKjD4>

¹⁸ Berenschot en Bügel Hajema, met medewerking van Tauw, «Beleids-evaluatie van het PAS en het wetstraject voorafgaand aan het PAS», 1 juli 2020, blz. 11–12. Bijlage bij: *Kamerstukken I, 2020–2021*, 35 334, W.

¹⁹ Idem, blz. 52.

²⁰ Idem, blz. 62.

Uit bevinding 28 blijkt dat de verdeling tussen verschillende categorieën projecten binnen het PAS, wellicht niet optimaal verdeeld was. Ook onder het huidig wetsvoorstel is er sprake van strategische prioritaire projecten en overige ruimte. Kan de regering aangeven op basis van welke inhoudelijk criteria de verschillende project categorieën gekozen zijn? Kan de regering vervolgens aangeven waarom ze uitgekomen is bij de gekozen projecten en welke projecten de eindlijst niet gehaald hebben?

De leden van de fracties van GroenLinks en de PvdA constateren dat naast de problematiek van de verdeling, ook de doorlooptijd van rijksprojecten een belemmering is geweest voor het goedkeuren van projecten door andere overheidslagen. Immers, de ruimte voor de prioritaire projecten moest bewaard blijven, ook wanneer een dergelijk project niet tot aanvraag of nog niet tot uitvoering kwam. Hoe voorkomt de regering dit in de toekomst?

Bevinding 9 op bladzijde 122 geeft aan dat tijdsdruk in de behandeling van de PAS-wetgeving van groot belang is geweest bij het juridisch toetsen van de wetgeving in het parlement. Ook het voorliggende wetsvoorstel werd in de Tweede Kamer onder onmogelijke tijdsdruk behandeld. Minder dan een week voor het debat werden er nog grote onderdelen gewijzigd om het voorstel politiek haalbaar te maken. Deze vragenronde in de Eerste Kamer vindt plaats onder het verzoek van de Minister om voor eind februari 2021 de besluitvorming in de Eerste Kamer af te ronden. Kan de regering, gezien deze gang van zaken, eens reflecteren op bevinding 9 en de vraag beantwoorden of het maatschappelijk wenselijk is dat zulke belangrijke wetten onder dergelijk gesternte tot stand moet worden gebracht? Wie is in de ogen van de regering verantwoordelijk voor een goede procesgang van wetsvoorstellen? Zeker wanneer jaren later blijkt dat een procesgang onder tijdsdruk juridische slordigheden oplevert en de betreffende wet uiteindelijk juridisch niet houdbaar blijkt en gewone mensen daardoor voor lange tijd in de modder belanden? Zouden we niet nu al moeten leren van de parlementaire onderzoekscommissies naar de toeslagenaffaire en uitvoeringsorganisaties, zo vragen de leden van de fracties van GroenLinks en de PvdA.

Artikel 1.1 van het voorliggende wetsvoorstel geeft de opsomming van stikstofgevoelige habitats, stikstofgevoelige leefgebieden van vogelsoorten, natuurlijke habitats en natuurlijke habitats van soorten. Stikstofgevoeligheid is echter geen categorie in de Vogel- en habitatrichtlijn. Hoe wordt in juridische zin een stikstofgevoelig habitat onderscheiden van een niet-stikstofgevoelig habitat?

Wat is de toegevoegde waarde van het expliciet benoemen van stikstofgevoeligheid ten opzichte van andere drukfactoren zoals verdroging, versnippering of verstoring?

Artikel 1.12a lijkt in tegenspraak met de Habitatrichtlijn die stelt dat achteruitgang niet is toegestaan. De in de eerste en tweede lid geformuleerde drempelwaarden sluiten verdere verslechtering niet uit. Het wetsvoorstel en de memorie van toelichting maken niet duidelijk welk percentage van de respectievelijk 40%, 50% en 74% van de habitats en leefgebieden niet meer mag worden overschreden. Daarmee is ook onduidelijk wat dit betekent voor de respectievelijk 60%, 50% en 26%. Gegeven de Habitatrichtlijn mag daar immers ook geen verslechtering optreden. Hoe wil de regering omgaan met het gegeven dat maatregelen ter verbetering van Natura 2000-gebieden die binnen beoogde percentage gebieden vallen, niet automatisch betekenen dat achteruitgang in de overige gebieden voorkomen wordt. Hoe waarborgt de regering komende 15 jaar achteruitgang in de overige gebieden? Hoe ziet de regering toe op

de percentuele overschrijdingen die een drempelwaarde mogelijk moeten maken? In welke 40% van de habitats en leefgebieden mag de KDW wel en in welke 60% van de habitats en leefgebieden mag de KDW nu niet worden overschreden?

Wat betekent het precies als de regering stelt dat de KDW mag worden overschreden? Wat betekent dit voor andere overschrijdingen van andere waarden? Wat gebeurt er met vergunde praktijken als blijkt dat voorgestelde percentuele overschrijdingen op hun beurt ook weer overschreden worden?

In Artikel 1.13a van het wetsvoorstel staat het volgende in het eerste lid: «*Onze Minister draagt in het belang van de rechtszekerheid tezamen met gedeputeerde staten van de provincies zorg voor het legaliseren van de projecten met een geringe stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden die voldeden aan de voorwaarden van artikel 2.12 van het Besluit natuurbescherming, zoals dat luidde op 28 mei 2019.*» De wens is begrijpelijk, zo menen de fractieleden van GroenLinks en de PvdA, het klinkt als grote schoonmaak, maar in het kader van het belang van de rechtszekerheid is het ten eerste van belang om te beseffen dat de voorwaarden van artikel 2.12 van het Besluit natuurbescherming, zoals dat luidde op 28 mei 2019, in strijd waren met de internationale verplichtingen die volgen uit de EU-Habitatrichtlijn. Het Europees Hof van Justitie heeft daar een duidelijk advies over gegeven en de Raad van State heeft op basis van dat advies het PAS vernietigd.

Deze leden vragen of het verstandig is om nu achteraf te gaan legaliseren, want het is ten zeerste de vraag of de legalisering stand houdt zeker omdat we geen reden hebben om aan te nemen dat de natuur zich nu ineens zal herstellen. Het vijfde lid van artikel 1.13a laat hier meer van zien. Compenserende maatregelen als bedoeld in artikel 6, vierde lid, van de Habitatrichtlijn, kunnen alleen worden aangevoerd voor de het verlenen van toestemming zoals bedoeld in artikel 6, derde lid van de Habitatrichtlijn, bij ontstentenis van alternatieve oplossingen en om dwingende redenen van groot openbaar belang. In dit geval gaat het echter om activiteiten waarvoor alternatieven zijn en die niet kwalificeren als dwingende redenen van groot openbaar belang. Deze leden verwijzen hierbij ook naar hun opmerkingen en vragen rondom de inzet van MER's. Kan de regering aangeven welk belang zwaarder weegt, dat van de natuurgebieden die lijden onder de stikstofdepositie of dat van de bedrijven die de stikstofdepositie veroorzaken? En kan bij de beantwoording van deze vraag worden ingegaan op hoe de rechtszekerheid van de PAS-melders zich verhoudt tot de al uit 1992 stammende verplichting aan de natuur om habitats en soorten te beschermen? Is de regering van mening dat rechtszekerheid een andere waarde moet hebben richting dieren en planten in de natuur dan richting bedrijven? Kan de regering een juridische onderbouwing geven van deze verschillen in rechtszekerheid en daarbij ook erop ingaan in welke mate deze term gewogen moet worden richting abstracte sub- of objecten in ons rechtssysteem zoals biodiversiteit en natuurkwaliteit.

Mocht de regering van mening zijn dat de overheid verschillend mag omgaan met de rechtszekerheid van mensen, dieren en abstractere sub- of objecten in het rechtssysteem, kan de regering aangeven hoe zij dat ziet vanuit het perspectief van de Wet dieren, waarin aan dieren intrinsieke waarde is toegekend en waaruit men toch zou moeten kunnen afleiden dat ze recht op bescherming hebben, en afgeleid daarvan recht van bescherming van bestaan, dus ook rechtszekerheid aan wetgeving moeten kunnen ontleenen die vergelijkbaar is aan die van andere partijen in het recht. Graag een reactie van de regering

Is de regering van mening dat activiteiten die op basis van juridisch onhoudbare programma's worden gedoogd op een later moment moeten worden gelegaliseerd? Welke precedentwerking kan hiervan uitgaan richting andere activiteiten? De leden van de fracties van GroenLinks en PvdA ontvangen graag een inschatting van de juridische risico's voor precedentwerking die hiervan uit kunnen gaan richting andere onterecht vergunde activiteiten.

In de praktijk

Ten aanzien van de praktijk hebben de fractieleden van GroenLinks en de PvdA nog de volgende vragen. In november en december jl. verschenen verschillende artikelen in de pers over de uitkoop van kalverhouders in Gelderland. De belangstelling voor de Gelderse stoppersregeling was enorm. Zonder krimp van de rundveestapel is echter niet zomaar te verwachten dat het aantal kalveren in Nederland ook afneemt. De export van kalveren zal gaan toenemen als er geen extra beleid komt dat de opfok van het aantal kalveren vermindert. Deze leden zouden het onacceptabel vinden wanneer diertransporten gaan toenemen, zeker wanneer het jonge dieren betreft, omdat als gevolg van de stikstofaanpak in de structuur van de veehouderij in Nederland onevenwichtig gesnoeid wordt. Kan de regering aangeven welke risico's voor dierenwelzijn kunnen ontstaan als gevolg van de stikstofaanpak? Denk daarbij aan internationale kalvertransporten omdat nationale opfokcapaciteit wegvalt, melkrunderen die permanent op stal worden gehouden en/of veevoermaatregelen die zonder verlaging van melkproductiedoelstellingen ten koste kunnen gaan van het welzijn van de moederdieren. Kan de regering aangeven welke oplossingsrichtingen er bestaan om deze risico's af te dichten? Kan daarbij worden aangegeven welke extra inzet men bij de NVWA gaat leveren om hier goed een vinger aan de pols te houden? Wat gebeurt er met alle vergunningen voor de bouw als straks blijkt dat de op deze wijze verleende vergunningen ongeldig zijn?

Aangenomen moties en amendementen in de Tweede Kamer

Ten aanzien van de door de Tweede Kamer aangenomen amendementen en moties hebben de leden van de fracties van GroenLinks en PvdA de volgende vragen.

Bij brief van 17 december 2020²¹ aan de Eerste Kamer heeft de Minister van LNV laten weten dat zij het ontwerpbesluit tot wijziging van enkele algemene maatregelen van bestuur (stikstofreductie en natuurverbetering) met de bijbehorende nota van toelichting (hierna: ontwerpbesluit) zal voordragen aan de Koning ter verkrijging van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State nadat de Eerste Kamer het wetsvoorstel heeft behandeld. Het ontwerpbesluit zal op een substantieel aantal onderdelen worden aangepast als gevolg van de aangenomen amendementen op de wet. Is de regering bereid het aangepaste ontwerpbesluit aan de Eerste Kamer te doen toekomen voor plenaire behandeling van de wet, opdat het besluit kan worden betrokken bij de beoordeling van de wet?

Kan de regering een inschatting geven wat de praktische gevolgen zullen zijn van de amendementen. Leiden zij bijvoorbeeld tot vertraging van invoering van deze of andere wetten? Hebben zij anderszins praktische consequenties die niet zijn voorzien in de toelichting op de amendementen?

²¹ *Kamerstukken I, 2020–2021, 35 600, D.*

Het amendement met nummer 49 schrijft voor dat in 2035 ten minste 74 procent van de hectares met voor stikstof gevoelige habitats in Natura 2000-gebieden onder de kritische depositiewaarden (KDW) gebracht moet zijn. Is de regering reeds nu in staat, en zo nee, is zij op korte termijn bereid om inzicht te geven in de noodzakelijke dan wel te verwachten maatregelen ter realisatie van deze norm? Het amendement heeft onder meer als doel om reeds nu meer duidelijkheid te verschaffen voor (agrarische) ondernemers. Deze leden onderschrijven dit doel maar realiseren zich ook dat investeringen (in de landbouw) een lange looptijd hebben en dat de sector er bij is gebaat op zo kort mogelijke termijn zo veel mogelijk concreet zicht te hebben in de extra maatregelen rond 2030, of wellicht zelfs eerder, genomen moeten worden om de norm te halen. Begrijpen deze leden het goed als zij stellen dat de realisatie van de beleidsplannen van de regering over circulaire landbouw een belangrijke bijdrage moet gaan leveren aan het halen van de met het amendement gecreëerde norm? Is de regering bereid dit beleidsplan op korte termijn te concretiseren met concrete maatregelen, hun inwerkingtreding en de wijze van invoering?

Het amendement met nummer 21 voegt aan het wetsvoorstel een resultaatsverplichtende omgevingswaarde toe voor 2025, waarbij ten minste 40 procent van de hectares met voor stikstof gevoelige habitats in Natura 2000-gebieden onder de KDW moet worden gebracht. De leden van de fracties van GroenLinks en de PvdA begrijpen dat dit amendement de regering dwingt het leeuwendeel van de maatregelen reeds in de komende vier jaar te realiseren. Kan de regering zo concreet mogelijk aangeven op welke wijze zij dit gaat doen? Begrijpen deze leden het goed dat als gevolg van het amendement onder 21 en het amendement onder nummer 49 er nu drie dwingende termijnen zijn: 40% van de hectares met door stikstofgevoelige habitats in Natura 2000-gebieden onder de KDW per 2025, 50% per 2030 en 75% per 2035? Dit zou voor de periode 2026–20230 een relatief bescheiden ambitie opleveren van 10% om daarna weer stevig te moeten versnellen. Is de regering bereid om met inachtneming van de in de wet opgenomen minimale resultaatverplichtingen per vaste datum een meer gelijkmatig reductieschema op te stellen, hetgeen betekent dat voor 2030 een grotere inspanning moet worden gedaan dan thans in de wet voor die datum is vastgesteld? Leidt een reductie zoals neergelegd in het amendement onder 21 bij de regering tot andere gedachten over de haalbaarheid van de norm die is geadviseerd in het rapport «Niet alles kan overal»? Zo nee, waarom niet?

Het amendement onder nummer 17 voegt toe dat de maatregelen ook rekening moeten houden met de vereisten op economisch, sociaal en cultureel gebied, en met de regionale en lokale bijzonderheden. Wat betekent dit amendement voor de praktijk? Moet hieruit worden begrepen dat er zonder het amendement geen rekening met deze omstandigheden zou worden gehouden? Geeft het amendement partijen een steviger juridische positie als zij in rechte opkomen tegen de in het kader van deze wet genomen maatregelen? Verwacht de regering dat dit amendement zal leiden tot hogere schadevergoedingen dan wel dat het de aanpak van piekbelasters zal bemoeilijken? Zo nee, waarom niet?

In het amendement onder nummer 50 is vastgelegd dat er een provinciaal gebiedsplan wordt opgesteld waarmee de bijdrage aan het bereiken van de landelijke omgevingswaarde wordt uitgewerkt in het gebiedsplan. Staat het provincies vrij een ambitieuzer gebiedsplan op te stellen dan landelijk vereist? Zo ja, is de regering bereid de kosten die hierdoor eerder worden gemaakt en voor zover die op het Rijk vallen ook eerder te vergoeden? En op welke wijze zal de regering provincies die in hun plan onvoldoende maatregelen nemen, dan wel talmen met het vaststellen van

een gebiedsplan, controleren en tot nakoming dwingen? Welke instrumenten heeft de regering hiervoor? Hoe wordt voorkomen dat een provinciaal gebiedsplan tot vertraging leidt?

Met het amendement onder 18 is een hardheidsclausule geïntroduceerd voor het geval de te hoge stikstofdepositie in een Natura 2000-gebied in overwegende mate uit het buitenland komt en als gevolg hiervan in Nederland tot onevenredige maatregelen zou leiden. Is de regering het met deze leden eens dat een hardheidsclausule slechts geldt voor gevallen die nu nog niet zijn te voorzien en (daarom) zeer terughoudend en bij onevenredige hardheid moet worden toegepast? Begrijpen deze leden het goed als de adressant van de hardheidsclausule de overheid zelf is? Hoe moet onevenredige hardheid in dat geval worden geïnterpreteerd? Interpreteren deze leden de amendement goed als zij stellen dat dit de weerslag is van de stelling dat tot het onmogelijke niemand gehouden is? Zo nee, waarom niet?

Het amendement onder nummer 19 regelt dat de Minister van LNV en de provincies de wettelijke opdracht krijgen om tezamen zorg te dragen voor het legaliseren van «projecten» (activiteiten) waarvoor ten tijde van het programma aanpak stikstof 2015–2021 (PAS) geen natuurvergunning nodig was vanwege hun geringe stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden. Welke kosten zijn er aan de realisatie van dit amendement verbonden, zo vragen deze leden. Heeft de regering zicht op de totale hoeveelheid uitstoot en depositie die als gevolg van dit amendement wordt gelegaliseerd? Kan de regering inschatten welke extra maatregelen er genomen moeten worden om de in de wet neergelegde wettelijke normen te halen? In het amendement wordt uitgegaan van het te goeder trouw handelen bij de niet vergunde bron. Begrijpen deze leden het goed dat er geen legalisatie (maar een verbod) plaatsvindt als geen sprake is van te goeder trouw handelen? Welk criterium wordt gehanteerd voor handelen te goeder trouw?

De leden van de fracties van GroenLinks en de PvdA vragen de regering op welke wijze de motie onder 35 waarin de regering wordt gevraagd om te bezien of depositieruimte in het stikstofregistratiesysteem die niet gebruikt kan worden voor woningbouw- of infrastructuurprojecten met voorrang kan worden besteed aan reserveringen voor bestemmingsplannen voor woningbouw zal worden uitgevoerd.

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van D66

De leden van de fractie van D66 constateren dat er sprake is van een kaderwet waar de inbreng van de Tweede Kamer over resultaatverplichtingen in zijn opgenomen. Het wetsvoorstel is de opvolger van de PAS-wetgeving die door de Raad van State naar de prullenbak is verwezen. De Raad van State is ook kritisch over het voorliggende ontwerp. Kan de regering weergeven hoe zij de kritiek van de Raad van State heeft gepareerd en kan de regering de garantie geven dat het voorliggende wetsvoorstel nu wel juridisch houdbaar is.

Kan de regering aangeven wanneer er een onderbouwd en doorgerekend maatregelenpakket wordt gepresenteerd, waarmee de door de Tweede Kamer aangescherpte doelstellingen worden gehaald, inclusief tussen-doelstellingen, en waarmee er een directe koppeling tussen de EHR en het maatregelenpakket wordt gemaakt?

De regering kiest in het wetsvoorstel voor een decentrale aanpak, waarbij een grote rol voor de provincies is weggelegd. De leden van de D66-fractie begrijpen dat in die zin de problematiek in de ene provincie anders

is dan in de andere provincie. Tegelijkertijd zagen zij bij de vorige stikstofcrisis dat sommige provincies direct overstap gingen bij boerenprotest. Hoe waarborgt de regering nu dat de instandhoudingsdoelstellingen op gebiedsniveau per provincie gehandhaafd worden en dat de vrijblijvendheid verdwijnt? Uiteraard hebben deze leden daarbij kennisgenomen van de monitorings- en bijsturingssystematiek in het wetsvoorstel.

In de Tweede Kamer heeft de Minister van LNV toegezegd dat zij de boeren die in de PAS aanpak vergunningen kregen nu wil legaliseren. Kan de regering uitleggen waar de stikstofuitstoot die dat gekost heeft vandaan komt?

In Trouw werd op 24 november jl. een onderzoek gepresenteerd waar werd gesteld dat als 25 meest vervuilende stikstofbedrijven werden opgekocht het probleem zou zijn opgelost.²² Als voorbeeld werd een kalkoenhoeder op de Veluwe genoemd die evenveel stikstof uitstoot dan alle Nederlanders tezamen besparen door zich aan de 100 km-maatregel te houden. Toch gaat de regering door met een opkoopregeling op basis van vrijwilligheid. Als het beleid niet succesvol is, zoals het PAS-beleid, dan valt Nederland stil. Industrie en bouw van huizen en infrastructuur komen weer stil te liggen hetgeen voor economie en werkgelegenheid onverantwoordelijk is. Kan de regering uitleggen waarom zij volhardt in deze aanpak?

Op basis van doorrekeningen van PBL en RIVM is duidelijk dat in 2030 een stikstofdepositie van gemiddeld 255 mol/ha per jaar nodig is voor natuurherstel en instandhouding. 145 mol zal gerealiseerd worden door het klimaatakkoord en voorgenomen beleid schrijft de regering, zodat er nog 110 mol per ha nodig is. In de memorie van toelichting zegt de regering dat dat mogelijk is met de beoogde maatregelen, al is het wel ambitieus.²³ De akkoorden die tot dusver gesloten zijn op energie- en klimaatgebied laten echter in de uitvoering altijd vertraging en het niet halen van doelstellingen zien. Op welke wijze weet de regering dit met bovenstaande regelgeving te voorkomen?

De regering heeft 5 miljard euro ter beschikking gesteld om tot 2030 tot resultaten te komen. 2 miljard euro voor bron bestrijding en 3 miljard euro voor natuurherstel. Hoe worden deze middelen verdeeld en ingezet en hoe monitoren we de resultaten? Was het direct uitkopen van de grootste vervuilers niet veel goedkoper, sneller en doeltreffender geweest, vragen de leden van de D66-fractie.

Op dit moment wordt er rondom de Randstad gehandeld in stikstofrechten. Boeren verminderen de uitstoot. Een deel valt dan vrij voor natuurherstel en een deel wordt verhandeld. Hoe beoordeelt de regering deze initiatieven?

In het wetsvoorstel wordt partiële vrijstelling voor de bouwsector geregeld. Maatschappelijk noodzakelijk, maar wat betekent dit voor de totale vermindering aan uitstoot? Waar wordt die vervolgens gevonden?

In het Rapport van het Adviescollege Stikstofproblematiek wordt als een van de belangrijkste mogelijkheden om tot een oplossing voor de stikstofuitstoot in landbouw en veeteelt de invoering van de afrekenbare stikstofbalans genoemd. Dit moet echter nog wel worden ontwikkeld. De

²² Adrián Estrada en Felix Voogt, «Als deze 25 boeren stoppen, lijkt de stikstofcrisis voorbij. Maar zo simpel is het niet» *Trouw* 24 november 2020 <https://www.trouw.nl/duurzaamheid-natuur/als-deze-25-boeren-stoppen-likt-de-stikstofcrisis-voorbij-maar-zo-simpel-is-het-niet-bdb8683e/>

²³ *Kamerstukken II*, 2020–2021, 35 600, nr. 3, blz. 26.

leden van de fractie van D66 vonden de suggestie van het Adviescollege waardevol. Dit zeker in combinatie met een nieuw mestbeleid waar urine en vaste bestanddelen van de mest direct in de stal worden gescheiden, hetgeen grote winst oplevert. Op kleine schaal wordt ermee gewerkt, maar het vergt investeringen in de stallen. Op welke wijze wordt er aan de ontwikkeling gewerkt? Wordt een deel van de 2 miljard euro bronbestrijding hiervoor ingezet?

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de PVV

De leden van de PVV-fractie lezen het volgende in de memorie van toelichting: *«Naast gerichte natuurmaatregelen is ook een meer natuurinclusieve ruimtelijke inrichting – ook van de directe omgeving van het Natura 2000-gebied – een onderdeel van de oplossing, daar dit extra leefgebied creëert en tevens de robuustheid van bestaande natuur vergroot.»*²⁴ Wordt op deze wijze het Natura 2000-gebied indirect vergroot? En leidt dit tot nog meer extra regels voor de directe omgeving van een Natura 2000-gebied?

In de memorie van toelichting is verder te lezen: *«Wat betreft de doelstelling wordt geconstateerd dat het kabinet dezelfde ambitie heeft als het Adviescollege Stikstofproblematiek: een vitale, robuuste en sterke natuur. Het Adviescollege kiest in zijn advies echter voor een ander tempo dan het kabinet om uiteindelijk hetzelfde doel te bereiken: een gunstige staat van instandhouding van de natuur.»*²⁵ Hoe groot is het verschil in tempo tussen het Adviescollege en het kabinet? Waarom wordt een eventuele beheersing van bevolkingsgroei niet meegenomen als maatregel voor het realiseren van de stikstofreductie? Hoe groot is de «stikstof footprint» van een inwoner in Nederland? En hoe groot is de stikstofdepositie voor een stad met 100.000 inwoners?

Ten slotte lezen de leden van de PVV-fractie de volgende passage in de memorie van toelichting: *«De inzet is dat rangschikking van subsidieaanvragen plaatsvindt op basis van de omvang van de stikstofdepositie op voor stikstof gevoelige Natura 2000-gebieden, vast te stellen met rekensysteem AERIUS. De locatie met de hoogste depositie komt daarbij als eerste in aanmerking voor een subsidie. Er wordt geen afstandscriterium tot Natura 2000-gebieden beoogd, de hoogte van de depositie op een Natura 2000-gebied is bepalend voor de positie in de rangschikking, de afstand tot een Natura 2000-gebied is daarmee slechts indirect van belang.»*²⁶ Is bij het bepalen van de hoogte van de stikstofdepositie op een Natura 2000-gebied de afstand van de activiteit tot het Natura 2000-gebied een factor in de berekening?

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de SP

Bij de schriftelijke vragen ter voorbereiding op het plenaire debat willen de leden van de SP-fractie zich vooral richten op het raamwerk van het wetsvoorstel. Deze leden kijken hierbij in het bijzonder naar de vertaling in het voorliggende wetsvoorstel van de lessen die uit het PAS- traject geleerd moeten worden. De samenleving is gebaat bij een aanpak van de stikstofproblematiek die in de uitvoering realistisch is en de juridische toets der kritiek kan doorstaan.

²⁴ Kamerstukken II, 2020–2021, 35 600, nr. 3, blz. 11.

²⁵ Idem, blz. 16.

²⁶ Idem, blz. 29.

De leden van de SP-fractie vragen de regering of de uitvoeringskracht van de overheden op orde is om deze wet tot een succes te maken. In de praktijk komen veel plannen en projecten niet tot een succesvolle uitvoering omdat het aan uitvoeringskracht ontbreekt. Kan de regering toezeggen dat er bij de uitvoering van dit wetsvoorstel aandacht zal zijn voor de uitvoeringskracht van overheden en dat er, waar nodig, tijdig zal worden bijgestuurd en geïnvesteerd om deze uitvoeringskracht te vergroten?

Deze leden zijn bezorgd over de invloed van de invoering van de Omgevingswet op de uitvoering van de voorliggende wet. Inherent aan de invoering van de Omgevingswet is dat er nieuwe jurisprudentie zal moeten worden opgebouwd over interpretatie en uitvoering. Dat zal tijd kosten en de leden van de SP-fractie zijn bezorgd dat dit een belemmerende factor zal zijn bij de uitvoering van het voorliggende wetsvoorstel en daarmee de beoogde stikstofreductie in de weg zal komen te staan. Daarnaast spreken deze leden hun grote zorg uit dat overheden in de praktijk niet klaar zullen zijn om de Omgevingswet op een efficiënte wijze uit te voeren. Erkent de regering de risico's die de invoering van de Omgevingswet met zich mee brengt voor de voorliggende wet?

Kan de regering nog eens duidelijk maken hoe het voorliggende wetsvoorstel een contramal is op de door de rechter vastgestelde juridische gebreken van de PAS systematiek? Worden met dit wetsvoorstel de juridische gebreken afdoende hersteld, zo vragen deze leden, en kan de regering per onderdeel aangeven op welke wijze dit gebeurt?

Kan de regering bevestigen dat de resultaatverplichtingen in artikel 1.12a ook eerder bereikt zouden kunnen worden dan de nu aan de resultaatverplichtingen gekoppelde jaartallen? Kan de regering toezeggen dat indien in de uitvoering blijkt dat de resultaten voorlopen op de jaartallen dit geen reden zal zijn om de maatregelen te temperen of af te bouwen? Begrijpen de leden van de SP-fractie het goed dat de resultaatverplichtingen ook leiden tot het tijdig nemen van extra maatregelen, indien vroegtijdig duidelijk wordt dat een resultaatverplichting op een ijkdatum niet lijkt te worden gehaald en niet slechts pas in 2028 als de resultaatverlichting voor 2035 niet gehaald lijkt te worden?

Voor wat betreft de monitoring leven bij de leden van de fractie van de SP zorgen over de wijze waarop die vorm zal worden gegeven. Op welke wijze zal de regering zorgdragen voor een monitoring die een realistisch beeld geeft van ontwikkelingen en voortgang dan wel achteruitgang? Deze leden wijzen hierbij als slecht voorbeeld naar de voortgangsmonitoring van de Kaderrichtlijn Water, waarbij volgens het «one out all out»-principe met samengestelde indicatoren werkelijke onderliggende veranderingen onzichtbaar worden gemaakt. In het algemeen vragen deze leden om een voortgangsbewaking die niet alleen uitgaat van best case scenario's waarbij steeds aan het einde wordt vastgesteld resultaten niet worden gehaald.

Om de resultaatverplichtingen te realiseren zullen plannen met werking op korte termijn en op lange termijn moeten worden ingezet. In de praktijk blijken bij langjarige plannen, zoals bijvoorbeeld op het gebied van water en lucht, de effecten van lange termijn-maatregelen te worden overschat. Daarnaast gaat in de praktijk bij langjarige programma's veel energie en aandacht naar korte termijn-maatregelen. Deelt de regering de mening van de leden van de SP-fractie dat vanaf het begin duidelijk moet zijn dat ook de lange termijn-maatregelen volledige aandacht nodig hebben en dat deze ook realistisch in de monitoring worden opgenomen zodat bij tussentijdse rapportages duidelijk wordt of de voor de lange termijn

voorzien effecten ook realistisch zijn? Deze leden zijn van mening dat dit onmisbaar is om tijdig extra maatregelen te kunnen nemen, indien de effecten van lange termijn-maatregelen twijfelachtig lijken te zijn. Om de haalbaarheid van de resultaatverplichtingen in (uiterlijk) 2025, 2030 en 2035 te bewaken achten zij tussentijdse doelen noodzakelijk. De monitoring zou daarom een voor alle overheden uniform en altijd actueel beeld moeten geven. Deelt de regering deze mening?

Voor wat betreft het meten en berekenen van de stikstofdepositie bestaan er voor de leden van de SP-fractie nog onduidelijkheden. Het is voor deze leden niet duidelijk of er bij vaststelling en monitoring van de stikstofdepositie wordt uitgegaan van vergunde uitstoot of werkelijke uitstoot. Hoe wordt voorkomen dat er een papieren werkelijkheid ontstaat waarbij meten en rekenen uitgaan van verschillende uitgangspunten? Deelt de regering de mening dat deze twee werkelijkheden (theoretisch op basis van vergunning en daadwerkelijk in de praktijk) tot misverstanden kunnen leiden en dat dit moet worden voorkomen? Deelt de regering de mening van deze leden dat moet worden uitgesloten dat deze discussie tot juridische risico's leidt?

De leden van de SP-fractie onderkennen het grote belang van de woningbouw en de noodzaak tot een spoedige juridisch houdbare oplossing om de woningbouw weer op gang te brengen. Deze leden zijn van mening dat er ook een eigen verantwoordelijkheid van de bouwsector is om een bijdrage te leveren aan de stikstofreductie. Kan de regering inzage geven in hoeverre de bouwsector al invulling heeft gegeven aan de «non-road mobile machinery»-regulering van de EU waardoor er op de bouwplaats stikstofreductie kan worden bereikt? Deelt de regering de mening dat ook schoon bouwverkeer een bijdrage kan leveren aan een zo laag mogelijke emissie en dat de sector hier een bijdrage kan leveren? Deelt de regering de mening van de leden van de SP-fractie dat gelet op de uitzonderingspositie van de bouwsector in het belang van de woningbouw, het voorkomen en beperken van emissies bij de bouwactiviteiten een belangrijk onderdeel van de aanbestedingen zouden moeten zijn? Is de regering bereid op dit punt hier ook naar te handelen en ook anderen hiertoe aan te moedigen en op aan te spreken?

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de ChristenUnie

In de memorie van toelichting geeft de regering aan dat zij nauw gaat samenwerken met de provincies die primair verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van het gebiedsgerichte natuurbeleid.²⁷ Zijn de provincies betrokken geweest in het proces om tot dit wetsvoorstel te komen? Op welke wijze heeft de regering zich verzekerd, of gaat zij zich verzekeren, van de medewerking van de lagere overheden die primair verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van het beleid en daarin ook een eigen bevoegdheid hebben? De leden van de fractie van de ChristenUnie denken hierbij bijvoorbeeld aan de uitkoop van piekbelasters.

In dit verband hebben deze leden ook een verhelderende vraag: Er is een uitvoeringsplicht voor bestuursorganen die hebben ingestemd met de door hen uit te voeren maatregelen. Bestaat de mogelijkheid dat bestuursorganen niet instemmen met de door hen uit te voeren maatregelen? Welke gevolgen zal dat kunnen hebben voor het behalen van de wettelijke vastgelegde omgevingswaarde voor stikstofdepositie?

²⁷ *Kamerstukken II*, 2020–2021, 35 600, nr. 3, blz. 4.

Naar aanleiding van de partiële vrijstelling van de Natura 2000-vergunningsplicht wat betreft de gevolgen van de stikstofdepositie door activiteiten in de bouwsector, de drempelwaarde voor de bouw, hebben de leden van de fractie van de ChristenUnie een vraag over de juridische houdbaarheid van deze drempelwaarde. De systematiek lijkt overeen te komen met die van het PAS. Wat brengt de regering tot de verwachting dat deze vrijstelling wel juridisch houdbaar zal blijken?

De regering zegt toe de stikstofdepositie te zullen monitoren om zo tijdig te kunnen bekijken of de maatregelen tot het vastgelegde resultaat zullen leiden in 2030. Daarnaast stelt de regering in de memorie van toelichting dat zij de effectiviteit van de te nemen bron- en natuurmaatregelen in relatie tot de instandhoudingsdoelen gaat monitoren en dat dit essentieel is om wetenschappelijk te kunnen beargumenteren dat onder- of overschrijding van de depositiewaarde leidt tot het behalen van de instandhoudingsdoelstelling.²⁸ Hoe verhouden deze twee doelstellingen, de instandhoudingsdoelen en de vastgestelde depositiewaarde in 2030 zich tot elkaar, zo vragen de leden van de fractie van de ChristenUnie.

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

De leden van de fractie van de Partij voor de Dieren constateren dat de Nederlandse natuur gebukt gaat onder een dichte stikstofdeken. Deze leden herinneren de regering eraan dat in 75% van de Nederlandse Natura 2000-gebieden de stikstofgrens (ver) overschreden wordt. Aangezien stikstof zich ophoopt, zal de kwaliteit van een natuurgebied achteruitgaan zolang de neerslag boven een gezonde grens ligt. Dat vereist een serieuze aanpak. Toch kiest de regering weer voor een vrijwillige uitkoopregeling van zogenaamde «piekbelasters», boerenbedrijven nabij beschermde natuurgebieden die te veel stikstof uitstoten. Zij worden financieel gecompenseerd wanneer zij hun bedrijf willen beëindigen. Hoe garandeert de regering dat dit voldoende effectief zal zijn? Zeker omdat een boer ervoor kan kiezen om zijn bedrijf te verplaatsen naar een locatie waar de natuur minder wordt belast. De leden van de Partij voor de Dieren-fractie vrezen een waterbedeffect, waarbij de problemen zich alleen maar zullen verplaatsen en de natuur geen kans krijgt om zich te herstellen.

De stikstofuitstoot van ca. 3000 boeren wordt door de regering alsnog gelegaliseerd. De Raad van State sprak in mei 2019 echter uit dat voor elke toename van stikstof een vergunning vereist is. Het legaliseren van de stikstofuitstoot van deze groep boeren is dus alleen mogelijk als op een andere plek evenveel stikstof wordt bespaard. Hoe ziet de regering dat voor zich?

Wederom kiest de regering niet voor het beperken van het aantal gehouden dieren, maar voor technische innovaties, zoals luchtwassers, uitstootarme stallen, aangepast veevoer en het verdunnen van mest. Symptoombestrijding, die – zo voorspellen de leden van de PvdD-fractie – schaalvergroting verder in de hand zal werken, met minder boerenbedrijven en nog meer dieren tot gevolg. Welke concrete, meetbare effecten (in mollen per jaar) verwacht de regering van deze maatregelen? En is er onderzoek gedaan naar de effecten van deze maatregelen op het welzijn van verschillende diersoorten? Zo ja, wanneer blijkt/zou blijken dat het welzijn van dieren geschaad wordt, is de regering dan bereid deze maatregelen te staken en te zoeken naar alternatieven?

²⁸ Idem, blz. 37.

De leden van de fractie van de Partij voor de Dieren zijn verbaasd over de opzet van een stikstofregistratiesysteem. Kennelijk gaat de regering ervan uit dat er stikstofruimte is, die uitgedeeld kan worden aan nieuwe plannen en projecten. Om te voldoen aan de Habitatrichtlijn zou 100% van de stikstofreductie van de door de regering voorgestelde maatregelen ten goede moeten komen aan de natuur. Daar is geen sprake van, zo constateren deze leden. Die ruimte wordt door de regering besteed aan wegen, woningbouw, boeren en vliegvelden. Een stikstofregistratiesysteem is in strijd daarmee en doet denken aan salderingsbanken uit de tijd van de PAS. Kan de regering aangeven of het registratiesysteem tijdelijk van aard zal zijn en zal vervallen zodra een stelsel van drempelwaarden wordt toegepast?

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de SGP

Allereerst de omgevingswaarde en de resultaatverplichting. De leden van de SGP-fractie constateren dat de regering sterk stuurt op het halen van de kritische depositiewaarden. Zodra de depositie op een bepaald habitat boven die nationaal vastgestelde, absolute waarde komt, wordt dat juridisch als probleem gezien. Het wetsvoorstel borduurt hier op voort. De kritische depositiewaarden zijn echter nationaal vastgesteld met een nauwkeurigheid (molen per hectare per jaar) die in de ogen van deze leden geen recht doet aan de wetenschappelijke onzekerheden en bandbreedtes. In de praktijk speelt met name ook de waterhuishouding een belangrijke rol. Als de waterhuishouding op orde is, kan een habitat al veel meer hebben. Hoe gaat de regering voorkomen dat de nationale kritische depositiewaarde nog sterker de spelverdeler wordt dan deze nu al is, terwijl deze wetenschappelijk gezien niet meer dan een indicator is voor de stikstofgevoeligheid van een gebied? Is de veronderstelling juist dat een gunstige staat van instandhouding ook bereikt kan worden als de stikstofdepositie nog boven de kritische depositiewaarde zit? Hebben de omgevingswaarden zoals voorgesteld in het wetsvoorstel Stikstofreductie en natuurverbetering betrekking op het totale in de gezamenlijke Natura 2000-gebieden aanwezige areaal van stikstofgevoelige habitattypen?

De leden van de SGP constateren dat de Raad van State aangeeft dat bij het vaststellen van een omgevingswaarde voor stikstof inzicht gegeven moet worden in de mogelijke bronmaatregelen die getroffen kunnen en moeten worden om aan de te kiezen omgevingswaarde te kunnen voldoen, in de in dat verband te maken keuzes voor de verschillende sectoren, en in een tijdspad waarbinnen de noodzakelijke maatregelen waarvoor wordt gekozen moeten zijn gerealiseerd. Voor het halen van de doelstelling voor 2030 wordt dit inzicht in de memorie van toelichting enigszins gegeven. Dat geldt echter niet voor de geformuleerde doelstelling voor 2035. De leden van de SGP-fractie ontvangen graag een uitgebreide toelichting op dit punt: Wat is de extra opgave richting 2035 en wat betekent dit voor de maatregelen die genomen zullen moeten worden en de impact en haalbaarheid ervan?

De leden van de SGP-fractie vernemen graag hoe de keuze voor resultaatverplichtingen voor specifieke jaren zich verhoudt tot de vereiste dat rekening gehouden moet worden met vereisten op economisch, sociaal en cultureel gebied en met de regionale en lokale bijzonderheden, zoals ook aangegeven in het derde lid van het tweede artikel van de Habitatrichtlijn. Stel dat een resultaatverplichting alleen gehaald kan worden tegen hoge kosten en met onevenredige inspanningen, wordt dan gekozen voor uitstel?

De leden van de SGP-fractie willen erop wijzen dat de bepalingen van emissies en deposities gepaard gaan met grote onzekerheden. Zij noemen

in dit verband de onduidelijkheid over de effectiviteit van emissiearme vloeren, modelmatige onzekerheden, zoals onder meer verwoordt door de Commissie-Hordijk, en de invloed van externe factoren als droogte en de bijdrage vanuit het buitenland. Deelt de regering de mening van deze leden dat beleid zo bestendig en voorspelbaar mogelijk dient te zijn? Hoe gaat de regering onbestendig, onberekenbaar beleid als gevolg van de genoemde onzekere factoren in combinatie met de geformuleerde resultaatverplichting voorkomen? Hoe waardeert u de analyse dat de correlatie tussen de lokale gemeten ammoniakconcentratie en de berekende omvang van de stikstofdepositie lijkt te ontbreken?²⁹

De leden van de SGP-fractie constateren dat de voorgestelde resultaatverplichting voor 2035 een grote opgave is en op termijn een mogelijk onbetaalbare en onhaalbare kan blijken te zijn. Is de regering voornemens een wegings- en evaluatiemoment in te plannen, bijvoorbeeld in 2028, om te bezien in hoeverre de voorgestelde resultaatverplichting voor 2035 op basis van de actuele stand van de techniek en de wetenschap haalbaar en betaalbaar is en of, gelet op de vereisten in het derde lid van artikel twee van de Habitatrichtlijn zoals opgenomen in het wetsvoorstel, mogelijk aanpassing nodig is? Kan de regering aangeven wat de mogelijkheden in de toekomst zijn om de genoemde percentages aan te passen, in geval dat te voorzien is dat de genoemde percentages niet meer relevant zijn, of in geval deze onhaalbaar blijken te zijn? Op welke wijze kan de regering te zijner tijd acteren, om te voorkomen dat door een juridische strijd opnieuw een impasse zal ontstaan voor de landbouwsector of dat noodkreten zoals in de casus Urgenda gedaan worden? En kan dit ook gevolgen hebben voor andere sectoren, en voor welke dan?

Programma stikstofreductie en natuurverbetering

De leden van de SGP-fractie lezen dat in het kader van het programma stikstofreductie en natuurverbetering ook gesproken wordt over aanpassing van emissie-eisen voor bestaande stallen. Aanpassing van deze eisen kan grote gevolgen hebben. Deze leden hebben hier enkele vragen over. Hoeveel emissiereductie zal naar verwachting via deze maatregel gerealiseerd moeten worden? Hoe zwaar wegen de aspecten haalbaarheid en betaalbaarheid bij de vormgeving van deze maatregel? Hoe gaat de regering ervoor zorgen dat het voor agrarische ondernemers betaalbaar blijft ofwel hoe wordt gezorgd voor financiering van de genoemde maatregel? In hoeverre komt er ruimte om de gewenste emissiereductie te realiseren via managementmaatregelen, bijvoorbeeld via een afrekenbare stoffenbalans, zoals voorgesteld door het Adviescollege Stikstofproblematiek?

De leden van de SGP-fractie constateren dat sanering van agrarische bedrijven relatief duur is ten opzichte van het nemen van emissie reducerende maatregelen op het boerenerf middels techniek of management. Zij vinden het wenselijk dat het te investeren budget zoveel mogelijk stikstofwinst oplevert, waarbij vooral geïnvesteerd wordt in blijvende bedrijven in plaats van stoppende bedrijven. Zij horen graag hoe de regering hier tegenaan kijkt. Gaat de regering er tenminste voor zorgen dat provincies meer ruimte krijgen om het beschikbare budget voor emissiereductie op een effectievere manier in te zetten afhankelijk van de lopende gebiedsprocessen? Zo ja, hoe?

²⁹ Nicolaas Gerrits, «Opinie Stikstofwet neemt rechtsongelijkheid en juridische chaos voor lief», 8 januari 2021, *Foodlog* <https://www.foodlog.nl/artikel/stikstofwet-neemt-rechtsongelijkheid-en-juridische-chaos-voor-lief/>

De leden van de SGP-fractie hebben begrepen dat melkveehouders bij de Nieuwkoopse plassen de handen ineengeslagen hebben met een plan voor het investeren in emissiereductie via staltechniek en innovatie en het verleen van de vrijkomende stikstofruimte, zodat daarmee deze emissiearme technieken gefinancierd kunnen worden. Kan de regering al meer duidelijkheid geven over het financieel en juridisch mogelijk maken van deze aanpak?

De leden van de SGP-fractie constateren dat in gebieden grenzend aan het buitenland een groot deel van de stikstofdepositie afkomstig is van stikstof uit het buitenland. Het bevoegd gezag heeft weinig sturingsmogelijkheden om de depositie op de gewenste niveaus te krijgen. Hoe gaat de regering ervoor zorgen dat er ook voor deze gebieden handelingsperspectief komt?

Oplossing PAS-knelgevallen

De leden van de SGP-fractie hebben begrepen dat verschillende PAS-knelgevallen urgente financiële problemen hebben, omdat financiering van op korte termijn noodzakelijke investeringen niet van de grond komt en bestaande financiering op de tocht staat. Zij noemen in dit verband knelgevallen in verband met de fosfaatrechtenproblematiek die fosfaatrechten aan moeten schaffen, maar hier externe financiering voor nodig hebben. Kan de regering aangeven of en hoe deze urgente knelgevallen met voorrang gelegaliseerd worden, dan wel kunnen rekenen op een garantstelling van de overheid?

De leden van de SGP-fractie constateren dat in het wetsvoorstel een bepaling is opgenomen dat voor de zogenaamde PAS-melders en niet-melders een vergunning geregeld moet worden. De Minister van LNV heeft eerder voor de PAS-melders een tijdpad voor legalisatie geschetst, voor de niet-melders nog niet. Kan de regering op basis van de huidige stand van zaken aangeven hoe de regering de PAS-melders en niet-melders zo snel mogelijk gaat legaliseren?

Landbouwakkoord

De leden van de SGP-fractie constateren dat bij de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer een motie is aangenomen die de regering verzoekt om samen met de agrarische sector en ketenpartijen afspraken te maken over een langjarig toekomstperspectief. Daarbij zou het wat betreft emissiereductie moeten gaan over onder meer de invulling en financiering van bronmaatregelen in het programma stikstofreductie en natuurverbetering, over de ontwikkeling en erkenning van emissiebeperkende technieken en managementmethoden, en de noodzakelijke experimenteerruimte hiervoor; over bedrijfsspecifieke monitoring en afrekening van emissies en de invoering van een afrekenbare stoffenbalans, en over een verdienmodel voor emissiebeperkende en andere verduurzamingsmaatregelen. De leden van de SGP-fractie horen graag wat de stand van zaken is en hoe de regering dit verder op gaat pakken.

De leden van de vaste commissie voor Economische Zaken en Klimaat/
Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit zien de antwoorden van de
regering met belangstelling tegemoet en ontvangen deze graag uiterlijk
22 januari 2021.

De voorzitter van de vaste commissie voor Economische Zaken en
Klimaat/Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,
Van der Linden

De griffier van de vaste commissie voor Economische Zaken en Klimaat/
Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,
De Boer