
Vergaderjaar 2020 - 2021

35 600 Wijziging van de Wet natuurbescherming en de Omgevingswet (stikstofreductie en natuurverbetering)

I NADERE MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 19 februari 2021

Met belangstelling heb ik kennis genomen van het nader voorlopig verslag van de vaste commissie voor Economische Zaken en Klimaat / Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit van 16 februari 2021 over het wetsvoorstel stikstofreductie en natuurverbetering.

In deze nadere memorie van antwoord beantwoord ik de door de verschillende leden gestelde vragen. Hierbij houd ik de volgorde van het verslag aan. Voor de leesbaarheid is de tekst van het verslag schuin gedrukt en zijn de vragen genummerd.

Inleiding

*De leden van de **VVD**-fractie hebben met interesse kennisgenomen van de antwoorden van de regering. Zij stellen graag een aantal aanvullende vragen en zijn zeer geïnteresseerd in de antwoorden van de regering.*

*De leden van de fractie van het **CDA** hebben met belangstelling kennisgenomen van de antwoorden van de regering inzake het wetsvoorstel Stikstofreductie en natuurverbetering. Graag ontvangen zij op enkele zaken in het kader van uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid nog een nadere toelichting.*

*De leden van de fractie van **GroenLinks** willen de regering bedanken voor de beantwoording van hun vragen. Ook bedanken zij de regering voor de nadere informatie die zij afgelopen week ontvangen hebben. Zij hebben nog een aantal nadere vragen.*

*De leden van de fractie van **D66** danken de regering voor het beantwoorden van hun vragen, maar willen graag nog een aantal vervolgvragen stellen.*

*De leden van de **Fractie-Van Pareren** hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel Stikstofreductie en natuurverbetering en de memorie van antwoord. Zij hebben nog een aantal inhoudelijke vragen.*

*De leden van de fractie van de **PVV** hebben kennisgenomen van de beantwoording van de regering. Zij hebben nog enkele nadere vragen.*

*De leden van de fractie van **Forum voor Democratie** hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel Stikstofreductie en natuurverbetering en de memorie van antwoord. Zij hebben nog een aantal vragen naar aanleiding hiervan.*

*De leden van de fractie van de **SGP** hebben met belangstelling kennisgenomen van de memorie van antwoord, zij hebben nog enkele vragen.*

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

1. Naar aanleiding van de behandeling van dit wetsvoorstel in de Tweede Kamer heeft de regering toegezegd dat, mede gebaseerd op het rapport van de commissie-Hordijk, getiteld 'Meer meten en

robuuster rekenen¹, het stikstofmeetnet en de modelberekeningen verfijnder gemaakt worden. Betreft de regering hierbij ook aanbeveling 5 van het Adviescollege Stikstofproblematiek² met betrekking tot onder andere 'interconnected datastreams'?

Aanbeveling 5 ("Meten is beter weten") heeft betrekking op het inrichten van een goed en geaccepteerd monitoringssysteem. Daarnaast is het advies innovatieve monitoringstechnieken te verkennen zoals het gebruik van sensoren en beter inzicht te krijgen in de ruimtelijke verdeling van stikstof. Naar aanleiding van de adviezen van het Adviescollege Meten en Berekenen Stikstof is reeds opdracht gegeven aan het RIVM om de meetstrategie te herzien en bestaande meetnetten uit te breiden zodat het meetnetwerk verdicht wordt. De mogelijkheden voor het gebruik van sensoren zullen verder via het Nationaal Kennisprogramma Stikstof worden verkend en beoordeeld op hun toegevoegde waarde voor de meetstrategie. Om de ruimtelijke verdeling van de stikstofemissies beter in beeld te brengen worden daarnaast binnen het Nationaal Kennisprogramma Stikstof de mogelijkheden van het gebruik van satellietwaarnemingen verkend en wordt het huidige model voor de ruimtelijke verdeling van de landbouwemissies (INITIATOR) verbeterd.

2. De huidige stikstof-rekentool AERIUS is niet ideaal, maar het enige instrument dat nu beschikbaar is. De leden van de VVD-fractie vragen de regering op welke termijn zij verwacht dat AERIUS aan de gewenste verfijnde werking voldoet.

AERIUS is het best beschikbare instrument voor het berekenen van deposities, zowel project-specifiek als voor de landelijke totalen. Om aan de stand van de wetenschap en de juridische vereisten te blijven voldoen, wordt AERIUS regelmatig en voortdurend voorzien van de nieuwste wetenschappelijke inzichten en actuele gegevens. De aanbevelingen die het Adviescollege Meten en Berekenen Stikstof heeft gedaan worden in deze voortdurende ontwikkeling van AERIUS meegenomen. Deze aanbevelingen vragen echter wel nader onderzoek waarin, naast de natuurwetenschappelijke, ook de ecologische en juridische aspecten dienen te worden betrokken. Dit zodat hieruit volgende aanpassingen zowel wetenschappelijk als juridisch verantwoord zijn. Daarna kan overgegaan worden tot doorvoeren van de aanpassingen in AERIUS. Zoals aangegeven in de kabinetsreactie van 13 oktober 2020 (Kamerstuk 35 334, Y) zal het kabinet de Tweede Kamer voor de zomer van 2021 informeren over de resultaten van deze onderzoeken en de consequenties voor aanpassingen in AERIUS. Daarbij zal ook worden aangegeven op welke termijn de mogelijk gewenste aanpassingen kunnen worden doorgevoerd.

3. Afgesproken is dat er een Landbouwakkoord komt met alle partners in de voedselketen, van agrarische bedrijven tot de levensmiddelensector en de voedingsindustrie, met als doel een duurzaam verdienvermogen voor agrarische bedrijven voor de lange termijn te creëren. Onderdeel van de bedrijfsspecifieke monitoring is hierbij de invoering van een afrekenbare stoffenbalans, mede gericht op een te moderniseren mestbeleid. Doel hierbij is te sturen op betrouwbare stikstofgegevens. Hoe wordt hierbij met het oog op uitvoerbaarheid en effectiviteit de goede balans gevonden tussen zo data-rijk mogelijk en tegelijkertijd zo administratief-arm mogelijk?

Met een Afrekenbare Stoffenbalans (ASB) kan het voor een ondernemer mogelijk worden gemaakt dat de ondernemer zelf de afweging maakt welke maatregelen hij neemt om een bepaald doel te bereiken (doelsturing). Dit kan dan, omdat hij of zij via dit instrument wordt afgerekend (of gestimuleerd) op het te bereiken doel (bijvoorbeeld een bepaalde norm representatief voor de te bereiken milieudoelen) en niet op de weg daar naartoe (middelsturing). Ik zie hierin in principe mogelijkheden om agrariërs meer aan te spreken op hun vakkundigheid en ondernemerschap en om daarmee weg te komen van veel gedetailleerde middelvoorschriften. Om hier te kunnen komen zijn echter nog vele stappen nodig en daarom verken ik momenteel de mogelijkheden voor de toepassing van een ASB integraal voor de stikstofaanpak in samenhang met de klimaatopgave en (de herziening van) het mestbeleid. In deze verkenning zal onder andere aandacht zijn voor een goede balans tussen betrouwbaarheid en uitvoerbaarheid voor zowel de overheid als de boer. Ook zal er gekeken worden naar de balans tussen de inspanningen die de boer moet leveren om het doel te bereiken en voor de eisen aan bijvoorbeeld borging en handhaving en de juridische context (Nitraatrichtlijn).

¹ 'Meer meten, robuuster berekenen Eindrapport van het Adviescollege Meten en Berekenen Stikstof', 15 juni 2020, blz. 9. Bijlage bij Kamerstuk 35 334, R.

² 'Niet alles kan overal', eindadvies over structurele aanpak van Adviescollege Stikstofproblematiek', blz. 107. Bijlage bij Kamerstuk 35 334, Q.

Indien de ASB als regulerings- of stimuleringsinstrument gaat worden gebruikt en dus om zeker te stellen, dan wel te bevorderen dat managementmaatregelen worden toegepast op bedrijfsniveau, dan moet worden verkend wat dit betekent voor de borging en handhaving in dat kader. Als de te nemen maatregelen een grotere (financiële) inspanning van de bedrijven vragen om de doelstellingen van het stikstof-, klimaat- of mestbeleid te behalen, dan dient de verkenning van de opzet van de ASB in dat kader plaats te vinden en moet worden bezien of en welke verscherpte eisen dit stelt aan de benodigde invoerdata. Ook moet er rekening worden gehouden met de handhaafbaarheid. Daarom dient de verkenning de volgende vragen te beantwoorden: welke doelstellingen op de genoemde beleidsterreinen behaald moeten worden, welke eisen daarvoor aan een ASB moeten worden gesteld en welke eisen dit dus stelt aan de betrouwbaarheid van de invoerdata van een registratiesysteem, waarbij de handhaafbaarheid essentieel is indien de uitkomst van de verkenning is dat de ASB als reguleringsinstrument kan worden ingezet.

In alle gevallen ligt het voor de hand om waar mogelijk gebruik te maken van al beschikbare betrouwbare data om de administratieve last voor de boer te beperken.

4. Er wordt gesproken over een 'ontwikkelreserve', een 'stikstofregistratiesysteem' en een 'stikstofbank'. De genoemde ontwikkelreserve moet jaarlijks minimaal 20 mol/ha bevatten (bovenop de tot 2030 noodzakelijke 110 Mol). Dit is nodig ter compensatie van projecten van nationaal belang (bijvoorbeeld waterveiligheid) en het omzetten van de PAS-meldingen in vergunningen. Hoe wordt deze reserve gevuld?

De ontwikkelreserve wordt gevuld met de effecten van bronmaatregelen uit het pakket zoals dat op 24 april 2020 is aangekondigd in mijn brief aan uw Kamer (Kamerstuk 35 334, P), zoals de gerichte opkoop van piekbelasters nabij Natura 2000-gebieden en de landelijke beëindigingsregeling veehouderijlocaties. Deze reserve kan als mitigatie worden ingezet ten behoeve van meldingen (11 mol) en projecten van nationaal belang (9 mol). Het inzetten van deze maatregelen voor de ontwikkelreserve komt naast het realiseren van de voorgestelde doelstellingen uit de structurele aanpak.

5. Via het stikstofregistratiesysteem wordt de stikstofdepositieruimte in beeld gebracht. Deze ruimte wordt gecreëerd door de effecten van maatregelen die niet nodig zijn om de omgevingswaarden te behalen en de instandhoudingsdoelstellingen te bereiken (restjes stikstofruimte). 70% van deze ruimte wordt uitsluitend ter beschikking gesteld voor toestemmingsverlening aan bouwprojecten en 7 MIRT-projecten. De leden van de VVD-fractie vragen de regering of deze depositieruimte in de genoemde stikstofbank komt of dat deze stikstofbank op een andere manier wordt gevuld. Kan de regering ook een toelichting geven op de verschillende registratie- en voorraad-instrumenten en met name ook op de uitvoerbaarheid van het gebruik ervan?

Op dit moment zijn twee registratiesystemen voorzien in de besluitvorming:

1) In de brief van 13 november 2019 (Kamerstuk 35 334, A) is een stikstofregistratiesysteem (SSRS) aangekondigd, dat sinds maart 2020 geschikt is om depositieruimte uit de maatregel 'snelheidsverlaging op rijkswegen' te laten benutten voor het op gang brengen van de vergunningverlening voor de afgesproken woningbouw- en zeven rijksinfrastructuurprojecten. Ook is afgesproken om depositieruimte beschikbaar te stellen vanuit effecten van de warme sanering van de varkenshouderij. Dit systeem is in werking en stikstofdepositieruimte wordt aan de hand van de in de Regeling natuurbescherming opgenomen criteria toegekend door het bevoegd gezag.

2) In de brief van 24 april 2020 (Kamerstuk 35 334, P) is aangekondigd dat er gewerkt wordt aan een vergelijkbaar, regionaal stikstofregistratiesysteem. Met deze stikstofdepositiebank wordt het mogelijk om vrijvallende ruimte uit extern salderen en vrijgemaakte ruimte uit mitigerende maatregelen (onder artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn) te registreren en (op een later moment) uit te geven aan maatschappelijke en economische ontwikkelingen.

De provincies werken samen met het Rijk aan deze zogenoemde regionale stikstofdepositiebank. Dit Regionaal Stikstof Registratie Systeem (RSRS) is een manier om schaarse stikstofruimte te verdelen en beschikbaar te stellen voor het verlenen van natuurvergunningen.

De stikstofdepositiebank creëert een extra mogelijkheid om natuurvergunningen te verlenen. Door de stikstofdepositiebank wordt het mogelijk om vergunningen te verlenen aan projecten met weinig uitstoot

en projecten met maatschappelijk relevante doelen. De komende periode zullen bestuurlijke kaders uitgewerkt worden die bepalen hoe de stikstofdepositiebank in de praktijk kan gaan werken. Rijkspartijen zullen ook gebruikmaken van de stikstofdepositiebank.

Streven is dat wanneer nieuwe systemen in de toekomst nodig zijn (zoals mogelijk voor de ontwikkelreserve), deze qua systematiek aan te laten sluiten bij bovenstaande systemen.

6. Als antwoord op vraag 18 in de memorie van antwoord lezen de leden van de VVD-fractie het volgende: "Zo zal volgens dit wetsvoorstel uiterlijk twee jaar voordat de termijn verstrijkt waarbinnen aan de resultaatverplichting moet zijn voldaan, de omgevingswaarde worden bijgesteld om uiteindelijk uit te komen op een zodanig verminderd niveau van stikstofdepositie als nodig is voor het bereiken van een gunstige staat van instandhouding."³ Wat staat hier feitelijk, zo vragen de leden van de VVD-fractie. Maatregelen aanscherpen, indien noodzakelijk, klinkt logisch. Maar de omgevingswaarde aanpassen c.q. bijstellen roept onduidelijkheid op. Of lezen deze leden dit verkeerd?

Deze passage in de memorie van antwoord heeft betrekking op de periode na 2035. Het wetsvoorstel bevat drie omgevingswaarden voor stikstofdepositie, waaraan moet worden voldaan in respectievelijk 2025, 2030 en 2035. In 2035 heeft nog maximaal 26% van het areaal een stikstofdepositie die hoger is dan de kritische depositiewaarde (KDW). Het wetsvoorstel voegt aan de Omgevingswet een bepaling toe waarin de regering de opdracht krijgt om uiterlijk in 2033 – en vervolgens steeds uiterlijk twee jaar voor het verstrijken van de termijn waarbinnen aan de (volgende) omgevingswaarde moet zijn voldaan – een wetsvoorstel in te dienen ten behoeve van de vaststelling van een omgevingswaarde voor een volgende periode. Deze volgende omgevingswaarde ziet erop dat de depositie in gebieden waar nog sprake is van een overschrijding van de KDW verder wordt verminderd. Nieuwe omgevingswaarden moeten worden vastgesteld totdat een niveau is bereikt dat nodig is voor een gunstige staat van instandhouding van de betrokken natuurlijke habitats en soorten op landelijk niveau.⁴

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

7. Het voorliggende wetsvoorstel heeft een drietal resultaatsverplichtingen benoemd: per 2025 dient 40% van de stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden een kritische depositiewaarde (KDW) onder de kritische grens te hebben, per 2030 50% en per 2035 74%. Als basis wordt uitgegaan van de meting van 2018, waaruit blijkt dat 22-24% van de Natura 2000-gebieden reeds voldoen aan de KDW. Voor de eerste 10 jaar is een groei nodig van ongeveer 25% en vanaf 2030 tot 2035 in de helft van de tijd nog eens een groei van 24%. Uit de beantwoording blijkt dat de regering ervan uitgaat dat door innovatie en de doorwerking van de bronmaatregelen in de periode 2021 – 2030 dit mogelijk moet zijn. De leden van de CDA-fractie onderkennen dat natuurverbetering dringend nodig is, tegelijkertijd vragen zij de regering welke impact eventuele extra maatregelen voor de landbouwers zal hebben. Zij staan de komende jaren al voor stevige investeringsopgaven met ook een groot effect op hun bedrijfsvoering.

Het maatregelpakket bestaat uit verschillende soorten maatregelen gericht op verschillende sectoren, waaronder de landbouw. Er zijn verschillende routes richting het invullen van de opgave van 2035. Als we bijvoorbeeld kijken naar het handelingsperspectief binnen het huidige maatregelpakket kan verdere stikstofreductie worden bereikt door:

- Verdere optimalisatie van de managementmaatregelen (voer, weidegang) – met het voortdurend aanscherpen van hun bedrijfsvoering zoeken boeren naar de optimale balans tussen een zo hoog mogelijke opbrengst, optimaal dierenwelzijn en een zo laag mogelijke milieubelasting. Hoewel dit om continue inspanning vraagt, is de financiële last die uit dit spoor voortkomt beperkt zolang het gaat om aanpassingen die goed kunnen worden ingebed in de reguliere bedrijfsvoering.
- Meer boeren die investeren in emissiebesparende technieken (stallen, mestverwerking) of boeren die stoppen via bijvoorbeeld een beëindigingsregeling – de huidige stalmaatregelen gaan er bijvoorbeeld van uit dat 25% van de stallen in Nederland in 2030 is vernieuwd. Ook de vrijwillige beëindigingsmaatregelen zetten momenteel in op een relatief beperkt deelnemersaantal in verhouding tot het aantal boeren dat conform verschillende prognoses tot en met 2030 zou willen stoppen met hun bedrijf. Door meer boeren bij dit soort maatregelen te betrekken kan

³ Kamerstuk 35 600, F, p. 12.

⁴ Zie het voorgestelde artikel 2.15a, vierde lid, van de Omgevingswet.

aanvullende stikstofreductie worden bereikt zonder grote effecten op boeren die ook al zouden investeren of stoppen als onderdeel van het huidige maatregelenpakket.

Met het maatregelenpakket waartoe op 24 april 2020 besloten is, is ook het fundament gelegd voor 2035, onder andere doordat maatregelen richting 2035 verder doorgetrokken zouden kunnen worden. Het vaststellen en uitwerken van de benodigde maatregelen voor de periode 2030-2035 zal de komende jaren nader vorm krijgen. Het is aan het volgend kabinet om concreet invulling te geven aan de ambitie in 2035 en om keuzes te maken tussen de verschillende opties om tot aanvullende stikstofreductie te komen binnen de beschikbare budgetten.

8. In dat kader is voor de landbouw kennis van een nieuw te ontwikkelen Gemeenschappelijk Landbouwbeleid van groot belang. Kan de regering aangeven op welke termijn dit beleid ontwikkeld is?

Het toekomstig Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB), waarover de onderhandelingen tussen Raad en Europees Parlement nog gaande zijn, zal naar verwachting per 1 januari 2023 ingaan en heeft een looptijd tot en met 2027. Voor de nationale invulling ervan wordt gewerkt aan het GLB-Nationaal Strategisch Plan (NSP). Uiterlijk 1 januari 2022 moet het NSP worden ingediend bij de Europese Commissie. Het streven is daarom om rond de zomer van 2021 een 95%-versie van het GLB-NSP gereed te hebben die geschikt is voor bestuurlijke besluitvorming in het najaar van 2021 in het kabinet, met de provincies, de waterschappen en de Tweede Kamer. Het NSP zal ondersteunend moeten zijn aan de aanpak van de stikstofproblematiek.

9. En zijn er in dat kader bronnen die niet door het overheidsbeleid zijn te beïnvloeden, die zorgen voor hogere aanvoer van stikstof dan de kritische depositiewaarden van deze Natura 2000-gebieden toelaten? En hoe wordt daar dan mee omgegaan?

Het buitenland draagt voor een aanzienlijk deel bij aan de stikstofdepositie in Nederland, hier heeft het kabinetsbeleid geen directe invloed op. Hoe groot het aandeel van de depositie vanuit het buitenland is en hoe dit zich verhoudt tot de KDW verschilt per gebied, maar met name de provincies in het grensgebied kampen met deze extra last. Ik ben dan ook met Vlaanderen en de Duitse deelstaten Noordrijn-Westfalen en Nedersaksen in gesprek om te komen tot een grensoverschrijdende samenwerking bij de aanpak van de stikstofproblematiek. Daarnaast vindt onder andere een verkenning plaats met Vlaanderen om vanuit een gezamenlijk belang samen het overleg aan te gaan met de Europese Commissie over een passende grensoverschrijdende aanpak van de stikstofopgave. Ook wordt samen met de provincies de casuïstiek in de grensregio's nader verkend, met als doel om tot een handelingsperspectief te komen voor de gebieden waar depositie van het buitenland aan weerszijden van de grens een belangrijk knelpunt vormt. In de stikstofaanpak is bovendien rekening gehouden met de buitenlandse depositie op de Natura 2000-gebieden. Bij doorrekening van de situatie in 2030 is bijvoorbeeld de daling meegenomen van de buitenlandse emissiebronnen als gevolg van de voor alle Europese landen geldende verplichtingen van de NEC-richtlijn.

10. Op basis van het amendement Geurts en Harbers⁵ vinden er ook een sociaaleconomische afwegingen plaats ten aanzien van het programma. Kan dit gevolgen hebben voor de gestelde omgevingswaarde als deze in 2025, 2030 of 2035 niet haalbaar blijkt? Met andere woorden, welke invloed kunnen de sociaaleconomische afwegingen hebben op de gestelde waarden?

In artikel 2, derde lid, van de Habitatrichtlijn staat: "In de op grond van deze richtlijn genomen maatregelen wordt rekening gehouden met de vereisten op economisch, sociaal en cultureel gebied, en met de regionale en lokale bijzonderheden". Het artikel biedt echter geen grondslag om af te wijken van de verplichting van de richtlijn om een gunstige staat van instandhouding te realiseren. Evenmin kunnen lidstaten afzien van passende maatregelen om achteruitgang van de habitats en soorten te voorkomen of van inzet op herstel waar dat nodig is. Dat doet het kabinet dan ook niet. Wel past het kabinet artikel 2, derde lid, van de Habitatrichtlijn toe waar het gaat om de specifieke keuze van de maatregelen om de instandhoudingsdoelstellingen te realiseren en voor de bepaling van het tempo waarin herstelopgaven worden gerealiseerd, op welke punten de Habitatrichtlijn en de Vogelrichtlijn wél nadrukkelijk ruimte aan de lidstaten laten.

⁵ Kamerstuk 35 600, nr. 30.

Bij de keuze voor het landelijke maatregelenpakket voor stikstofreductie gericht op doelbereik voor de omgevingswaarden en voor de bepaling van het tempo waarin herstelopgaven worden gerealiseerd, is dan ook landelijk rekening gehouden met sociaal-economische aspecten. Bij de verdere uitwerking van het maatregelenpakket worden de sociaal-economische gevolgen op regionaal niveau meegenomen. Indien negatieve sociaal-economische gevolgen niet op voorhand zijn uit te sluiten, kunnen er op regionaal niveau maatregelen getroffen worden om deze gevolgen te mitigeren of verzachten. In de algemene maatregel van bestuur die momenteel bij uw Kamer in voorhang is, is geregeld dat voor elk in het programma opgenomen Natura 2000-gebied een beschrijving wordt opgenomen van de verwachte sociaal-economische effecten en de weging van de haalbaarheid en betaalbaarheid van de te nemen maatregelen.

Wat betreft de omgevingswaarden geldt dat deze in het wetsvoorstel zijn opgenomen als resultaatsverplichtende omgevingswaarden. Het amendement-Geurts/Harbers leidt er dan ook niet toe dat er afgeweken kan worden van deze waarden om sociaal-economische redenen. Indien uit monitoring zou volgen dat de omgevingswaarden niet haalbaar blijken te zijn met de op dat moment vastgestelde maatregelen, dan zal er bij het opstellen van mogelijke aanvullende maatregelen rekening worden gehouden worden met sociaal-economische afwegingen, met inachtneming van de vereisten van de Habitatrichtlijn.

11. De leden van de CDA-fractie vragen de regering of het juist is dat bij sommige Natura 2000-gebieden de stikstofnormen niet gehaald kunnen worden. Ook al verdwijnt in/rondom deze gebieden de landbouw, sluiten de fabrieken en er rijdt geen enkele auto meer, toch worden de kritische depositiewaarden overschreden. Zo ja, in welke Natura 2000-gebieden?⁶ En hoe gaat de regering hiermee om?

Omdat de omgevingswaarden uit het wetsvoorstel landelijke resultaatsverplichtingen zijn, gelden er strikt genomen geen wettelijke stikstofnormen per gebied. Wel zijn de provincies op grond van de huidige Wet natuurbescherming al verplicht om maatregelen te treffen om in de Natura 2000-gebieden de instandhoudingsdoelstellingen te realiseren.⁷ Het amendement van de leden Futselaar en De Groot (Kamerstuk 35 600, nr. 25) sluit daarbij aan, door de bepaling dat elke provincie een gebiedsplan moet opstellen waarin zij voor de Natura 2000-gebieden in die provincie de bijdrage aan het bereiken van de landelijke omgevingswaarde uitwerkt. Het IPO voert regie op de totstandkoming van deze gebiedsplannen, waarbij het Rijk kaders en randvoorwaarden meegeeft. Uitgangspunt daarbij is dat het Rijk verantwoordelijk is voor het behalen van de landelijke resultaatsverplichtende omgevingswaarden. Door middel van monitoring worden zowel de ontwikkelingen op het gebied van stikstofdepositie als natuur gevolgd, zodat bijgestuurd kan worden als blijkt dat dit nodig is om tijdig te voldoen aan de resultaatsverplichtende omgevingswaarde voor stikstofdepositie, om natuurbehoud te kunnen blijven verzekeren en om de instandhoudingsdoelstellingen (op termijn) te realiseren.

Wat betreft de KDW's per gebied: inderdaad zijn er momenteel Natura 2000-gebieden waarvan (een deel van) de KDW's alleen al door buitenlandse stikstofbronnen wordt of worden overschreden en waar het 'op nul zetten' van Nederlandse bronnen op dit moment dus onvoldoende is om onder de KDW te komen. Dit speelt met name in de grensregio's. Een lijst met gebieden waar dit voor geldt kan worden gemaakt, maar die hangt af van wat doorslaggevend is: er is een groot verschil tussen het in beeld brengen van gebieden waar alle KDW's worden overschreden door buitenlandse stikstofbronnen of van gebieden waar minimaal één hexagoon wordt overschreden door buitenlandse bronnen. De gevraagde informatie is echter al wel openbaar toegankelijk: op de webpagina <https://monitor.aerius.nl/gebied.html> kan worden ingezoomd op elke hexagoon. Vervolgens kan de stikstofdepositie uit buitenlandse bronnen (kaartlaag 'Depositie per (buiten)land') vergeleken worden met de KDW in die hexagoon en ook met de totale depositie, zodat de relatieve bijdrage duidelijk wordt. Met name in de grensregio's is dat per hexagoon nogal verschillend, onder andere omdat per hexagoon de KDW kan verschillen: bij een gelijke depositie uit het buitenland is de hoogte van de KDW bepalend of het buitenland al voor overschrijding zorgt of niet.

Richting de toekomst is de verwachting dat, naast een daling van depositie vanuit binnenlandse bronnen als gevolg van het huidige beleid en de structurele aanpak stikstof, ook een daling van de stikstofdepositie vanuit het buitenland verwacht kan worden. Dit als gevolg van de ook voor andere

⁶ Zie 'Natura 2000 in Nederland', <http://www.synbiosys.alterra.nl/natura2000>

⁷ Zie de artikelen 1.12, 2.2 en 2.3 van de Wet natuurbescherming.

Europese landen geldende verplichtingen voor emissies naar de lucht, in het kader van de NEC-richtlijn. Bovendien ben ik in gesprek met Vlaanderen om gezamenlijk een grensoverschrijdende stikstofaanpak uit te werken en is de dialoog met de Duitse deelstaten Noordrijn-Westfalen en Nedersaksen gestart om een gemeenschappelijke emissie/stikstofopgave te verkennen.

De regering is zich ervan bewust dat het een grote opgave is om overal onder de KDW te komen en dat het buitenland hierbij ook een grote rol speelt. De opgave is er uiteindelijk op gericht dat "de depositie op termijn wordt verminderd tot een niveau dat nodig is voor een gunstige staat van instandhouding van de betrokken natuurlijke habitats en soorten op landelijk niveau."⁸ Of dat per definitie altijd een niveau betekent dat onder de (lokaal relevante) KDW ligt, zal per betrokken natuurlijke habitat en soort ecologisch moeten worden bepaald.

12. De leden van de CDA-fractie hebben de regering meermalen gewezen op de tegengestelde maatschappelijke doelen ten algemene nutte, waardoor de onuitvoerbaarheid en onhaalbaarheid van de gestelde doelen in het Natura 2000-gebied het Wierdense Veld aan de orde is. Daarnaast zal de N35 verbreed worden naar een vierbaans A-35 bij Wierden. Deze leden vragen de regering te onderbouwen of de KDW toegekend aan deze habitat juist zijn en of dit uitvoerbaar, haalbaar en betaalbaar is. Zijn deze habitats Europees bepaald, of op Rijks- dan wel op provinciaal niveau? Los van de landelijke ambitie om de KDW stevig te verlagen, vragen deze leden of de doelen realiseerbaar zijn, met de gevolgen dat bij de uitwerking alle duurzame landbouwbedrijven aan de oostkant zouden moeten verdwijnen. Kan de regering duidelijkheid geven over de aspecten uitvoerbaarheid en haalbaarheid in of rondom het Wierdense Veld?

De in AERIUS gebruikte KDW's per hexagoon in het Wierdense Veld zijn conform de daarvoor geldende standaard (Van Dobben e.a., 2012). De bepaling welke KDW relevant is per hexagoon is gebaseerd op de door de provincie vastgestelde (en onafhankelijk gevalideerde) habitatkaart. Deze kaart bevat de in het gebied (in meer dan verwaarloosbare mate) voorkomende, in 2017 aangewezen habitattypen. Daarmee staat vast dat de toegekende KDW's juist zijn.

Ten aanzien van de uitvoerbaarheid en haalbaarheid geldt dat uit de onderzoeken naar het Wierdense Veld blijkt dat een combinatie van interne maatregelen in het gebied en vernattingsmaatregelen in de omgeving perspectief biedt voor behoud van de natuurwaarden in het gebied en het behoud van de drinkwaterwinning nabij het Wierdense Veld. Een onzekere factor bij het Wierdense Veld is de intensiteit van de benutting van de drinkwaterwinningen in de toekomst. De winningen zijn langjarig gemiddeld ruim onder het vergunde niveau benut, maar dat kan in de toekomst anders worden. Het precieze ecologische effect daarvan is onzeker. Dat is een voorbeeld dat ik meeneem in gesprekken met de Europese Commissie over proportionaliteit van ingrepen in relatie tot de zekerheid over het te bereiken resultaat.

13. Het PBL heeft een uitgebreide onderbouwing opgesteld inzake de mogelijkheden om ammoniak te reduceren per 2030.⁹ Bij amendement¹⁰ zijn er nu ook omgevingswaarden vastgesteld voor 2025 en 2035. Is er voor de waarden 2025 en 2035 ook onderbouwing beschikbaar om te kunnen zien welke inspanningen de diverse sectoren moeten leveren om de doelen te halen? En hoe worden de sectoren daarbij betrokken? Welke aanpak heeft de regering voor ogen om de sector ook zelf uit te dagen tot het ontwikkelen en nemen van stikstof reducerende maatregelen?

Met de vaststelling van het bronmaatregelenpakket in april 2020 (Kamerstuk 35 334, P) kan niet alleen de omgevingswaarde van 2030 gerealiseerd worden, maar wordt ook voorzien in de omgevingswaarde van 2025. De verschillende bronmaatregelen uit het pakket renderen de komende jaren zodanig dat daarmee in 2025 40% van het stikstofgevoelig areaal binnen Natura 2000-gebieden onder de KDW kan worden gebracht. Daarnaast is met dit pakket ook het fundament gelegd, waarop onder andere verschillende maatregelen richting 2035 verder doorgetrokken zouden kunnen worden, zoals de aanvullende uitrol van stalmaatregelen, verdere optimalisatie van managementmaatregelen of uitbreiding van het Omschakelprogramma. Ook heeft implementatie van staand en voorgenomen (klimaat)beleid

⁸ Zie het voorgestelde artikel 2.15a, vierde lid, van de Omgevingswet.

⁹ PBL, 'Analyse Stikstofbronmaatregelen. Analyse op verzoek van het kabinet van zestien maatregelen om de uitstoot van stikstofoxiden en ammoniak in Nederland te beperken', 24 april 2020.

¹⁰ Kamerstuk 35 600, nr. 21 en Kamerstuk 35 600, nr. 49.

effect op de binnenlandse emissiereductie voor zowel de omgevingswaarden van 2025 en 2030 als de potentie voor verdere stikstofwinst richting 2035.

De precieze omvang van de opgave voor de periode 2030-2035 en de exacte opbrengsten van de daaraan gekoppelde maatregelen is onderdeel van verdere uitwerking. Vanzelfsprekend zal in gesprek met de sectoren de mogelijkheden tot verdere stikstofreductie verkend worden. Zo worden bij de implementatie en verdere uitwerking van de bronmaatregelen van de structurele aanpak brancheorganisaties en andere belanghebbenden al door het beleidsverantwoordelijke departement betrokken. De wijze waarop de betrokkenheid is georganiseerd verschilt per maatregel, bijvoorbeeld in stakeholderbijeenkomsten, (schriftelijke) publieke consultatie of werkgroepen met sectorpartijen. Vanzelfsprekend worden, ongeacht de vorm van betrokkenheid, de haalbaarheid en betaalbaarheid besproken en wordt in samenwerking verkend hoe deze geborgd blijven. Ook wordt, om te waarborgen dat de landbouwsector betrokken is bij de opgave, samen met sector- en ketenpartijen gewerkt aan afspraken over een langjarig toekomstperspectief. Hiermee wordt uitvoering gegeven aan de motie van het lid Bisschop (Kamerstuk 35 600, nr. 43). Onderdeel van dit proces zal ook zijn om te bezien hoe de sector zelf gestimuleerd kan worden om stikstofreducerende maatregelen te ontwikkelen én te nemen.

14. Heeft de regering een overzicht van de bedrijven per sector, per Natura 2000-gebied en per provincie? En is er daarbij zicht op waar innovatie, waar verplaatsing en waar stopzetten van een bedrijf het meest geëigend is om zo de doelstellingen te kunnen realiseren? En kan hierover ook met provincies en relevante stakeholders gericht het gesprek worden aangegaan? Is er bij de provincies genoeg financiële ruimte om dit voortvarend ter hand te nemen? Kan de regering een onderbouwing geven van de beschikbare middelen, toegeedeeld naar sector en provincie, met een objectieve onderbouwing, zodat duidelijk wordt dat er genoeg middelen beschikbaar zijn voor innovatie, verplaatsing respectievelijk uitkoop?

De provincies hebben als gebiedsregisseur voor de eigen provincie inzicht in het overzicht van bedrijfslocaties verdeeld over de sectoren en het overzicht van Natura 2000-gebieden per provincie. In AERIUS is de informatie beschikbaar.

Rijk en provincies werken samen in de gebiedsgerichte aanpak. Gebiedsgerichte mogelijkheden voor verplaatsen, innovatie of beëindiging komen binnen de kaders van genoemde maatregelen naar voren binnen de nauwe samenwerking tussen Rijk en provincies en daarmee ontstaat gaandeweg ook het in uw vraag bedoelde gecombineerde overzicht. Specifiek voor de regeling voor de gerichte uitkoop van piekbelasters in de veehouderij wordt reeds gewerkt met een zogenoemde omgevingswaarde in de Aankoopcalculator (AERIUS) waarmee de aankopende partij, in dit geval de provincie, kan bepalen welk bedrijf het meest geëigend is om te beëindigen voor de doelstellingen. In het gesprek dat met deze veehouders wordt gevoerd wordt gekeken naar bedrijfsspecifieke omstandigheden en mogelijkheden voor beëindiging of verplaatsing. Voor deze regeling worden vanuit het Rijk via een specifieke uitkering middelen uitgekeerd aan de provincies.

Aanvullend verkent het kabinet in samenwerking met provincies en met gerichte gesprekken met de industrie welk maatwerk mogelijk is voor gebiedsgerichte reductie van stikstofuitstoot door lokale piekbelasters in de industrie.

15. Voor de leden van de CDA-fractie lijkt deze kennis ook van groot belang ten behoeve van het uitvoeren van de Tweede Kamermotie De Groot en Van Otterloo¹¹ inzake extra inzet op de vrijwillige uitkoop van piekbelasters. De uitkoop van de belangrijkste piekbelasters realiseert snel omvangrijke stikstofreductie, wat ook als voordeel heeft dat de opdracht voor de overblijvende boeren minder zwaar is en zorgt voor een betere uitgangspositie voor de komende jaren. Zijn de aanbiedingen tot uitkoop aantrekkelijk genoeg voor de piekbelasters? Is het aanbod getoetst op basis van objectieve criteria? Immers, voor de boer is minimaal een verantwoord en helder onderbouwd aanbod nodig om verkoop/stopzetting van zijn bedrijf in overweging te laten nemen.

Het kabinet onderstreept het belang van de extra inzet op vrijwillige uitkoop van piekbelasters om zo bij te dragen aan de opgave tot stikstofreductie en de uitgangspositie voor overblijvende boeren te verbeteren. De eerste tranche van de Regeling provinciale aankoop veehouderijen nabij natuurgebieden wordt momenteel uitgevoerd door de provincies. Belangstelling voor deelname aan de regeling is groot.

¹¹ Kamerstuk 35 600, nr. 45.

De provincie voert gerichte gesprekken met veehouders. Op deze manier wordt deels invulling gegeven aan de extra inzet zoals benoemd in de Tweede Kamer motie van de leden De Groot en Van Otterloo (Kamerstuk 35 600, nr. 45). Daarnaast levert de uitvoering van deze eerste tranche aanvullende inzichten en informatie over de deelnamebereidheid en bedrijfsspecifieke overwegingen. Met deze inzichten zal op basis van evaluatie van de eerste tranche de tweede en derde tranche worden vormgegeven en daarin in ieder geval het verplaatsen van een bestaand bedrijf mogelijk te maken onder voorwaarden. De extra inzet in het kader van genoemde motie ziet dus enerzijds op het actief benaderen van veehouderijen binnen de eerste tranche en anderzijds op het ontwerp van de tweede en derde tranche.

16. Dezelfde vraag geldt voor de diverse subsidieregelingen en het Omschakelfonds. Bieden deze regelingen de boeren genoeg financieel comfort om de innovaties en verbeteringen inzake stikstofreductie aan te pakken? Temeer daar het verdienmodel van veel boeren al jaren onder druk staat, zoals ook regelmatig door de minister van LNV is gememoreerd.

Binnen de structurele aanpak is circa € 2 miljard beschikbaar gesteld voor (bron)maatregelen om de stikstofuitstoot van landbouw, verkeer, bouw en industrie te verminderen. In dit pakket zit een balans voor boeren die willen verduurzamen en boeren die gaan stoppen:

- Integrale brongerichte emissiereductie in stallen: integrale brongerichte aanpak van stikstof- en broeikasgasemissies door 1) de Subsidieregeling brongerichte verduurzaming (Sbv), € 172 miljoen 2) aanscherping emissienormen ammoniak, € 280 miljoen en 3) algehele verduurzaming veehouderij.
- Emissiearme mestaanwending, € 105 miljoen
- Weidegang, € 3 miljoen
- Omschakelprogramma (voorheen Omschakelfonds), € 175 miljoen
- Verlaging ruweiwit in veevoer, € 73 miljoen waarvan een deel wordt ingezet voor coaches en advies
- Stimuleringsregeling mestverwerking, € 15 miljoen
- Tweede ophoging warme sanering varkenshouderij, € 275 miljoen extra
- Landelijke beëindigingsregeling (Lbv), € 970 miljoen
- Gerichte opkoop, € 350 miljoen

Deze diverse subsidieregelingen en het Omschakelprogramma (voorheen Omschakelfonds) moeten de ondernemer stimuleren en ondersteunen om innovaties en verbeteringen inzake stikstofreductie aan te pakken. Deze regelingen maken het voor boeren financieel aantrekkelijker om op verschillende aspecten stappen richting verduurzaming te zetten. Voor deze regelingen geldt dat deze op basis van vrijwilligheid zijn, dat betekent dat het uiteindelijk de keuze van de ondernemer is of hij/zij gebruik wil maken van deze regelingen.

Naast deze regelingen werk ik uiteraard ook aan het versterken van het verdienvermogen van de agrarische sector. Zoals ik eerder heb aangegeven is versterking van het verdienvermogen zowel een voorwaarde als een doel om de omslag te kunnen maken. Een goed verdienvermogen geeft boeren immers ook de financiële ruimte om de nodige investeringen in verduurzaming te doen en deze terug te verdienen. Met de agrarische ondernemerschapsagenda (Kamerstuk 32 670, nr. 199) heb ik aangegeven welke stappen ik heb gezet en de komende tijd wil zetten, om verder te werken aan een duurzaam verdienvermogen voor de agrarische sector.

17. Bij het realiseren van de doelstellingen wordt er inzake de bronmaatregelen veel ingezet op innovatie. De toewijzing van subsidiegelden voor innovatie zijn echter onderworpen aan strenge criteria van de Regeling ammoniak en veehouderij (Rav). Dit kan de innovatie belemmeren. Hoe beziet de regering de criteria van de Rav in het licht van de noodzakelijke innovatie? Welke mogelijkheden ziet de regering om de innovatie een extra stimulans te geven?

Het klopt dat er voorwaarden zijn gesteld aan het verkrijgen van subsidie voor innovatie. Die voorwaarden staan echter niet in de Regeling ammoniak en veehouderij (Rav), maar in de Subsidiemodules brongerichte verduurzaming stal- en managementmaatregelen (Sbv).

Om innovaties te versnellen zijn, naast de hierboven genoemde Sbv, verschillende acties in gang gezet. Zo heb ik in februari 2020, samen met onder andere vertegenwoordigers van de sector en de decentrale overheden, de Taskforce Versnelling Innovatieproces Stalsystemen ingesteld. Over de aanbevelingen van de Taskforce en hoe ik daarmee om wil gaan heb ik, mede namens de Staatssecretaris van Infrastructuur

en Waterstaat (IenW), de Tweede Kamer geïnformeerd op 5 februari 2021 (Kamerstuk 29 383, nr. 357). Het advies geeft richting aan de transitie naar een systeem gebaseerd op gemeten emissie uit de stal en daarmee het voornemen van de Staatssecretaris van IenW en mij, zoals verwoord in de brief van 2 juli 2020 (Kamerstuk 29 383, nr. 345) in reactie op het rapport 'Een nieuw beoordelingssysteem van stalbeoordeling' door Rebel. Ook heb ik de Tweede Kamer op 11 februari 2021 geïnformeerd hoe ik uitvoering wil geven aan de aangenomen motie van het lid Lodders over de inzet van een speciaal gezant innovatie.¹² De speciaal gezant die ik voornemens ben te benoemen, moet partijen uit het publieke en private veld kunnen verbinden. Dit met als doel de ontwikkeling en uiteindelijke toepassing van innovatieve stalsystemen, hoogwaardige mestverwerkingstechnieken en (precisie)technologie bij mestaanwending in versnelling te brengen. Verder is de inzet om de huidige regelgeving en praktische uitvoering voor het vaststellen van emissiefactoren te optimaliseren. Boven op de verbeteracties van de afgelopen jaren die de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) – de uitvoerder van de stalbeoordeling – heeft doorgevoerd, zal RVO daarom verdergaande inhoudelijke en procesmatige verandering doorvoeren.

18. De leden van de CDA-fractie menen begrepen te hebben dat de doelstellingen van 40%, 50% en 74% Natura 2000-gebieden onder de KDW een landelijke doelstelling betreft. Indien dit het geval is, hoe worden deze doelstellingen toebedeeld aan de diverse provincies? Zijn daar met de provincies afspraken over gemaakt? Hoe weet de regering of elke provincie haar deel oppakt? Hoe wordt daarbij omgegaan met de invloeden en stikstofdepositie uit het buitenland, met name in de grensprovincies? Heeft de regering per gebied zicht op welke mogelijkheden er wel en niet zijn, juist in de grensprovincies? Er zullen Natura 2000-gebieden zijn die – mede vanwege de stevige stikstofdepositie uit het buitenland (gemiddeld immers 32%) ondanks de vele bronmaatregelen en natuurverbetering niet het gewenste resultaat kunnen halen. Wat betekent dat voor de totale bijdrage van die provincies? Welke mogelijkheden heeft de regering in Europees verband in deze?

Het amendement van de leden Futselaar en De Groot (Kamerstuk 35 600, nr. 25) regelt dat elke provincie een gebiedsplan moet opstellen waarin zij voor de Natura 2000-gebieden in die provincie de bijdrage aan het bereiken van de landelijke omgevingswaarde uitwerkt. Het IPO voert regie op de totstandkoming van deze gebiedsplannen, waarbij het Rijk kaders en randvoorwaarden meegeeft. Uitgangspunt daarbij is dat het Rijk verantwoordelijk is voor het behalen van de landelijke resultaatsverplichtende omgevingswaarden. Door middel van monitoring worden zowel de ontwikkelingen op het gebied van stikstofdepositie als natuur gevolgd zodat bijgestuurd kan worden als blijkt dat dit nodig is om tijdig te voldoen aan de resultaatsverplichtende omgevingswaarde voor stikstofdepositie, om natuurbehoud te kunnen blijven verzekeren en om de instandhoudingsdoelstellingen (op termijn) te realiseren. Vanuit de huidige Wet natuurbescherming zijn provincies daarnaast al verplicht om maatregelen te treffen om in de Natura 2000-gebieden de instandhoudingsdoelstellingen te realiseren.¹³

De basis voor de in het amendement bedoelde gebiedsplannen zijn de analyses die inzicht geven in de opgave per gebied. De gebiedsplannen dienen vervolgens invulling te geven aan die opgave. Na ontvangst van een gebiedsplan kan de Minister van LNV, als Rijk en provincie daarover overeenstemming hebben, het programma stikstofreductie en natuurverbetering dienovereenkomstig wijzigen. Er geldt een uitvoeringsplicht voor bestuursorganen die hebben ingestemd om landelijke dan wel regionale maatregelen op te nemen in het programma. Voor de opgenomen maatregelen voorziet het wetsvoorstel in een uitvoeringsplicht.

Het buitenland draagt voor een aanzienlijk deel bij aan de stikstofdepositie in Nederland, en met name de provincies in het grensgebied kampen met deze extra last. In de stikstofaanpak is dan ook rekening gehouden met de buitenlandse depositie op de Natura 2000-gebieden. Bij doorrekening van de situatie in 2030 is bijvoorbeeld de daling meegenomen van de buitenlandse emissiebronnen als gevolg van de voor alle Europese landen geldende verplichtingen van de NEC-richtlijn. Daarnaast ben ik met Vlaanderen en de Duitse deelstaten Noordrijn-Westfalen en Nedersaksen in gesprek om te komen tot een grensoverschrijdende samenwerking bij de aanpak van de stikstofproblematiek. Ook wordt samen met de provincies de casuïstiek in de grensregio's nader verkend, met als doel om tot een handelingsperspectief te komen voor de gebieden waar depositie van het buitenland aan weerszijden van de grens een

¹² Kamerstuk 35 570 XIV, nr. 72.

¹³ Zie de artikelen 1.12, 2.2 en 2.3 van de Wet natuurbescherming.

belangrijk knelpunt vormt. Tenslotte vindt onder andere een verkenning plaats met Vlaanderen om vanuit een gezamenlijk belang samen het overleg aan te gaan met de Europese Commissie over een passende grensoverschrijdende aanpak van de stikstofopgave.

19. Zo blijkt uit recent verschenen berichten in de media dat de Nederlandse droge heide in slechte staat van instandhouding is en Duitsland (Nedersaksen) aan Europa heeft gerapporteerd dat de heide daar wel in goede staat van instandhouding is. De achtergronddepositie is in beide gebieden vergelijkbaar. Is dit de regering bekend? Kloppen deze berichten en zo ja, als de depositie dus niet wezenlijk verschilt, hoe verklaart de regering de verschillen in rapportage?

Deze berichten zijn bekend. De droge heide (habitattypen H4030) heeft in Nederland als geheel inderdaad een zeer ongunstige staat van instandhouding. In Duitsland is verschillend gerapporteerd over dit habitattypen: voor het deel dat behoort tot de Atlantische regio gunstig en voor het deel dat onderdeel is van andere regio's zeer ongunstig. Ook in bijvoorbeeld België is de staat van instandhouding van droge heide zeer ongunstig. De gunstige score in de Atlantische regio van Duitsland is een uitzondering in Europa en blijkt te optimistisch te zijn.¹⁴ Zo is de omvang van de oppervlakte weliswaar stabiel, maar dat wordt veroorzaakt doordat afname van het habitattypen droge heide wordt gecompenseerd doordat andere habitattypen in heide zijn veranderd (waardoor ze zelf ongunstiger zijn geworden); dit is geen duurzame basis voor behoud van droge heide. Ook heeft Duitsland de lat voor de gunstige referentiewaarden en voor de beoordeling van kwaliteit lager gelegd dan Nederland en de aanbevelingen van de Europese Commissie. Tot slot zijn bij het beoordelen van de kwaliteit de voor de droge heide kenmerkende diersoorten niet meegenomen, zoals in Nederland wel is gebeurd; als o.a. insecten mee beoordeeld zouden zijn, zou het niet de kwalificatie gunstig gekregen hebben. Om deze reden verwacht de organisatie die de Duitse rapportage heeft ingestuurd dat de Duitse beoordeling in de komende jaren zal worden aangepast.

20. Hoe houdt de regering de vinger aan de pols gedurende de tijd van het ontwikkelen van programma's om te kunnen beoordelen dat per provincie de totale optelling van alle provincie-programma's minimaal gelijk is aan de vastgestelde doelstellingen? Is er landelijk inzicht om te kunnen beoordelen of elke provincie haar fair share pakt? Zo ja, hoe is die toedeling berekend? Zo neen, welke middelen heeft de regering om zo nodig provincies in deze te verplichten?

Het programma stikstofreductie en natuurverbetering, toekomstige wijzigingen daarvan alsmede de gebiedsplannen komen tot stand in een goede dialoog tussen Rijk en provincies, vanuit de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor natuurbescherming en worden bekrachtigd in wederzijdse bestuurlijke afspraken. Uitgangspunt daarbij is dat het Rijk verantwoordelijk is voor het behalen van de landelijke resultaatsverplichtende omgevingswaarden. Het Rijk en provincies hebben reeds de afspraak gemaakt dat de provincies bijdragen aan de implementatie en, waar mogelijk, de optimalisatie van het landelijke bronmaatregelenpakket. Met het landelijke pakket van maatregelen zullen minimaal de vastgestelde doelstellingen en resultaatsverplichtende omgevingswaarden behaald worden.

In aanvulling op de implementatie van de landelijke maatregelen legt het amendement van de leden Futselaar en De Groot (Kamerstuk 35 600, nr. 50) vast dat er een provinciaal gebiedsplan wordt opgesteld, ter nadere gebiedsgerichte uitwerking van het programma. De provincies nemen het voortouw voor de nadere uitwerking van de gebiedsplannen waarbij in ieder geval rekening wordt gehouden dat de plannen en de onderliggende analyses vergelijkbaar zijn en optellen tot de landelijke omgevingswaarden. Zo kunnen we landelijk het overzicht houden.

De analyses die ten grondslag liggen aan de gebiedsplannen geven inzicht in de opgave in een gebied gerelateerd aan de landelijke omgevingswaarden; het gaat niet om vooraf vastgestelde provinciale doelstellingen. Provincies kunnen naast hun inzet op de landelijke bronmaatregelen voorstellen doen tot wijziging van het programma, bijvoorbeeld omdat zij andere lokale maatregelen voorstellen die in hun gebied beter effect sorteren. Daarmee geeft het amendement (binnen de geldende kaders) ruimte voor maatwerk passend bij de kenmerken van een gebied en de uitdagingen die daar liggen. Over een programmawijziging moeten Rijk en provincies overeenstemming hebben.

¹⁴ Voor de rapportages van habitattypen 4030, zie: <https://nature-art17.eionet.europa.eu/article17/habitat/summary/?period=5&group=Heath+%26+scrub&subject=4030®ion=>

Voor de (landelijke of regionale) maatregelen in het programma geldt er een uitvoeringsplicht voor bestuursorganen wanneer zij met opname van maatregelen in het programma hebben ingestemd. Indien er geen instemming is, bestaat er geen uitvoeringsplicht.¹⁵ In dat geval zullen Rijk en provincies bestuurlijk het gesprek voeren over de wijze waarop de provincies conform hun wettelijke taak in de Natura 2000-gebieden de instandhoudingsdoelen gaan realiseren. In een uiterst geval kunnen dan de instrumenten vanuit interbestuurlijk toezicht van toepassing zijn. Ik verwacht dat dit niet nodig zal zijn, omdat Rijk en provincies zich ten volle verantwoordelijk voelen voor de stikstofaanpak.

21. Deze vraag is naar de mening van de leden van de CDA-fractie des te meer prangend gezien de toelichting dat provincies, gemeenten en andere stakeholders slechts gehouden worden aan die opdrachten, die zij zelf expliciet hebben goedgekeurd. Zijn er met de provincies ook tijdslimieten afgesproken voor het indienen van hun programma's, zodat er tijd genoeg overblijft voor de daaruit voortvloeiende maatregelen?

In het voorgestelde artikel 1.12fa van de Wet natuurbescherming is erin voorzien dat gebiedsplannen worden opgesteld binnen twee jaar na inwerkingtreding van het voorgestelde artikel 1.12b van die wet. Alle provincies zijn – in het kader van de gebiedsgerichte aanpak - inmiddels aan de slag met de gebiedsprocessen die nodig zijn om te komen tot gebiedsplannen en een bijbehorende aanpak.

Het Rijk verwacht, op basis van de huidige gebiedsprocessen in de provincies en de gesprekken die het Rijk daarover met provincies voert, dat er al ruim binnen de uiterlijke termijn zoals opgenomen in artikel 1.12fa, gebiedsplannen zullen worden opgesteld door provincies. Daarnaast faciliteert de 'voorlopersmotie' van de leden Dik-Faber en Geurts (Kamerstuk 35 600, nr. 48) flexibiliteit en ondersteuning van het Rijk voor provincies die sneller willen, dan wel kunnen gaan. Ook verkent het Rijk met het IPO een nadere roadmap om tot de gebiedsplannen te komen, waarbij afspraken worden gemaakt over timing en fasering van de benodigde stappen, zoals de oplevering van de analyses.

22. De uitvoering van de voorliggende wet zal veel extra werk vergen van de provincies. Werk dat enerzijds veel specifieke professionaliteit vergt en anderzijds snel ter hand moet worden genomen. Heeft de regering in dat kader inzicht in de beschikbaarheid van voldoende voor deze onderwerpen gekwalificeerde medewerkers? Dit aangezien er diverse signalen zijn dat de huidige werkzaamheden al een groot punt van aandacht is, onder andere rond het bepalen en administreren van KDW's. Worden daar speciale afspraken over gemaakt tussen Rijk en provincie?

Ik ben het met deze leden eens dat het uitgangspunt extra werk vergt van provincies. In overleg met provincies zal worden nagegaan wat er mogelijk aanvullend nodig is qua capaciteit, kennis en kunde. Het is de ambitie om daarin waar nodig en mogelijk te zorgen voor ondersteuning, waarbij bijvoorbeeld gedacht kan worden aan een expertpool waarbij de inzet van deskundigen wordt georganiseerd.

23. Van de huidige Natura 2000-gebieden is – op basis van de metingen uit 2018 – ca. 22-24% onder de KDW. Zijn er van alle Natura 2000-gebieden actuele KDW cijfers beschikbaar en is daarover overeenstemming dat deze cijfers dé basis vormen voor het meten van de KDW in de komende jaren?

Ja, van alle stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden is bekend hoe de stikstofdepositie zich verhoudt tot de KDW's die voor dat gebied van toepassing zijn. Deze informatie is te vinden in AERIUS monitor (<https://monitor.aerius.nl/>). AERIUS Monitor 2020 laat de depositie voor de jaren 2017, 2018 en 2030 zien. De depositiekaarten zijn tot stand gekomen door de depositie te berekenen met de meest recent gerapporteerde emissies (2017, 2018) en emissieprognoses (2030). AERIUS is het best beschikbare instrument voor het berekenen van depositie. Het Adviescollege Meten en Berekenen Stikstof heeft vastgesteld dat het Nederlandse meet- en modelinstrumentarium voor de doorrekening op nationale schaal van goede kwaliteit is, en daarmee doelgeschikt is. AERIUS wordt regelmatig geactualiseerd zodat de nieuwste wetenschappelijke inzichten en actuele data verwerkt worden.

¹⁵ Ook kan een uitvoeringsplicht volgen uit door het Rijk daartoe te stellen instructieregels en instructies (zie artikel 3.18, tweede lid, onder b, Omgevingswet).

24. Temeer daar veel KDW's modelmatig zijn bepaald. Wordt in de praktijk getoetst of de modelmatige uitkomsten van de hoogte van de KDW ook daadwerkelijk klopt? Is er ook helderheid hoe er gemeten wordt?

De KDW's zijn voor een belangrijk deel gebaseerd op praktijkkennis (veld- en laboratoriumexperimenten). Modeluitkomsten zijn alleen gebruikt ter aanvulling of precisering. De metingen die ten grondslag liggen aan de KDW's zijn in vele wetenschappelijke publicaties verantwoord. Het kabinet betreft bij verdere ontwikkeling van het modellen-systeem ook de motie-Geurts/Harbers (Kamerstuk 35 600, nr. 30).

25. De commissie-Hordijk heeft advies¹⁶ gegeven over het gebruik van modellen. Als het advies gevolgd wordt, dan betekent dit dat er een mix van modellen gebruikt gaat worden, waarbij vermoedelijk de invloed van het buitenland toeneemt. Volgt de regering het advies van de commissie-Hordijk en welke gevolgen heeft dat voor het bereiken van de omgevingswaarden in deze wet? Als de opgave daardoor groter wordt, is er dan een overweging de omgevingswaarde bij te stellen?

Het Adviescollege Meten en Berekenen Stikstof heeft aanbevolen om onzekerheden te reduceren onder meer door het gebruik van een modelensemble verder te verkennen. Er bestaan reeds verschillende modellen die verschillende uitkomsten opleveren. Het is echter nog niet bekend waardoor deze verschillen veroorzaakt worden. Het modelensemble-onderzoek heeft als doel deze verschillen te duiden. Een model bestaat uit verschillende modules die de processen beschrijven van bijvoorbeeld transport en depositie van stikstof. Binnen een modelensemble wordt het effect van de keuze in invoerdata en wiskundige formules op uitkomsten onderzocht en wordt nagegaan welke resultaten het beste overeenkomen met de metingen. Eind 2024 zal dit onderzoek worden afgerond. In de brief van 13 oktober 2020 (Kamerstuk 35 334, Y) is reeds aangekondigd dat dit nader verkend zal worden in het Nationaal Kennisprogramma Stikstof. Op dit moment stelt een consortium van kennisinstellingen een onderzoeksplan op om de mogelijkheden te onderzoeken om te komen tot een modelensemble. Het kabinet betreft hierbij ook de motie-Geurts/Harbers (Kamerstuk 35 600, nr. 30).

Uit de monitoring van de omgevingswaarden en tussendoelen zou kunnen blijken dat stikstofdepositie door bronnen in andere EU-lidstaten in de weg staat aan realisatie van de instandhoudingsdoelstellingen in een specifiek Natura 2000-gebied. Het wetsvoorstel regelt voor die situatie dat de Minister van LNV in overleg treedt met die lidstaten en zo nodig met de Europese Commissie over de toepassing van de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn voor dat Natura 2000-gebied en de betrokken habitat.

26. Het systeem AERIUS wordt gebruikt om de depositie op de Natura 2000-gebieden te bepalen. Tot nu toe betrof dat steeds begrensde Natura 2000-gebieden. Herkent de regering de berichten dat de depositiebepaling ook plaats vindt op hexagonalen die geen deel uitmaken van Natura 200-gebieden en dat er geregeld gebieden zouden worden 'bijgeplust'? Bij eenzelfde vergund dierenaantal kan daardoor de depositie wijzigen en toenemen. Worden de metingen van AERIUS gevalideerd met metingen in de praktijk met neerslag (depositie) op natuurgebieden? Worden de gewassen, geteeld in of rondom Natura 2000-gebieden, die stikstof opnemen, meegenomen in de berekeningen van AERIUS? Kan de regering deze onduidelijkheden wegnemen? Het is immers voor alle betrokkenen, maar zeker ook voor de agrarische bedrijven, van belang dat zij weten waar zij vanuit moeten gaan en dat dit een stabiel gegeven is.

Uit AERIUS Monitor (<https://monitor.aerius.nl/gebied.html>) blijkt dat alleen hexagonalen die overlappen met een Natura 2000-gebied relevant zijn. De omgevingswaarden uit het wetsvoorstel hebben dus ook alleen op die gebieden betrekking. Er worden geen gebieden 'bijgeplust'.¹⁷ De depositiewaarden in AERIUS betreffen berekeningen en geen metingen. De berekeningen worden echter wel gekalibreerd op basis van metingen. Zie voor verdere uitleg hierover de webpagina <https://www.aerius.nl/nl/factsheets/bepalen-depositie-natura-2000-gebieden/15-10-2020>.

¹⁶ 'Meer meten, robuuster berekenen Eindrapport van het Adviescollege Meten en Berekenen Stikstof', 15 juni 2020, blz. 9. Bijlage bij Kamerstuk 35 334, R.

¹⁷ Over het 'bijplussen' zijn vragen gesteld in Tweede Kamer, die op 23 november 2020 beantwoord zijn, zie met name Kamerstuk 2020D47808.

Gewassen die in of rondom Natura 2000-gebieden worden geteeld, worden niet als zodanig meegenomen in de AERIUS-berekeningen. Via de genoemde kalibratie (aan de hand van metingen) wordt indirect wel rekening gehouden met opname door gewassen.

27. Uit onder meer de uitspraak van de Raad van State inzake de aanleg van de A15¹⁸ blijkt dat er verschillende meetmodellen worden gehanteerd voor de uitstoot door de landbouw en de uitstoot door het wegverkeer. Dit geeft de commissie-Hordijk ook aan. Kan de regering hier een toelichting op geven en aangeven of en hoe dat zal worden opgepakt? (Zie daartoe ook het onderzoek van de Gelderse ChristenUnie). Is de uitvoering van deze wet wel 'Raad van State-proof'?

Voor projecten met een verkeersaantrekkende werking, zoals woningbouw of een wegproject, berekent AERIUS Calculator de projectbijdrage aan de depositie met de Standaard Rekenmethode 2 (SRM2), waarbij de depositie tot 5 km van de weg wordt berekend. De modellering in SRM2 is specifiek voor de emissiebron wegverkeer ontwikkeld en houdt rekening met de invloed van specifieke wegkenmerken op de verspreiding, zoals de hoogte en diepteligging van de weg en de aanwezigheid van geluidsschermen. Bij andere emissiebronnen, zoals scheepvaart of emissies uit een stal rekent AERIUS Calculator met het Operationele Prioritaire Stoffenmodel (OPS), waarbij geen maximale rekenafstand wordt gehanteerd, zoals ook geconstateerd in het aangehaalde onderzoek van de Gelderse ChristenUnie.¹⁹ Naar aanleiding van de bevindingen van het Adviescollege Meten en Berekenen Stikstof (onder meer op het gebruik van verschillende meetmodellen) onderzoekt het kabinet, in samenwerking met het RIVM, of aan de hand van eenduidige criteria wetenschappelijk onderbouwde afstandsgrenzen dan wel een depositiewaarde voor verschillende emissiebronnen vast te stellen zijn (brief van 13 oktober 2020, Kamerstuk 35 334, Y). Het Kabinet heeft aangegeven voor de zomer met de uitkomsten van dit onderzoek te komen.

Het wetsvoorstel ziet niet op de wijze waarop de stikstofdepositie wordt berekend in het kader van toestemmingverlening aan projecten. AERIUS Calculator is in het huidige artikel 2.1, eerste lid, van de Regeling natuurbescherming voorgeschreven als rekeninstrument voor de berekening van de depositiebijdrage van projecten op daarvoor gevoelige habitats in Natura 2000-gebieden. Het rekeninstrument wordt ieder jaar geactualiseerd om nieuwe (wetenschappelijke) inzichten te verwerken.

28. De leden van de CDA-fractie constateren dat er ook stikstofgevoelige hexagonen blijken te zijn ingetekend op gronden die in agrarisch gebruik zijn. Boeren werken bijvoorbeeld mee aan agrarisch natuurbeheer en worden vervolgens in de vergunningverlening gestraft omdat er een stikstofgevoelige hectare bij is gekomen in hun buurt. Acht de regering dit correct? En zo neen, welke maatregelen kunnen genomen worden om dit te voorkomen?

Ter uitvoering van de motie-Geurts/Harbers (Kamerstuk 35 600, nr. 31) wordt uitgezocht waar sprake is van door agrariërs bemeste graslanden, zodat inzichtelijk wordt waar ten onrechte is verondersteld dat stikstofgevoelig leefgebied voorkomt. Noodzakelijke correcties worden zoveel mogelijk verwerkt in de nieuwe versie van AERIUS.

29. De leden van de CDA-fractie merken ook op dat bij intern salderen er bedrijfsontwikkeling mogelijk is zonder dat de depositie op een natuurgebied groter wordt, bijvoorbeeld door investering in emissiearme systemen. Het heeft daardoor geen 'significant effect' op de natuur. Deze leden vragen de regering of bij intern salderen geen (nieuwe) vergunning nodig is. Kan de regering toezeggen dat dit tot 2035 duurzaam overheidsbeleid blijft?

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State maakt in haar uitspraak van 20 januari 2021 (ECLI:NL:RVS:2021:71) duidelijk dat er vanaf 1 januari 2020 geen vergunning op grond van de Wet natuurbescherming nodig is, wanneer een project als gevolg van intern salderen geen grotere stikstofbelasting veroorzaakt dan was toegestaan in de uitgangssituatie en er buiten stikstof geen andere effecten zijn die een significant gevolg kunnen hebben. De Afdeling acht significante negatieve gevolgen door een toename van stikstofdepositie in een dergelijk geval uitgesloten. De bevoegde gezagen gingen

¹⁸ Raad van State, 'Minister I&W moet stikstofgevolgen tracébesluit ViA15 beter motiveren', 20 januari 2021

<https://www.raadvanstate.nl/actueel/nieuws/@124103/stikstofgevolgen-tracebesluit-via15/>

¹⁹ <https://www.omroep gelderland.nl/nieuws/6743496/ChristenUnie-zet-grote-vraagtekens-bij-stikstofmethode-A15>

er tot deze uitspraak nog van uit dat er wel sprake was van een vergunningplicht bij intern salderen. Het kabinet brengt samen met provincies momenteel in kaart wat de uitspraak betekent voor het stikstofbeleid. Hierbij wordt onder andere aandacht besteed aan de wijze waarop aan initiatiefnemers zoveel mogelijk duidelijkheid en rechtszekerheid geboden kan worden en aan de wijze waarop toezichthouders zicht kunnen houden op de bedrijfssituatie in relatie tot naleving van de toegestane stikstofuitstoot en -depositie. Het spreekt voor zich dat het kabinet en provincies streven naar een duurzame oplossing.

30. Voor het legaliseren van zogenaamde PAS-meldingen en andere activiteiten die onder het PAS-regime gerechtvaardigd waren is 20 mol gereserveerd. Klopt het dat het legaliseren van de PAS-meldingen pas geëffectueerd kan worden als er daadwerkelijk 20 mol stikstofreductie als gevolg van de bronmaatregelen van deze wet zijn gerealiseerd? Welke tijdsplanning verwacht de regering? Temeer daar diverse boeren voor bijvoorbeeld financiering afhankelijk zijn van de legalisatie van hun vergunning en de situatie door de recente uitspraak van de Raad van State voor boeren, maar ook voor de provincies, nijpender is geworden.

Het is niet noodzakelijk dat de volledige omvang van de ontwikkelreserve wordt gerealiseerd voordat de eerste meldingen gelegaliseerd kunnen worden. Het is wel nodig dat de effecten van de bronmaatregelen vaststaan voordat deze kunnen worden toebedeeld. Daarmee is de systematiek van de structurele aanpak fundamenteel anders dan die van het PAS. Zodra er effecten vaststaan, worden deze meteen ingezet om meldingen mee te legaliseren. Ook kunnen bevoegde gezagen in sommige gevallen al aan het einde van het voorjaar van 2021 vaststellen dat activiteiten van melders niet vergunningplichtig zijn op basis van intern salderen. Ook op deze wijze kan de onzekerheid voor melders worden weggenomen. Als uw Kamer besluit het wetsvoorstel aan te nemen en het kracht van wet verkrijgt, dan geldt de wettelijke termijn van drie jaar na inwerkingtreding van het legalisatieprogramma om de maatregelen te nemen die daarvoor noodzakelijk zijn. Ik verwacht een belangrijk deel van de problematiek tijdens de looptijd van het programma op te kunnen lossen.

31. Is de mogelijkheid van legaliseren ook beschikbaar voor diverse agrarische en niet-agrarische bedrijven waarbij hun stikstofuitstoot wel gestegen is ten opzichte van de referentiedata (1994 -2004), maar geen Wnb-vergunning hebben? Vaak hebben zij te goedertrouw gehandeld.

Ik neem aan dat de vraag doelt op de groep interimmers. Waar die situaties tijdens het PAS niet in een vergunning zijn omgezet, is in mijn brief aan de Tweede Kamer van 27 juni 2019 (Kamerstuk 32 670, nr. 163) reeds gecommuniceerd dat voor deze activiteiten alsnog een vergunningaanvraag gedaan moet worden om een in rechte vaststaande vergunning verleend te krijgen. Daarbij treed ik in overleg met provincies over de interimmers die eerder van een bevoegd gezag bericht hebben ontvangen dat een natuurvergunning niet nodig zou zijn, om te bezien welke mogelijkheden er zijn om deze groep alsnog van toestemming te voorzien. In principe geldt dat een toestemming zonder hulp van de overheid aangevraagd moet worden, net zoals voor andere activiteiten waarbij geen sprake is van een vaststaande vergunning. Voor alle interimmers maak ik samen met de provincies inzichtelijk welke opties deze initiatiefnemers daarvoor hebben. Tot slot communiceer ik deze mogelijkheden actief richting de sectororganisaties waarin de interimmers vertegenwoordigd zijn.

32. Eén van de opbrengsten van het voorliggende wetsvoorstel is dat er dankzij de stikstofreducerende maatregelen weer ruimte komt voor de bouw. Denk bijvoorbeeld aan primaire keringen of andere bouwwerken die een bijdrage leveren aan de bescherming van ons land, dan wel aan de energietransitie/verduurzaming. Hoe wordt de vrijkomende stikstofruimte toebedeeld? Per provincie? Hoe wordt omgegaan met de wensen van projecten in deze in provincies waar minder mogelijkheden zijn tot stikstofreductie, zo vragen de leden van de fractie van het CDA.

Het voorliggende wetsvoorstel maakt activiteiten in de bouw mogelijk door de introductie van een partiële vrijstelling van de Natura 2000-vergunningplicht voor wat betreft het aspect stikstof voor activiteiten van de bouwsector met tijdelijke, kleine deposities in de bouwfase. Er is hier overigens geen sprake van het verdelen van stikstofruimte. Daarnaast is er minimaal gemiddeld 9 mol/ha/jr voor verschillende projecten van nationaal belang gereserveerd in de ontwikkelreserve. Deze laatste is gebaseerd op het pakket bronmaatregelen van 24 april 2020 (Kamerstuk 35 334, P). Over de wijze waarop de vrijkomende depositieruimte uit deze ontwikkelreserve wordt toebedeeld aan deze projecten wordt nog nader besloten. In provincies waar minder mogelijkheden zijn voor aanvullende

stikstofreductie kunnen initiatiefnemers in gesprek gaan met de provincies, zodat dit kan worden meegenomen in hun gebiedsaanpak.

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van GroenLinks

Verdeling van opbrengst (bron)maatregelen

De regering neemt een groot pakket (bron)maatregelen om een stikstofreductie in de Natura 2000-gebieden te realiseren. De leden van de fractie van GroenLinks zien echter dat een deel van de maatregelen zichzelf zullen moeten bewijzen en dat een ander deel op voorhand 'harde' reducties teweeg zullen brengen. Deze leden zijn van mening dat het belangrijk is dat tegenover uitgifte van stikstofruimte (de ontwikkelreserve) alleen harde reducties kunnen staan om juridisch een kans te maken.

33. Kan de regering een overzicht geven van de verschillende bronmaatregelen en de specifieke maatregelen die worden genomen om de stikstofuitstoot te reduceren? Kan de regering aangeven welk(e) (deel van de) opbrengst van de verschillende maatregelen aan welk doel besteed wordt? Dit zodat helder wordt welke maatregelen staan tegenover de uitgifte van stikstofruimte aan de ontwikkelreserve, projecten van nationaal belang, de PAS melders en de meldingsvrije activiteiten. Kan de regering daarbij in het bijzonder ingaan op de verdeling tussen de verschillende activiteiten die binnen de ontwikkelreserve een plaats hebben gekregen?

Op 24 april 2020 is het pakket bronmaatregelen aangekondigd (Kamerstuk 35 334, P). De effecten van deze maatregelen komen ten goede aan natuurherstel en -behoud tot een totaal van 110 mol/ha/jr in 2030.

Bronmaatregelen structurele aanpak stikstof <i>Deze raming dateert van 24 april 2020, zoals gepubliceerd op de website van het PBL.²⁰</i>	Raming gemiddeld verwacht generiek effect (mol/ha/jr, 2030)
Tweede verhoging subsidieregeling sanering varkenshouderijen (Srv)	8,5 mol/ha/jr
Landelijke beëindigingsregeling	31,7 mol/ha/jr
Verlagen ruw eiwitgehalte veevoer ²¹	14,4 - 63,4 mol/ha/jr
Vergroten aantal uren weidegang	0,8 - 3,7 mol/ha/jr
Verdunnen mest	2,3 - 9,2 mol/ha/jr
Stalmaatregelen	30- 41 mol/ha/jr
Maatwerkeraanpak Piekbelasters industrie	0 - 0,3 mol/ha/jr
Verkenning aanpassing bestaande Best Beschikbare Technologie (BBT) aanpak	0 - 5 mol/ha/jr
Retrofit binnenvaart-katalysatoren	4,2 mol/ha/jr
Stimuleren elektrisch taxiën (voor het technisch potentieel)	0,4 mol/ha/jr
Gerichte handhaving AdBlue systemen vrachtwagens	2,0 mol/ha/jr
Walstroom zeevaart	0,3 mol/ha/jr
Omschakelprogramma (ambtelijke inschatting)	3,5 mol/ha/jr
Innovatieregeling verduurzaming mobiele werktuigen Bouwsector	Geen effect toegekend
Mestverwerking	Nog geen raming beschikbaar

De ontwikkelreserve van minimaal gemiddeld 20 mol/ha/jr is tevens gebaseerd op het bronmaatregelenpakket van 24 april 2020. De effecten hiervan moeten additioneel zijn ten opzichte van wat nodig is om de doelstellingen te bereiken. Deze ruimte wordt met prioriteit ingezet voor het legaliseren van de PAS-meldingen voor gemiddeld 11 mol/ha/jr. Van deze ontwikkelreserve resteert dus minimaal gemiddeld 9 mol/ha/jr voor projecten van nationaal belang.

²⁰ https://www.pbl.nl/sites/default/files/downloads/pbl_analyse_stikstofbronmaatregelen_24_april_2020.pdf

²¹ De managementmaatregelen veevoer – weidegang – verdunnen mest zijn vanwege de nodige onzekerheden met een bredere bandbreedte dan de raming van PBL opgenomen in het pakket bronmaatregelen. De minimale opbrengst in de bandbreedte van PBL is in het pakket met 50% gereduceerd.

Op de Regeling provinciale aankoop veehouderijen nabij natuurgebieden wordt naar aanleiding van de aangenomen motie van de leden De Groot en Van Otterloo (Kamerstuk 35 600, nr. 45) extra ingezet. De effecten van deze inzet zullen opgenomen worden in de structurele aanpak teneinde in elk geval de meldingsvrije activiteiten te legaliseren.

34. Als de leden van de GroenLinks-fractie bij de beantwoording van vraag 84²² genoemde aantallen optelt komen zij uit op 19,4 mol stikstofdepositie, waarvan 10,4 mol gedekt moet worden door de ontwikkelreserve. De ontwikkelreserve bestaat, als deze leden het goed begrijpen, uit 20 mol/hct/jaar. Kan de regering ingaan op hoe het een zich verhoudt tot het ander en waar dan de ruimte blijft in de ontwikkelreserve (of elders) voor de eerder beoogde woningbouw en de projecten van nationaal belang die vanuit deze 10 mol gerealiseerd moest worden? Of betreft dat een andere ontwikkelreserve? Of moet de 10,4 mol opgeteld worden bij de oorspronkelijke ontwikkelreserve en is er zo meteen sprake van een ontwikkelreserve van ongeveer 30 mol? Graag ontvangen zij een nadere toelichting van de regering.

In de Kamerbrief van 24 april 2020 (Kamerstuk 35 334, P) is toegelicht dat 11 mol uit de ontwikkelreserve wordt gereserveerd voor het legaliseren van de PAS-meldingen. Dat is in beginsel voldoende, aangezien de inschatting is dat de meldingen gezamenlijk 10,4 mol aan depositie veroorzaken. De noodzakelijke depositiereductie om de meldingsvrije activiteiten te kunnen legaliseren zal niet uit het overige deel van de ontwikkelreserve gehaald worden. Conform de motie-De Groot/Van Otterloo (Kamerstuk 35 334, nr. 45) is de regering verzocht om de opbrengst uit de bronmaatregelen omtrent piekbelasters ten minste zodanig te vergroten dat de meldingsvrije activiteiten daarmee gelegaliseerd kunnen worden. Zodoende houdt de ontwikkelreserve een omvang van gemiddeld minimaal 20 mol en blijft er daarvan 9 mol beschikbaar voor projecten van nationaal belang.

35. De regering stelt bij de beantwoording van vraag 27 dat er rekening is gehouden met tegenvallers in het programma met bronmaatregelen, omdat er in het maatregelenpakket een bandbreedte van 100-180 mol/ha/jaar is aangehouden en er maar voor 100-120 mol/ha/jaar aan maatregelen nodig is. Daarbij lijkt de regering voorbij te gaan aan het scenario waarin er voor >120 mol/ha/jaar ontwikkelruimte benodigd is en er vanwege allerlei redenen slechts 100 mol/ha/jaar (of minder, bijvoorbeeld bij tegenvallende autonome ontwikkeling of klimatologische omstandigheden) beschikbaar komt. Hoe gaat de regering voorkomen dat er te veel Mol/ha/jaar uitgegeven wordt ten opzichte van wat er gerealiseerd wordt?

Bij de omvang van het maatregelenpakket is rekening gehouden met de benodigde ruimte voor de ontwikkelreserve. Er wordt gemonitord of de ruimte daarvoor ook beschikbaar is. Effecten van maatregelen die ingezet worden voor economische ontwikkelingen moeten eerst vaststaan voor ze uitgegeven kunnen worden aan projecten. Zo wordt geborgd dat er niet meer ruimte wordt uitgegeven dan beschikbaar is. Daarmee is de systematiek van de structurele aanpak fundamenteel anders dan die van het PAS. Zodra ruimte voor de ontwikkelreserve beschikbaar komt zal worden geborgd dat er niet meer depositieruimte wordt uitgegeven dan beschikbaar wordt gesteld. Als de bronmaatregelen te weinig opleveren om de afgesproken doelstellingen te behalen en de ontwikkelreserve te vullen, dan zullen extra of alternatieve maatregelen genomen worden om het tekort aan te vullen.

36. Zien de leden van de GroenLinks-fractie het correct dat met de legalisering van de PAS-melders en meldingsvrije activiteiten uit de ontwikkelreserve, de facto prioritering aan legalisering van PAS-melders boven bijvoorbeeld woningbouw wordt gegeven? Als deze leden dit inderdaad correct zien, hoe kijkt de regering tegen deze praktijk aan in verhouding tot de aangenomen Tweede Kamermotie²³ van de SP dat woningbouw voorrang moet krijgen bij de inzet van de ontwikkelreserve?

Om woningbouwprojecten mogelijk te maken, is het stikstofregistratiesysteem al in werking gesteld. Ook wordt gezien in hoeverre bestemmingsplannen van die ruimte gebruik kunnen maken, conform de motie-Futselaar (Kamerstuk 35 600, nr. 35). Ook kan gebruik worden gemaakt van de partiële vrijstelling voor van de Natura 2000-vergunningplicht voor de bouwfase voor de bouwsector nadat de wet wordt aangenomen. Zodoende prioriteert het kabinet de PAS-melders dus niet boven de woningbouwopgave.

²² Kamerstuk 35 600, F, p. 47.

²³ Kamerstuk 35 600, nr. 35.

In de Kamerbrief van 24 april 2020 (Kamerstuk 35 334, P) is toegelicht dat 11 mol uit de ontwikkelreserve wordt gereserveerd voor het legaliseren van de meldingen. De ruimte uit de ontwikkelreserve wordt niet ingezet om de meldingsvrije activiteiten te legaliseren. De motie De Groot/Van Otterloo (Kamerstuk 35 334, nr. 45) heeft de regering verzocht om de opbrengst uit de bronmaatregelen omtrent piekbelasters ten minste zodanig te vergroten dat de meldingsvrije activiteiten daarmee gelegaliseerd kunnen worden. Zodoende houdt de ontwikkelreserve een omvang van gemiddeld minimaal 20 mol, en blijft daarvan 9 mol beschikbaar voor projecten van nationaal belang, waar bijvoorbeeld projecten in de infrastructuur, waterveiligheid, woningbouw, defensie of projecten ten behoeve van de energietransitie mee mogelijk gemaakt moeten kunnen worden.

37. Klopt het daarnaast dat woningbouwprojecten buiten de ontwikkelreserve pas vergunningen worden toegekend wanneer de KDW in de betrokken hexagonen in Natura 2000-gebieden daadwerkelijk gerealiseerd zijn? Graag een reflectie van de regering op deze zienswijze.

Nee, dat klopt niet. Wat betreft de stikstofdepositie in de bouwfase van een woningbouwproject strekt het wetsvoorstel ertoe dat daarvoor geen natuurvergunning meer nodig is. Wat betreft de stikstofdepositie in de gebruiksfase van het project kan een natuurvergunning worden verleend met behulp van de depositieruimte in het stikstofregistratiesysteem die is ontstaan door de snelheidsverlaging op de snelwegen en de verhoging van het subsidieplafond voor de Subsidieregeling sanering varkenshouderijen. Van de depositiereductie die door die maatregelen is ontstaan, mag maximaal 70% worden gebruikt voor het woningbouwproject.²⁴ Doordat op die manier een eventuele stikstoftoename door het gebruik van de woningen wordt weggestreept tegen de stikstofvermindering van de twee genoemde maatregelen, leidt het woningbouwproject niet tot een toename van de depositie en kan de natuurvergunning ook worden verleend als de KDW in de betrokken hexagonen wordt overschreden. De maatregelen in het programma stikstofreductie en natuurverbetering en de gebiedsgerichte aanpak van de provincies zorgen ervoor dat in de tussentijd geen verslechtering plaatsvindt en zo nodig herstel mogelijk blijft.

Ook zonder een beroep te doen op het stikstofregistratiesysteem kunnen bouwactiviteiten worden gerealiseerd, net als dat voor alle andersoortige projecten het geval is. Dat kan als door interne of externe saldering wordt verzekerd dat het project niet leidt tot een toename van de stikstofbelasting van daarvoor gevoelige habitattypen of leefgebieden van soorten in Natura 2000-gebieden, of als wordt onderbouwd dat de toename die het project veroorzaakt, met zekerheid niet leidt tot aantasting van de natuurlijke kenmerken van het gebied.

38. De leden van de GroenLinks-fractie vragen de regering hoe zij hier het maatschappelijk belang van de PAS-melders weegt tegen het belang van de mensen die nu geen of later toegang krijgen tot een woning.

Het kabinet acht een passende en juridisch zekere oplossing voor het legaliseren van de meldingen van groot belang, net zo goed als dat het de urgentie ziet voor het realiseren van de woningbouwopgave. Om woningbouwprojecten mogelijk te maken, is het stikstofregistratiesysteem al in werking gesteld. Ook wordt gezien in hoeverre bestemmingsplannen van die ruimte gebruik kunnen maken, conform de motie-Futselaar (Kamerstuk 35 600, nr. 35). Ook kan gebruik worden gemaakt van de partiële vrijstelling voor van de Natura 2000-vergunningplicht voor de bouwfase voor de bouwsector nadat de wet wordt aangenomen. Zodoende prioriteert het kabinet de PAS-melders dus niet boven de woningbouwopgave.

In de Kamerbrief van 24 april 2020 (Kamerstuk 35 334, P) is toegelicht dat 11 mol uit de ontwikkelreserve wordt gereserveerd voor het legaliseren van de meldingen. De ruimte uit de ontwikkelreserve wordt niet ingezet om de meldingsvrije activiteiten te legaliseren. De motie-De Groot/Van Otterloo (Kamerstuk 35 334, nr. 45) heeft de regering verzocht om de opbrengst uit de bronmaatregelen omtrent piekbelasters ten minste zodanig te vergroten dat de meldingsvrije activiteiten daarmee gelegaliseerd kunnen worden. Zodoende houdt de ontwikkelreserve een omvang van gemiddeld minimaal 20 mol, en blijft daarvan 9 mol beschikbaar voor projecten van nationaal belang, waar bijvoorbeeld projecten in de infrastructuur, waterveiligheid, woningbouw, defensie of projecten ten behoeve van de energietransitie mee mogelijk gemaakt moeten kunnen worden.

²⁴ Zie de artikelen 2.2-2.4 van de Regeling natuurbescherming.

39. Daarnaast ontvangen deze leden graag meer inzicht in de omvang van deze verschuiving: hoeveel woningen kunnen minder gebouwd worden als gevolg van opname van de PAS-melders in de ontwikkelreserve? Of welke projecten van nationaal belang kunnen nu niet doorgaan of worden tot nader order uitgesteld?

Er is geen verschuiving in de prioritering tussen PAS-melders en de woningbouwopgave. Het is niet zo dat er minder woningen gebouwd worden doordat het kabinet ook meldingen legaliseert. Er blijft 9 mol beschikbaar in de ontwikkelreserve voor projecten van nationaal belang, waar bijvoorbeeld projecten in de infrastructuur, waterveiligheid, woningbouw, defensie of projecten ten behoeve van de energietransitie mee mogelijk gemaakt moeten kunnen worden. Voor woningbouwprojecten kan dus ook van die mogelijkheid gebruik worden gemaakt als het stikstofregistratiesysteem niet voldoende stikstofdepositieruimte zou bieden of als de voorgenomen partiële vrijstelling van de Natura 2000-vergunningplicht voor de bouwfase voor de bouwsector geen soelaas biedt. Zodoende prioriteert het kabinet de PAS-melders dus niet boven de woningbouwopgave.

40. Overigens lijkt het erop dat er verschillende waarden voor de bronmaatregelen in de beantwoording worden gehanteerd. Op blz. 25 wordt 110 mol genoemd als gemiddelde hoeveelheid stikstof om de reductiedoelstelling in 2030 te behalen en minimaal 20 mol voor de ontwikkelreserve. Kan de regering daarom een precies overzicht geven om welke hoeveelheden het gaat en welke bandbreedtes men hanteert? Kan de regering tot slot deze bandbreedtes in mollen afzetten tegen wat er binnen de PAS, dan wel andere onderzoeken, daadwerkelijk gerealiseerd is met deze bronmaatregelen? En kan de regering daarbij ook aangeven welke omvang tegenvallers, zoals een droog jaar, kunnen hebben? Dit om een goed gevoel te krijgen voor het realiteitsgehalte van de verschillende maatregelen. De leden van de fractie van GroenLinks vragen de regering om dit in de beantwoording zelf te doen en niet met verwijzingen naar rapporten in verband met het tempo van behandeling.

Vooropgesteld is dat de systematiek van de structurele aanpak fundamenteel anders is dan die van het PAS, de maatregelen van het pakket gecombineerd met de monitoring en bijstelling zijn resultaatgericht op het realiseren van de omgevingswaarden.

Voor de doelstelling van 2030 is gevalideerd dat aan generieke reductie, uitgedrukt in gemiddelden (mol/ha/jaar), 100-120 mol/ha/jaar nodig is, de opgave voor additionele bronmaatregelen voor de gemiddeld verdeelde ruimtelijke equivalent van 26% binnenlandse emissiereductie. Het pakket bronmaatregelen voor de structurele aanpak heeft een effect van 103-180 mol/ha/jr in 2030. Omdat de opgave binnen deze bandbreedte gerealiseerd kan worden en bij de implementatie van de bronmaatregelen wordt gericht op maximaal gebiedsgericht effect is aanvullend op basis van de effecten van het pakket bronmaatregelen een ontwikkelreserve afgesproken van minimaal gemiddeld 20 mol/ha/jr. De hiervoor genoemde waarden zijn op dezelfde manier uitgedrukt en dus vergelijkbaar. Hieronder staat gevraagd overzicht voor de verschillende individuele maatregelen weergegeven, gebaseerd op de Kamerbrief van 24 april 2020 (Kamerstuk 35 334, P). Waar geen bandbreedtes zijn gehanteerd, zoals bijvoorbeeld bij de landelijke beëindigingsregeling of walstroom zeevaart, kon op basis van aannames een realistische inschatting van het effect worden gemaakt.

De bandbreedtes van het effect van de individuele maatregelen geven de mate van onzekerheid van het effect weer, maatregelen zonder bandbreedte kennen onzekerheden ten opzichte van de gehanteerde aannames op een vergelijkbare manier als de maatregelen ten tijde van het PAS. De bronmaatregelen uit de structurele aanpak kunnen niet, zoals wordt gevraagd, simpelweg vergeleken worden met maatregelen uit het PAS, aangezien de maatregelen uit het programma stikstofreductie en natuurverbetering in omvang, budget of vorm niet een-op-een af te zetten zijn tegen de maatregelen uit die periode. Met het ontwerp van de maatregelen zijn de ervaringen met bronmaatregelen in het PAS meegenomen en zo aangepast dat de huidige systematiek voldoet aan de eisen van de Raad van State. Voor eventuele tegenvallende effecten in de bandbreedte moeten andere maatregelen getroffen worden. Zodoende is de systematiek van de structurele aanpak fundamenteel anders dan die van het PAS en is de juridische houdbaarheid geborgd.

De manier waarop met tegenvallers, ongeacht omvang, wordt omgegaan is gebaseerd op de daadwerkelijke realisatie van effecten. Deze wordt vastgesteld via de systematiek van monitoring en bijstelling. Wanneer blijkt dat gerealiseerde (zowel ex-ante als ex-post evaluatie) effecten tegenvallen voor de vastgelegde omgevingswaarden zullen extra of alternatieve bronmaatregelen moeten worden getroffen. Op deze manier worden zowel tegenvallende effecten ten opzichte van de prognose in de uitvoering van de verschillende bronmaatregelen zelf als tegenvallende effecten als gevolg van externe invloeden (inclusief effecten als gevolg van onder meer buitenlands beleid en weersomstandigheden)

gecompenseerd met andere bronmaatregelen of aanscherping of opschaling van de huidige maatregelen. De analyse stikstofbronmaatregelen van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) geeft inzicht in factoren die het effect van de individuele bronmaatregelen beïnvloeden, vanzelfsprekend houdt de implementatie en uitvoering van de bronmaatregelen hier rekening mee.

Bronmaatregelen structurele aanpak stikstof <i>Deze raming dateert van 24 april 2020, zoals gepubliceerd op de website van het PBL.²⁵</i>	Raming gemiddeld verwacht generiek effect (mol/ha/jr, 2030)
Tweede verhoging subsidieregeling sanering varkenshouderijen (Srv)	8,5 mol/ha/jr
Landelijke beëindigingsregeling	31,7 mol/ha/jr
Verlagen ruw eiwitgehalte veevoer ²⁶	14,4 - 63,4 mol/ha/jr
Vergroten aantal uren weidegang	0,8 - 3,7 mol/ha/jr
Verdunnen mest	2,3 - 9,2 mol/ha/jr
Stalmaatregelen	30- 41 mol/ha/jr
Maatwerkeraanpak Piekbelasters industrie	0 - 0,3 mol/ha/jr
Verkenning aanpassing bestaande Best Beschikbare Technologie (BBT) aanpak	0 - 5 mol/ha/jr
Retrofit binnenvaart-katalysatoren	4,2 mol/ha/jr
Stimuleren elektrisch taxiën (<i>voor het technisch potentieel</i>)	0,4 mol/ha/jr
Gerichte handhaving AdBlue systemen vrachtwagens	2,0 mol/ha/jr
Walstroom zeevaart	0,3 mol/ha/jr
Omschakelprogramma (<i>ambtelijke inschatting</i>)	3,5 mol/ha/jr
Innovatieregeling verduurzaming mobiele werktuigen Bouwsector	<i>Geen effect toegekend</i>
Mestverwerking	<i>Nog geen raming beschikbaar</i>

41. Kan de regering aangeven hoe zij om wil gaan met de kosten die samenhangen met een eventuele ADC-procedure voor PAS-melders of bedrijven die vallen onder de categorie meldingsvrije activiteiten? En hoe wil de regering omgaan met bedrijven die er niet in slagen een ADC-procedure succesvol te doorlopen? Immers, een ADC-procedure is kostbaar en gezien het feit dat een individueel veeteelt bedrijf, altijd een alternatief heeft (elders vestigen) is de ADC-toets voor deze bedrijven maar zeer beperkt een realistische route.

Op dit moment wordt de ADC-toets voor de melders nader uitgewerkt (als aanvulling op de basisaanpak met mitigatie via bronmaatregelen). Er wordt gewerkt aan de daarvoor vereiste onderbouwing van het gebrek aan alternatieven, de dwingende reden van openbaar belang en de wijze waarop de vereiste compensatie plaatsvindt. Als de Europese Commissie vervolgens positief adviseert, zal ik bezien hoe door compenserende maatregelen de resterende meldingen kunnen worden gelegaliseerd. Bij nadere uitwerking van de ADC-toets zal blijken of en zo ja welke de bijbehorende kosten er zijn. Op basis van die kosteninschatting kunnen afspraken worden gemaakt op welke wijze die kosten gedekt kunnen worden. Indien mogelijk zal er sprake zijn van één ADC-toets voor alle meldingen die niet via mitigatie aan een vergunning kunnen komen. Zodoende is het niet nodig dat per melding een aparte ADC-toets gedaan wordt.

42. De regering werkt nog aan de analyse van de beperkende rol van piekbelasters op het behalen van doelstellingen in Natura 2000-gebieden. Kan de regering toezeggen deze analyse, inclusief bestuurlijke reactie, zo snel mogelijk naar de Eerste Kamer te sturen zodra die gereed is?

Als onderdeel van de structurele aanpak wordt voor elk Natura 2000-gebied vastgesteld welke maatregelen nodig zijn om de natuur effectief te laten herstellen. Voor alle gebieden wordt goed in kaart gebracht welke combinatie van natuur(herstel)maatregelen en aanvullende stikstofreductiemaatregelen nodig is om verslechtering te voorkomen en de instandhoudingsdoelen te bereiken.

²⁵ https://www.pbl.nl/sites/default/files/downloads/pbl_analyse_stikstofbronmaatregelen_24_april_2020.pdf

²⁶ De managementmaatregelen veevoer – weidegang – verdunnen mest zijn vanwege de nodige onzekerheden met een bredere bandbreedte dan de raming van PBL opgenomen in het pakket bronmaatregelen. De minimale opbrengst in de bandbreedte van PBL is in het pakket met 50% gereduceerd.

De analyse in het kader van de Regeling provinciale aankoop veehouderijen nabij natuurgebieden zal ik aan de beide Kamers zenden zodra deze gereed is als onderdeel van de rapportage voor de evaluatie van de eerste tranche van deze regeling.

43. Kan de regering toezeggen dat de aanwezigheid van één of meerdere piekbelasters nooit een reden kan zijn om de doelen in een bepaald Natura 2000-gebied niet te behalen, dan wel om dit gebied in prioriteitstelling (voor wat betreft dit wetsvoorstel) in de tijd naar achteren te schuiven? Een van de lessen van de PAS is immers dat men juist met het hoog hangende fruit moet beginnen om door de loop der tijd heen succesvol te kunnen zijn.

De aanwezigheid van piekbelasters kan nooit een reden zijn voor overtreding van het verslechteringsverbod van de Habitatrichtlijn. Wel kan die aanwezigheid gevolgen hebben voor het tempo waarin eventueel voor het gebied geldende uitbreidings- of verbeterdoelstellingen worden bereikt. Als onderdeel van de structurele aanpak wordt voor elk Natura 2000-gebied vastgesteld welke maatregelen nodig zijn om de natuur effectief te laten herstellen. Welke hectares met stikstofgevoelige natuur op welk moment onder de KDW komen en wat de effecten van maatregelen op de gebieden zijn, wordt de komende tijd met meer precisie duidelijk bij de uitwerking van de bronmaatregelen per Natura 2000-gebied en het uitwerken van de provinciale gebiedsplannen. Voor alle Natura 2000-gebieden wordt goed in kaart gebracht welke combinatie van natuur(herstel)maatregelen en aanvullende stikstofreductiemaatregelen nodig is om verslechtering te voorkomen en de instandhoudingsdoelen te bereiken.

Langetermijnbeleid

De leden van de fractie van GroenLinks vinden het belangrijk dat de regering inzet op een betrouwbaar, langjarig en realistisch perspectief voor zowel de natuur als voor de betrokken boeren. Deze leden zijn er op dit moment nog niet gerust op dat met het huidige voorstel dit broodnodige lange termijn perspectief wordt geboden. Daarom hebben zij nog de volgende vragen.

44. Ziet de regering een rol voor actief grondbeleid in het bereiken van de doelstellingen van het voorliggende wetsvoorstel? Kan de regering ingaan op de vraag of zij daarbij een rol voor het Rijk ziet op het gebied van actief grondbeleid, bijvoorbeeld via het Nationaal Programma Landelijk Gebied? Zo ja, aan welke rol en vorm denk zij dan? Welke rol ziet zij daarbij voor marktpartijen, zoals banken? Zo nee, waarom niet? Overweegt de regering door de tijd heen nog extra grondbeleid op dit onderwerp te ontwikkelen, zo ja, waar denkt zij dan aan? Kan de regering aangeven hoe zij boeren die willen omschakelen wil bijstaan en beschermen tegen grondhonger en als gevolg daarvan prijsopdrijving van agrarische grond?

In het kader van de Nationale Omgevingsvisie (NOVI) wordt onder voortouw van de Minister van BZK onderzocht of en hoe actiever grondbeleid vanuit de rijksoverheid benodigd en mogelijk is (Kamerstuk 34 682, nr. 53). Hierbij zal ook aandacht worden besteed aan de rol van marktpartijen. Daarnaast wordt de motie "pilot grondfonds stikstofaanpak" (Kamerstuk 35 600, nr. 47) uitgevoerd.

Het beeld dat boeren alleen benadeeld worden door stijgende grondprijzen is wat eenzijdig. Er zijn veel manieren om om te schakelen naar een meer duurzame bedrijfsvoering, dat kan maar hoeft niet altijd gepaard te gaan met de aankoop van extra grond.

45. In de ogen van de leden van de fractie van GroenLinks is het omschakelfonds een mooi begin, maar kan het fonds op dit moment, gezien de beperkte omvang (enkele honderden bedrijven) en looptijd (3 jaar), aan de sector als geheel onvoldoende zekerheid bieden om een grootschalige transitie in de veehouderij te bewerkstelligen. Kan de regering aangeven welke vervolgstappen zij ziet en hoe zij inhoud wil geven aan een realistisch perspectief voor transitie van de veeteelt als geheel? Voor de komende 15 jaar en in de periode hierna? Ter illustratie: Om de doelstellingen van het Adviescollege Stikstofproblematiek te behalen is het belangrijk dat de helft²⁷ van de bedrijven in de veeteelt komende 15 jaar op enige wijze zijn bedrijfsvoering transformeert. Het betreft hier een totaal van meer dan 37.000 bedrijven. De leden van de fractie van GroenLinks zien overigens niet alleen een rol voor boeren, ook de

²⁷ Of eigenlijk de gehele sector zodat ongeveer een halvering van de stikstofemissies binnen bereik komt.

sectoren industrie en mobiliteit hebben een rol te spelen. Deze leden zijn daarom blij te lezen dat de regering ook nu al hard nadenkt over de volgende stappen. Kan de regering een tijdspad geven voor de ontwikkeling van deze transformatieagenda? En vanaf wanneer er formele stappen verwacht worden? Kan de regering de Kamer op de hoogte houden van de resultaten van de verschillende onderzoeken?

De transitie van de veehouderij zal inderdaad een meerjarige aanpak vergen. Veel opgaven, zoals stikstof, maar ook het sluiten van de mest-veevoerkringloop, het herstel van biodiversiteit, de klimaatopgave en eisen op het gebied van dierenwelzijn en diergezondheid, komen samen bij de veehouder. Die opgaven kunnen niet behaald worden door steeds meer dierlijke producten te produceren tegen steeds lagere prijzen. Daarom heb ik ook de visie op de kringlooplandbouw, Waardevol en Verbonden gepresenteerd.

Daarnaast is door de Tweede Kamer een motie aangenomen die de regering verzoekt om samen met de agrarische sector en ketenpartijen afspraken te maken over een langjarig toekomstperspectief.²⁸ Dat kan een volgende stap zijn in de ontwikkeling van de door deze leden genoemde transformatieagenda. Het kabinet zal uw Kamer op korte termijn informeren over de aanpak hiervoor.

De maatregelen in het kader van de stikstofaanpak zoals die in de eerdere beantwoording zijn toegelicht, zijn een belangrijk onderdeel van de stappen naar een toekomstbestendige landbouw. Die zullen langjarig effect hebben. Dit gaat bijvoorbeeld om het maatregelenpakket voor innovatie en uitrol van nieuwe duurzame stalsystemen waarvoor de komende 10 jaar in totaal € 452 miljoen beschikbaar is, waarvan € 172 miljoen voor de Subsidiemodules brongerichte verduurzaming stal- en managementmaatregelen (Sbv) en € 280 miljoen voor de ondersteuning van boeren bij het doorvoeren van de benodigde aanpassingen in stallen. Voor het Omschakelprogramma geldt dat voorsnog voor drie jaren budget beschikbaar is gesteld binnen de meerjarenbegroting van LNV. Ik wil met het aangekondigde Investeringsfonds op basis van goedgekeurde bedrijfsplannen achtergestelde meerjarige leningen (risicodragend kapitaal) gaan verstrekken aan agrarische ondernemers die willen omschakelen. De beoogde looptijd van het Investeringsfonds is daarmee langer dan drie jaar. Hierdoor kunnen meer agrarische ondernemers gedurende een groter aantal jaren ondersteund worden bij omschakeling. Het Nationaal Groenfonds zal starten met een eerste pilot van het Investeringsfonds van € 10 miljoen. Met deze eerste landsbrede pilot wil ik ervaring opdoen met toetsingscriteria en het sturen op doelen.

Naast deze maatregelen is bijvoorbeeld ook ingezet op de herziening van het GLB, de herbezinning op het mestbeleid, de agrarische ondernemerschapsagenda en op het verduurzamen van de markt voor duurzame dierlijke producten in Noordwest-Europa door middel van het organiseren van een conferentie op 3 december 2020 (Advancing sustainable animal production). Voor een volledig overzicht verwijs ik u naar de voortgangsrapportage van het programma duurzame veehouderij²⁹ en het resultatenoverzicht realisatieplan Visie LNV.³⁰ Vanzelfsprekend zal het kabinet de Kamer ook in de toekomst informeren over de voortgang.

46. Is de regering voornemens, eventueel samen met de provincies, prioriteiten te stellen binnen hectares of gebieden waarin overschrijdingen plaatsvinden? Zo niet, op welke juridische gronden wil de regering de juridische toets op het verslechtingsverbod in deze gebieden doorstaan?

Uit artikel 6, tweede lid, van de Habitatrictlijn volgt dat de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten in de Natura 2000-gebieden niet mag verslechteren. Dit betekent dat behoud duurzaam geborgd moet worden. Met (een actualisatie van) de analyses van de Natura 2000-gebieden zal informatie over de situatie in de gebieden worden verzameld. Deze analyses liggen ten grondslag aan de gebiedsplannen uit het amendement van de leden Futselaar en De Groot (Kamerstuk 35 600, nr. 50). Dit amendement legt vast dat er een provinciaal gebiedsplan wordt opgesteld, ter nadere gebiedsgerichte uitwerking van het programma stikstofreductie en natuurverbetering. De provincies nemen het voortouw voor de nadere uitwerking van de gebiedsplannen waarbij er in ieder geval rekening mee wordt gehouden dat de plannen en de onderliggende analyses vergelijkbaar zijn en optellen tot de landelijke

²⁸ Kamerstuk 35 600, nr. 43.

²⁹ Kamerstuk 28 973, nr. 239.

³⁰ Kamerstuk 35 300 XIV, nr 77.

omgevingswaarden. De analyses die ten grondslag liggen aan de gebiedsplannen geven inzicht in de opgave in een gebied gerelateerd aan de landelijke omgevingswaarden; het gaat niet om vooraf vastgestelde provinciale doelstellingen. Provincies kunnen naast hun inzet op de landelijke bronmaatregelen voorstellen doen tot wijziging van het programma, bijvoorbeeld omdat zij andere lokale maatregelen voorstellen die in hun gebied beter effect sorteren. Daarmee geeft het amendement (binnen de geldende kaders) ruimte voor maatwerk passend bij de kenmerken van een gebied en de uitdagingen die daar liggen. Met het structurele pakket³¹ en deze gebiedsgerichte analyses en uitwerking wordt blijvend voorkomen dat verslechtering in de gebieden optreedt en wordt er gewerkt aan natuurverbetering. Door de uitwerking van de gebiedsplannen en het programma stikstofreductie en natuurverbetering zal de komende periode daarbij met meer precisie duidelijk worden welke hectares met stikstofgevoelige natuur per Natura 2000-gebied als gevolg van maatregelen onder de KDW komen. Het kan zijn dat de mate van depositiereductie, of de snelheid waarmee die wordt bereikt, onvoldoende blijkt te zijn in concrete gebieden. Er zal daarom gemonitord worden of de bron- en natuurmaatregelen genoeg zijn om de natuurkwaliteit te behouden, dan wel te verbeteren. Indien nodig, zullen aanvullende maatregelen (in specifieke gebieden) getroffen worden.

In 2035 is (geschat) 74% van de stikstofgevoelige hectares onder de KDW gebracht, wat overigens zo stelt ook de regering, niet gelijk is aan het realiseren van een gezonde staat van instandhouding in deze gebieden. De overige 26% resteert voor de periode daarna en moet in 2028 vastgelegd worden middels een wettelijk doel voor de lange termijn. Om in 2050 in alle gebieden een gezonde staat van instandhouding te kunnen realiseren, is reeds in 2040 nodig dat 100% van de hectares onder de KDW vallen, aldus het Adviescollege Stikstofproblematiek onder leiding van de heer Remkes.³²

47. Is de regering bereid om op korte termijn samen met de betreffende sectoren (boeren, bouwers en natuurbeschermers) de maatregelen die daarvoor nodig zijn in beeld te brengen en deze te vertalen in een nieuw Nationaal Programma stikstofreductie en natuurherstel? Zodat uiterlijk 2028, maar liever eerder, de verschillende sectoren duidelijk weten welke stappen er van ze verwacht worden, maar vooral ook welke steun ze daarbij kunnen verwachten.

Het vaststellen en uitwerken van de benodigde maatregelen voor de periode 2030-2035 zal de komende jaren nader vorm krijgen. Het is aan het volgende kabinet om, samen met de betreffende sectoren, concreet invulling te geven aan de ambitie in 2035 en om keuzes te maken tussen de verschillende opties om tot aanvullende stikstofreductie te komen. Vervolgens is 2028 een belangrijk ijkmoment om te bezien of het programma (mede gegeven buitenlandse emissies en autonome ontwikkelingen) doelgeschikt is om de omgevingswaarde te halen, indien dat nodig is worden er dan nog aanvullende maatregelen in het programma opgenomen.

Om op termijn een gunstige staat van instandhouding te bereiken zal ook na 2035 inspanning op het reduceren van de stikstofdepositie nodig zijn. Het is van belang om bij het vaststellen van deze inspanning ook rekening te houden met de diverse voorziene en onvoorziene ontwikkelingen in milieu- en ruimtelijke condities. De ontwikkeling hiervan is op deze lange termijn nog omgeven met allerlei onzekerheden. Dit maakt het niet goed mogelijk om nu al een gedetailleerd programma voor de periode na 2035 vast te stellen. Het wetsvoorstel voorziet er daarom in dat in de Omgevingswet de opdracht aan het kabinet wordt gegeven om uiterlijk in 2033 – en vervolgens steeds uiterlijk twee jaar voor het verstrijken van de termijn waarbinnen aan de omgevingswaarde moet zijn voldaan – een wetsvoorstel in te dienen ten behoeve van de vaststelling van een omgevingswaarde voor de volgende periode. Daarvoor zal ook worden nagegaan welke maatregelen er ingezet moeten worden om die omgevingswaarde(n) te realiseren.

48. De wettelijke doelstellingen binden het Rijk en via het nationaal programma kan het Rijk provincies binden aan maatregelen waarin ze zelf hebben ingestemd. Klopt deze uitleg van de leden van de fractie van GroenLinks?

³¹ Kamerstuk 35 334, P.

³² 'Niet alles kan overal', eindadvies over structurele aanpak van Adviescollege Stikstofproblematiek', blz. 5. bijlage bij Kamerstuk 35 334, Q.

Ja, die uitleg klopt. Overigens zijn de meeste bronmaatregelen in het programma rechtstreeks werkende landelijke maatregelen, waarvoor geen instemming van de provincies nodig is. Zie de uitgebreide bespreking van de bronmaatregelen in de memorie van toelichting.³³

49. Wanneer er tussentijds uit de monitoring blijkt dat er extra maatregelen moeten worden ingezet om de verplichte doelstellingen te behalen, kan het Rijk deze alleen afdwingen voor zover het maatregelen betreft waar provincies mee instemmen, klopt dit? Het Rijk kan dan alsnog de doelstellingen bereiken via het opstellen van rijksregels die direct doorwerken. Kan de regering aangeven welke rijksregels er nu bekend zijn die op dat moment ingezet kunnen worden om de doelen van de wet stikstofreductie en natuurherstel te bereiken? Met andere woorden, wat is het plan B van de regering als een of meerdere provincies niet willen meewerken aan een extra opgave om de doelen van voorliggend wetsvoorstel te bereiken?

Het is waar dat de uitvoeringsplicht van het voorgestelde artikel 1.12d van de Wet natuurbescherming en artikel 3.18, tweede lid, onder a, van de Omgevingswet alleen geldt voor zover uit het programma blijkt dat het betrokken bestuursorgaan heeft ingestemd met het opnemen van de maatregel in het programma. Maar een uitvoeringsplicht kan ook volgen uit nationale instructieregels en instructies (zie artikel 3.18, tweede lid, onder b, van de Omgevingswet). En als extra maatregelen nodig zijn, dan hoeven dat niet per se maatregelen te zijn die door de provincies getroffen moeten worden. Zoals gezegd zijn de meeste bronmaatregelen in het programma rechtstreeks werkende landelijke maatregelen. Als extra maatregelen nodig zijn, kan bijvoorbeeld ook gekozen worden voor nieuwe rechtstreeks werkende landelijke maatregelen, zoals normeren en beprijzen. Als het Rijk en de provincies het niet eens zijn over aan het programma toe te voegen maatregelen waarvoor de medewerking van de provincies nodig is, dan zullen zij bestuurlijk met elkaar het gesprek voeren over de inzet op hun beider verantwoordelijkheid voor de instandhoudingsdoelen van de Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn. In een uiterst geval kunnen de instrumenten van het interbestuurlijk toezicht worden ingezet. Ik verwacht overigens dat dit niet nodig zal zijn, omdat Rijk en provincies zich ten volle verantwoordelijk voelen voor de stikstofaanpak.

Monitoring

50. Op bladzijde 6 schrijft de regering dat er nog verkend wordt "of het wenselijk is om vooraf een gezamenlijk kader te formuleren. Hiermee kan geborgd worden dat bijvoorbeeld analysemethoden, monitoring en berekening van gebiedsplannen en programma op elkaar aansluiten." Dit bevreemdt de leden van de fractie van GroenLinks daar er rondom de PAS een uitgebreide monitorings- en evaluatiesystematiek is opgezet. In hoeverre maakt men gebruik van deze kennis? En waar zitten de aanvullingen of aanscherpingen?

De monitorings- en bijsturingssystematiek die is opgenomen in het wetsvoorstel, sluit zo veel mogelijk bij de reeds bestaande monitoring met betrekking tot natuur en stikstof. Het gaat daarbij met name om de monitoring van de Natura 2000-beheerplannen, waarbij de basis wordt gevormd door de monitoring die hoort bij de subsidieregeling natuur en landschap (SNL). Ook gaat het om monitoring die voortvloeit uit en de Europeesrechtelijke rapportageplicht vanuit de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn (waar het Netwerk Ecologische Monitoring deel van uitmaakt). De hierop aanvullende elementen vanuit de PAS monitoring, zoals de veldbezoeken en procesindicatoren behorend bij de herstelmaatregelen, worden eveneens meegenomen.

De in de vraag aangehaalde passage doelt op iets anders, namelijk een kader ten aanzien van de gebiedsplannen waarbij het bijvoorbeeld gaat om het in beeld brengen van de voortgang van processen rond gebiedsplannen en het op uniforme wijze analyseren en interpreteren van gegevens over stikstof en natuur als basis van de gebiedsplannen.

51. Klopt de volgende tijdplanning van de monitoring voor de doelstelling 2025?

- a. 2022: plan monitoring gereed;*
- b. 2023: beoordeling resultaten monitor op voortgang behalen doelstelling (omgevingswaarde) 2025 en eventuele aanscherping van beleid;*
- c. 2025: monitoring behalen doelstelling 2025.*

³³ Kamerstuk 35 600, nr. 3, paragraaf 6.1, p. 26-33.

Deze tijdplanning is naar verwachting juist, maar voor de voortgang en effecten van de maatregelen van het programma stikstofreductie en natuurverbetering mede afhankelijk van het moment van vaststelling van het programma.

52. Is het realistisch dat een jaar na vaststelling van het monitoringsplan de eerste resultaten van maatregelen via monitoring te meten zijn? Zeker daar waar het gaat om natuurherstelmaatregelen bleek uit de PAS dat ze regelmatig pas na enige jaren effect lieten zien.

Voor de rapportages wordt zoveel mogelijk gebruik gemaakt van bestaande monitoringsinstrumenten, maar op onderdelen kan aanvulling en aanscherping van de monitoring nodig zijn waarvoor extra inzet vereist is of nieuwe instrumenten nog moeten worden ontwikkeld voordat over de voortgang en effecten kan worden gerapporteerd. Het monitoringsplan zal dus in de tijd verder worden doorontwikkeld. Er worden drie soorten rapportages opgeleverd. Voor de jaarlijkse rapportage over de stikstofomvang van de stikstofdepositie op de voor stikstofgevoelige habitats in Natura 2000-gebieden, is het realistisch dat na vaststelling van het eerste monitoringsplan over de stikstofomvang kan worden gerapporteerd. Voor de tweejaarlijkse rapportage over de voortgang en gevolgen van de bronmaatregelen is dit mede afhankelijk van het tempo waarin de bronmaatregelen in uitvoering genomen worden. Voor wat betreft de natuurherstelmaatregelen, klopt het dat ecologisch herstel tijd kost en dat de effecten van maatregelen dus pas na een aantal jaren zichtbaar worden. Daarom zullen de tussendoelen voor natuur, die in het programma stikstofreductie en natuurverbetering worden opgenomen, bijvoorbeeld betrekking hebben op het tempo van de uitvoering van de maatregelen of op procesindicatoren die gericht zijn op de beoogde effecten van die maatregelen. Dergelijke indicatoren maken het mogelijk het beoogde effect te volgen, voordat het ecologisch herstel zelf is vast te stellen. Eens in de zes jaar wordt gerapporteerd over de omvang en de kwaliteit van de voor stikstofgevoelige habitats in de Natura 2000-gebieden die in het programma zijn opgenomen in relatie tot de instandhoudingsdoelstellingen voor die gebieden en de landelijke staat van instandhouding. Binnen deze termijn zijn de ecologische effecten naar verwachting zichtbaar.

53. De leden van de GroenLinks-fractie constateren dat 26% van de hectares in 2035 (waarschijnlijk) nog onder de KDW moet worden gebracht. Hoe voorkomt de regering dat in de tussentijd de kwaliteit van alle hectares Natura 2000-gebieden achteruit gaat?

Uit artikel 6, tweede lid, van de Habitatrictlijn volgt dat de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten in de Natura 2000-gebieden niet mag verslechteren. Dit betekent dat behoud duurzaam geborgd moet worden, ook voor de gebieden waar voorlopig nog geen sprake is van onderschrijding van de KDW. Het kabinet geeft dan ook invulling aan deze verplichting. De structurele aanpak draagt bij aan de afname van de stikstofdepositie in alle Natura 2000-gebieden. Er vindt in veel gebieden ook herstel plaats, wat eraan bijdraagt dat de stikstofgevoelige natuur in een gunstige staat van instandhouding wordt gebracht. Het kan zijn dat de mate van depositiereductie, of de snelheid waarmee die wordt bereikt, onvoldoende blijkt te zijn in concrete gebieden. Op voorhand is dat nu niet duidelijk, maar dat zou kunnen blijken uit gebiedsinformatie. Het gaat dan om gevallen waar ondanks genomen herstelmaatregelen tóch verslechtering optreedt. Als een herstelmaatregel in zo'n geval die verslechtering dus niet kon voorkomen, is het inzetten van een aanvullende bronmaatregel met prioriteit voor een gebied nodig om een zodanige vermindering van depositie te bewerkstelligen dat verslechtering wél kan worden voorkomen. Daarmee wordt ervoor gezorgd dat ook in de meest overbelaste Natura 2000-gebieden geen verslechtering optreedt en herstel ten minste mogelijk blijft.

54. Hoe wil de regering omgaan met zogenaamde incidentele voorvallen, zoals een periode van droogte of juist veel regen? Deze kunnen binnen de jaarlijkse metingen en monitor immers afwijkingen geven en kunnen daardoor onterecht leiden tot aanscherping of juist temporisering van maatregelen. Op welke manieren wil de regering met deze klimatologische (of andere, zie het afschaffen van het melkquotum) ontwikkelingen in de besluitvorming over de monitoringsresultaten een plaats geven?

Het is juist dat er veel verschillende factoren van invloed zijn op de ecologische ontwikkelingen, waaronder het weer. Bovendien kost het tijd voordat ecologische ontwikkelingen als gevolg van maatregelen in het veld zichtbaar zijn. Daarom wordt de voortgang in relatie tot de staat van instandhouding (landelijk) en de instandhoudingsdoelstellingen (gebieden) zesjaarlijks gerapporteerd en niet frequenter.

In de tweejaarlijkse rapportages wordt wel inzicht geboden in de gevolgen van natuurmaatregelen.

Het gaat daarbij dus niet om de ecologische effecten in relatie tot instandhoudingsdoelstellingen, maar bijvoorbeeld gevolgen in termen van een positieve trend of door middel van procesindicatoren die relatief snel inzicht geven in de uitwerking van maatregelen. Hiermee komt tussentijds informatie beschikbaar die een indicatie is voor het optreden van het met de maatregel beoogde ecologisch herstel, nog voordat het ecologisch herstel zelf betrouwbaar te meten is.

Ook wat stikstofbronmaatregelen betreft geeft de monitoring, naast jaarlijks inzicht in de ontwikkeling van de totale depositie, ook tweejaarlijks inzicht in de gevolgen van bronmaatregelen ten aanzien van de reductieopgave en omgevingswaarden. Bovendien vallen, wat reductie van stikstofdepositie betreft, de doelstellingen voor 2025 en 2030 binnen de bandbreedte van het bij de stikstofaanpak afgekondigde maatregelenpakket: zo is 100-120 mol/ha/jr nodig om het doel voor 2030 te halen en levert het doorgerekende maatregelenpakket naar schatting 103-180 mol/ha/jr in 2030 op. Er is dus al rekening gehouden met een marge om eventuele tegenvallende resultaten op te vangen. Het vaststellen en uitwerken van de benodigde maatregelen voor 2035 zal de komende periode nader vorm krijgen. Hiermee biedt de monitorings- en bijsturingssystematiek zo goed mogelijk inzicht in de effectiviteit van de structurele aanpak en wordt voorkomen dat exogene factoren het beeld van de effecten van de maatregelen in relatie tot de algehele ontwikkeling met betrekking tot stikstof en natuur zouden kunnen vertroebelen.

Overig

55. De regering geeft bij de beantwoording van vraag 11 aan dat zij werkt aan een maatschappelijke kosten-batenanalyse van de Natura 2000-gebieden. De leden van de GroenLinks-fractie willen de regering verzoeken om die volgens de systematiek van 'brede welvaart' uit te voeren, zodat ook elementen als gezondheid en de waarde van groene baten in beeld komen. Is de regering bereid dit te doen?

Ter uitvoering van de motie-Geurts/Harbers (Kamerstuk 35 600, nr. 30) laat ik een onderzoek uitvoeren naar de maatschappelijke kosten en baten (MKBA) van de investeringen in het kader van de structurele aanpak stikstof in Natura 2000-gebieden. Dit onderzoek bevindt zich momenteel in de opstartfase. De exacte methodiek en aanpak zal daarbij nog bepaald moeten worden, maar aangezien het om een analyse van maatschappelijke kosten en baten gaat, kan ik bevestigen dat ook elementen als gezondheid en groene baten hierin zullen worden meegenomen.

56. Kan de regering per provincie aangeven hoeveel woningen er nodig zijn en hoeveel woningen er extra gebouwd kunnen worden als gevolg van de inzet van de ontwikkelreserve?

In bijgaande tabel staat de woningbouwopgave tot 2030 weergegeven.³⁴

Provincie	Uitkomst bestuurlijk overleg mbt bouwopgave
	Afgesproken bouwopgave
Groningen	20.100
Friesland	16.900
Drenthe	12.100
Overijssel	41.900
Gelderland	90.800
Flevoland	20.100
Deze tabel is opgenomen in de Nota 2020, Kamerstuk 32 847, nr. 701.	

Noord-Holland	240.000
Limburg	15.800
Noord-Brabant	124.400
Zeeland	9.200
Zuid-Holland	bandbreedte 200.000 á 230.000
Utrecht	100.000
Nederland	901.200

Voor 75.000 woningen en 7 MIRT-projecten zal ruimte in een stikstofregistratiesysteem (SSRS) beschikbaar worden gesteld (Kamerstuk 35 334, A). Inmiddels is voor 20.000 woningen een vergunning afgegeven. Later dit jaar wordt er nog ruimte aan SSRS toegevoegd. Daarnaast zal met de in het wetsvoorstel voorziene partiële vrijstelling van de Natura 2000-vergunningplicht voor de bouwsector de stikstofproblematiek voor de (woning)bouwsector aanzienlijk worden verkleind. Landelijk is berekend dat het aantal nieuwbouwwoningen dat te maken heeft met stikstofbeperkingen halveert als gevolg van de bouwvrijstelling.

De ontwikkelreserve wordt gevuld met de effecten van bronmaatregelen uit het pakket zoals dat op 24 april 2020 is aangekondigd in mijn brief aan uw Kamer (Kamerstuk 35 334, P). Deze reserve kan als mitigatie worden ingezet ten behoeve van meldingen (11 mol) en projecten van nationaal belang (9 mol). Woningbouw valt onder laatstgenoemde categorie.

De vraag hoeveel woningen er extra gebouwd kunnen worden als gevolg van de inzet van de ontwikkelreserve laat zich in dit stadium niet beantwoorden, omdat er nog geen toedeling heeft plaatsgevonden naar onderliggende deelbelangen. In dit stadium is er ook nog geen ruimte om daadwerkelijk in te zetten vanuit de ontwikkelreserve.

57. Bij de beantwoording van vraag 17 geeft de regering aan dat zij ook internationaal grensoverschrijdend kijkt naar bronnen van stikstofuitstoot en de aanpak daarvan. Het is echter zo dat Nederland ook forse stikstofdeposities in het buitenland veroorzaakt. Brengt de regering binnen de genoemde internationale aanpak ook in beeld welke problemen vanuit Nederland in het buitenland worden veroorzaakt en hoe Nederland met het aanpassen van activiteiten hier, Natura 2000 doelen elders dichterbij brengt? Biodiversiteit beschermen is immers niet alleen een nationale opgave.

Internationale samenwerking omtrent de grensoverschrijdende component van het stikstofprobleem maakt onderdeel uit van structurele aanpak stikstof. Hierbij worden de mogelijkheden verkend hoe meer inzicht verkregen kan worden in de samenstelling van stikstof afkomstig van buitenlandse bronnen die neerdaalt op Nederlandse Natura 2000-gebieden, maar ook andersom: waar en hoeveel depositie veroorzaken Nederlandse bronnen op de natuur in de landen om ons heen. De verschillen in meet- en rekensystemen van Vlaanderen en Duitsland worden hierbij ook bekeken. De maatregelen uit de structurele aanpak van het kabinet zullen een positieve grensoverschrijdende impact hebben op het realiseren van de instandhoudingsdoelen door de (buur)landen om ons heen. Hierbij staat het belang van de biodiversiteit in zowel Nederland als Europa centraal.

58. Bij de beantwoording van vraag 40 geeft de regering aan dat decentrale overheden op basis van de Omgevingswet eisen kunnen stellen aan stikstofbinding op een perceel (in het agrarisch bedrijf). Is de regering bereid deze informatie actief te delen met decentrale overheden en onderdeel te maken van de voorlichting op het vlak natuurkwaliteit en landbouw binnen het stelstel van de Omgevingswet?

Rijk en medeoverheden kunnen op basis van respectievelijk de artikelen 4.3 en 4.1 van de Omgevingswet algemene regels stellen over activiteiten. Daarbij kunnen overeenkomstig de artikelen 4.5 en 4.6 van die wet onderwerpen worden aangewezen waarvoor het bevoegd gezag maatwerkvoorschriften kan vaststellen of waarvoor decentrale overheden – afhankelijk van de situatie – bij omgevingsplan, omgevingsverordening of waterschapsverordening maatwerkregels kunnen vaststellen. Door middel van maatwerk kunnen de algemene regels verder worden ingevuld, zodat deze aansluiten bij de lokale omstandigheden en de ambities voor de kwaliteit van de fysieke leefomgeving. In tegenstelling tot wat ik in de beantwoording eerder heb gemeld (Kamerstuk 35 600, F), zijn er op dit

moment nog geen algemene regels gesteld of voorzien over stikstofbinding, maar wel over het op of in de bodem brengen van meststoffen. Hierdoor zijn er ook geen mogelijkheden voor decentrale overheden om maatwerkregels te stellen. Als er hanteerbare algemene normen voor stikstofbinding geformuleerd kunnen worden, dan zouden deze in de toekomst opgenomen kunnen worden in het Besluit activiteiten leefomgeving. In die situatie is het kabinet uiteraard bereid om decentrale overheden hierover voor te lichten.

59. Wat betreft de beantwoording bij vraag 5 vragen de leden van de GroenLinks-fractie welke rol de regering toebedeelt aan het GLB om de doelen van het wetsvoorstel stikstofreductie en natuurontwikkeling te behalen. Welke mogelijkheden ziet zij om GLB-gelden in te zetten om de doelstellingen van het voorliggende wetsvoorstel dichterbij te brengen? Welke perverse prikkels ziet de regering in de GLB-gelden, die het behalen van de doelstellingen lastiger maken? Welke mogelijkheden ziet de regering om deze perverse prikkels binnen het GLB kader te mitigeren, dan wel weg te nemen?

De stikstofproblematiek is primair een nationale problematiek waarbij nationale oplossingen noodzakelijk zijn. Wel ziet het kabinet het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) als één van de beleidsinstrumenten om bij te dragen aan de oplossing van de stikstofproblematiek. Onder het huidige GLB, dat met het ingaan van de transitieperiode 1 januari 2021 loopt tot eind 2023, zijn vooral maatregelen in de tweede pijler relevant, zoals investeringsmaatregelen die gericht zijn op het beperken van emissies. Voor het toekomstig GLB, dat naar verwachting per 1 januari 2023 van kracht wordt, wil het kabinet bezien of aanvullend het nieuwe instrument van de eco-regelingen een bijdrage kan leveren. Het kabinet ziet geen perverse prikkels in de GLB-gelden die het behalen van de doelstellingen van het wetsvoorstel lastiger maken. Juist een doelgericht toekomstig GLB, dat gericht zal zijn op het leveren van bijdragen door boeren aan maatschappelijke doelen als klimaat, natuurlijke hulpbronnen, biodiversiteit en landschap, draagt bij aan stikstofreductie in de landbouw. Tegelijk zijn voor het oplossen van de stikstofproblematiek ook nationale maatregelen noodzakelijk.

60. Bij de beantwoording van vraag 89 geeft de regering aan hoe de effectiviteit van maatregelen zich ten opzichte van de tussendoelen verhoudt. Is de regering bereid om bij deze analyse 2050 toe te voegen als jaartal om in de gebieden een gezonde staat van instandhouding te hebben bereikt? Dit zodat al op korte termijn zicht kan worden verkregen op de (positieve) effecten van autonome ontwikkelingen voor 2050 en op mogelijke bijeffecten van andere processen zoals het klimaatakkoord, maar ook zodat voor alle betrokken sectoren duidelijk is welke opgaven er resteren, zodat ze al in een vroeg stadium kunnen meedenken over oplossingen.

Het kabinet is op dit moment niet voornemens in de analyses van het verwachte doelbereik van de bron- en natuurmaatregelen en de autonome ontwikkelingen verder te kijken dan de gestelde omgevingswaarden. Langetermijnprognoses voor stikstofdepositie en de natuurkwaliteit zijn omringd met substantiële onzekerheden (zoals emissies uit het buitenland, invloed van klimaatverandering op de natuurcondities). Bovendien zijn verschillende milieu- en ruimtelijke condities, die door verschillende factoren beïnvloed worden, bepalend voor de ecologische ontwikkeling die vervolgens plaats kan vinden en tot realisatie van instandhoudingsdoelstellingen kan leiden. Dit maakt het lastig om hier een realistisch en gekwantificeerd tijdspad aan te verbinden. Hieruit volgt dat er op zo'n lange termijn nog geen voldoende betrouwbare inschatting gemaakt kan worden van de opgave voor 2050. Dat laat onverlet dat het kabinet, samen met betrokken sectoren, nu al nadenkt over langetermijnoplossingen voor emissiearme, natuurinclusieve en circulaire bedrijfsvoeringen omdat deze hoe dan ook bijdragen aan het oplossen van de langetermijnopgaves voor natuur en klimaat.

Met het oog op het belang van voldoende duidelijkheid en zekerheid voor alle betrokken partijen, voorziet het wetsvoorstel erin dat in de Omgevingswet de opdracht aan de regering wordt gegeven om uiterlijk in 2033 – en vervolgens steeds uiterlijk twee jaar voor het verstrijken van de termijn waarbinnen aan de omgevingswaarde moet zijn voldaan – een wetsvoorstel in te dienen ten behoeve van de vaststelling van een omgevingswaarde voor de volgende periode. Daarvoor zal ook worden nagegaan welke maatregelen er ingezet moeten worden om die omgevingswaarde(n) te realiseren.

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van D66

61. De Omgevingswet treedt op zijn vroegst op 1 januari 2022 in werking. Wat betekent dit voor de resultaatverplichtingen op het gebied van stikstofreductie die in dit wijzigingsvoorstel van kracht worden?

Het wetsvoorstel wijzigt niet alleen de Omgevingswet (artikel II), maar ook de Wet natuurbescherming (artikel I). De drie resultaatsverplichtende omgevingswaarden voor stikstofdepositie voor de jaren 2025, 2030 en 2035 worden in beide wetten vastgelegd. Nu ook de Wet natuurbescherming wordt gewijzigd, kunnen de regels al voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet hun werking hebben.

62. Op welke wijze wil de regering nu tempo maken? Immers, op 1 januari 2022 zijn we al bijna weer drie jaar verder na de uitspraak van de Raad van State inzake de PAS-regelgeving. Als de provincies dan twee jaar de tijd krijgen voor de gebiedsplannen, die dan in 2024 klaar moeten, zijn we weer vijf jaar verder. Wat is het concrete tijdschema van de regering, zo vragen de leden van de D66-fractie.

Het kabinet is zich ervan bewust dat het noodzakelijk is om snel stappen te zetten met de uitvoering van de structurele aanpak. Daarom is het programma stikstofreductie en natuurverbetering momenteel in ontwikkeling, waarbij het streven is om dit programma in de eerste helft van 2021 vast te stellen. Belangrijke elementen uit dat programma zijn ondertussen al ter hand genomen. De bronmaatregelen zoals gepresenteerd in mijn brief van 24 april 2020 (Kamerstuk 35 334, P) zullen een onderdeel van dit programma vormen. Al deze bronmaatregelen worden nu verder uitgewerkt. Een aantal van deze individuele bronmaatregelen zijn op dit moment in uitvoering, zoals de regeling voor gerichte opkoop van piekbelasters, de subsidieregeling voor brongerichte verduurzaming in het kader van de stalmaatregelen of de subsidieregeling voor retrofit binnenvaart. Voor wat betreft het Natuurherstelpakket dat onderdeel is van het programma, heb ik begin juli 2020 op hoofdlijnen afspraken gemaakt met de provincies. Deze zijn nader geconcretiseerd in het uitvoeringsprogramma dat eind vorig jaar is vastgesteld (Kamerstuk 33 576, R) en een Agenda Natuurinclusief welke in de loop van dit jaar zal worden opgeleverd. Op basis van het uitvoeringsprogramma zal ik per provincie middels een specifieke uitkering middelen toekennen om maatregelen uit te voeren die bijdragen aan de opgave. Op deze manier kunnen de eerste maatregelen van het natuurpakket van het programma in 2021 van start gaan. Met betrekking tot de gebiedsplannen geldt dat er goed gekeken moet worden naar een integrale aanpak van de stikstof- en natuuropgave, in samenhang met de andere opgaven in de gebieden zoals klimaat(adaptatie). Dat vraagt om een zorgvuldig proces, dat in lijn is met de uitwerking van het programma stikstofreductie en natuurverbetering. Het IPO voert op dit moment een verkenning uit onder provincies en het Rijk naar de elementen en randvoorwaarden van een gebiedsplan. De nog uit te werken gebiedsplannen staan de implementatie van de stikstofreductie- en natuurmaatregelen niet in de weg.

63. Leden van verschillende fracties, waaronder die van de D66-fractie, stelden de regering vragen over de vrijwilligheid van de uitkoop van boeren inzake de stikstofreductie. In de beantwoording gaat de regering aan die vragen voorbij en wijst zij op de rol van de provincies, maar dat laat onverlet dat het Rijk zelf vanwege het algemeen belang tot directe uitkoop over had kunnen en kan gaan. Dit conform het advies van het Adviescollege Stikstofproblematiek. Waarom is en wordt dat niet gedaan? Is daarmee niet kostbare tijd verloren gegaan? Waarom koos de regering er niet voor om direct de bekende 25 piekbelasters uit te kopen zodat er direct stikstofruimte voor andere economische activiteiten zou ontstaan?

Het uitgangspunt van het kabinet bij beëindiging van veehouderijlocaties is vrijwilligheid. Daarnaast is het kabinet van mening dat het urgent is dat de benadering van piekbelasters voor uitkoop of verplaatsing vergroot en versneld wordt. Provincies hebben in hun rol als gebiedsregisseur en vergunningverlener het beste zicht op wat in het gebiedsproces snel mogelijk en nodig is, ook met betrekking tot piekbelasters. Provincies kunnen de passende aanpak bepalen, zo is de regeling provinciale aankoop veehouderijen georganiseerd. In de subsidieregeling voor landelijke beëindiging van veehouderijlocaties kunnen veehouders zich na openstelling van de regeling aanmelden voor een beëindigingssubsidie van het Rijk. Via het generieke pakket aan stikstofmaatregelen (Kamerstuk 35 334, P) faciliteert het kabinet deze aanpak dus met deze regelingen, middelen en daarnaast kennis. Rijk en provincies werken samen in de aanpak piekbelasters en de benadering van piekbelasters. Belangstelling voor deelname aan de eerste tranche van de regeling provinciale aankoop is groot. Deze belangstelling biedt concrete mogelijkheden voor versnellen. Zo ben ik bijvoorbeeld reeds constructief in gesprek met Provincie Gelderland om te kijken waar versnelling mogelijk is.

64. In de brief van de minister van LNV van 24 april 2020 kondigt zij tal van maatregelen af om tot reductie over te gaan die gevat worden in een programma.³⁵ Hoe ver is dit programma nu gevorderd en kan de regering concreet aangeven welke reductie erdoor per maatregel ontstaat?

Het kabinet streeft ernaar om het programma stikstofreductie en natuurverbetering, bestaande uit onder andere de bronmaatregelen en natuurmaatregelen, in de eerste helft van 2021 vast te stellen. Belangrijke elementen uit dat programma zijn ondertussen al ter hand genomen, waaronder de uitwerking van de diverse bronmaatregelen die in het programma worden opgenomen (zie onder andere Kamerstuk 35 334, P). Een aantal van deze individuele bronmaatregelen is op dit moment in uitvoering, zoals de regeling voor gerichte opkoop van piekbelasters (Regeling provinciale aankoop veehouderijen nabij natuurgebieden of de subsidieregeling voor brongerichte verduurzaming in het kader van de stalmaatregelen (Regeling Brongerichte verduurzaming van stallen en managementmaatregelen, Kamerstuk 35 334, L) en de subsidieregeling voor retrofit binnenvaart. Het Rijk trekt bij de implementatie van bronmaatregelen gezamenlijk op met de provincies en stakeholders, hier worden op dit moment afspraken over gemaakt. In de onderstaande tabel staan de verwachte opbrengsten per bronmaatregel. Voor wat betreft het natuurherstelpakket als onderdeel van het programma heb ik begin juli 2020 op hoofdlijnen afspraken gemaakt met de provincies. Deze zijn nader geconcretiseerd in een uitvoeringsprogramma (Kamerstuk 33 576, R) en een Agenda Natuurinclusief. Op basis van dit uitvoeringsprogramma zal ik per provincie met een specifieke uitkering middelen toekennen om maatregelen uit te voeren die bijdragen aan de opgave. Vervolgens kunnen de eerste maatregelen van het natuurpakket van het programma van start gaan.

Bronmaatregelen structurele aanpak stikstof <i>Deze raming dateert van 24 april 2020, zoals gepubliceerd op de website van het PBL.</i> ³⁶	Raming gemiddeld verwacht generiek effect (mol/ha/jr, 2030)
Tweede verhoging subsidieregeling sanering varkenshouderijen (Srv)	8,5 mol/ha/jr
Landelijke beëindigingsregeling	31,7 mol/ha/jr
Verlagen ruw eiwitgehalte veevoer ³⁷	14,4 - 63,4 mol/ha/jr
Vergroten aantal uren weidegang	0,8 - 3,7 mol/ha/jr
Verdunnen mest	2,3 - 9,2 mol/ha/jr
Stalmaatregelen	30- 41 mol/ha/jr
Maatwerkeraanpak Piekbelasters industrie	0 - 0,3 mol/ha/jr
Verkenning aanpassing bestaande Best Beschikbare Technologie (BBT) aanpak	0 - 5 mol/ha/jr
Retrofit binnenvaart-katalysatoren	4,2 mol/ha/jr
Stimuleren elektrisch taxiën (<i>voor het technisch potentieel</i>)	0,4 mol/ha/jr
Gerichte handhaving AdBlue systemen vrachtwagens	2,0 mol/ha/jr
Walstroom zeevaart	0,3 mol/ha/jr
Omschakelprogramma (<i>ambtelijke inschatting</i>)	3,5 mol/ha/jr
Innovatieregeling verduurzaming mobiele werktuigen Bouwsector	<i>Geen effect toegekend</i>
Mestverwerking	<i>Nog geen raming beschikbaar</i>

65. Het Adviescollege Stikstofproblematiek bepleit als een van de meest zinvolle maatregelen om tot een duurzame vermindering van de stikstofuitstoot te komen een afrekenbare stikstofbalans. In hoeverre gaat de regering daar nu mee aan de slag?

Met een Afrekenbare Stoffenbalans (ASB) kan het voor een ondernemer mogelijk worden gemaakt dat de ondernemer zelf de afweging maakt welke maatregelen hij neemt om een bepaald doel te bereiken (doelsturing). Dit kan dan omdat hij of zij via dit instrument wordt afgerekend (of gestimuleerd) op het te bereiken doel (bijvoorbeeld een bepaalde norm representatief voor de te bereiken milieudoelen) en niet op de weg daar naartoe (middelsturing). Ik zie hierin in principe mogelijkheden om ondernemers meer aan te spreken op hun vakkundigheid en ondernemerschap en om daarmee weg te komen van veel

³⁵ Kamerstuk 35 334, P.

³⁶ https://www.pbl.nl/sites/default/files/downloads/pbl_analyse_stikstofbronmaatregelen_24_april_2020.pdf

³⁷ De managementmaatregelen veevoer – weidegang – verdunnen mest zijn vanwege de nodige onzekerheden met een bredere bandbreedte dan de raming van PBL opgenomen in het pakket bronmaatregelen. De minimale opbrengst in de bandbreedte van PBL is in het pakket met 50% gereduceerd.

gedetailleerde middelvoorschriften. Om hier te kunnen komen zijn echter nog vele stappen nodig en daarom verken ik momenteel de mogelijkheden voor de toepassing van een ASB integraal voor de stikstofaanpak in samenhang met de klimaatopgave en (de herziening van) het mestbeleid.

Na de verkenning kan een besluit genomen worden over de mogelijkheden voor invoering van een ASB en de mogelijke vormgeving daarvan. Bedacht moet worden hierbij dat het opzetten van een registratie- en monitoringssysteem een eerste stap is. Er moet worden bepaald op welke wijze men een eventuele regulering wil vormgeven. Wordt hiervoor bijvoorbeeld een heffingssysteem ingevoerd zoals in de voormalige MINAS, waar het Adviescollege naar verwijst, of komen andere mogelijkheden in beeld. Ook dit bepaalt mede aan welke eisen een ASB moet voldoen en welke (fraude)druk het systeem moet kunnen weerstaan. Hiermee heb ik ook de achtergrond geschetst waarom ik, gezien de verwachte mogelijkheden en beperkingen van zo een systematiek, in ieder geval in eerste instantie de verkenning richt op de grondgebonden veehouderij. Ik verwacht na de zomer een eerste resultaat van de verkenning te kunnen schetsen.

In deze verkenning zal ik ook ingaan op de motie Harbers die is aangenomen in het kader van de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer op 10 december 2020.³⁸ In deze motie wordt een relatie gelegd tussen stal- en managementmaatregelen en de mogelijkheden die een ASB daarbij zou kunnen bieden.

66. De landbouwsector is veruit de grootste stikstofvervuiler. In de industrie is de stikstofuitstoot de laatste decennia met twee derde verminderd dankzij de BBT (best beschikbare technieken) -aanpak. Wordt deze aanpak ook toegepast in de landbouwsector?

Ook in de landbouw is sinds 1990 een aanzienlijke stikstofreductie bereikt door het voeren van milieubeleid, bijvoorbeeld op staltechniek, mestopslag en -aanwending. Hoewel de systematiek niet identiek is aan de BBT aanpak in de industrie, worden ook in de landbouw regelmatig nieuwe normen ingevoerd en technieken voorgeschreven. Ook het maatregelpakket dat onderdeel is van de structurele aanpak, bijvoorbeeld met de maatregelen op het gebied van nieuwe staltechniek en het ondersteunen van mestverwerking, zet in op een aantal aanscherpingen op dit terrein.

67. De leden van de D66-fractie zetten grote vraagtekens bij de mogelijkheden tot externe saldering. Een vergunning die verleend wordt door de overheid wordt bij bedrijfsbeëindiging op waarde gezet door de boer en mag dan met een vermindering van 30 procent reductie voor natuurbeheer worden verkocht. Waarom is dit volgens de regering nuttig? De boer heeft toch ook niet voor de vergunning betaald? Waarom vervalt bij bedrijfsbeëindiging de vergunning niet en is het aan de overheid te bepalen of er ruimte is om de vrijgekomen ruimte te benutten voor andere activiteiten?

Het kabinet heeft in samenwerking met andere bevoegde gezagen diverse stappen gezet om – onder voorwaarden - toestemmingverlening mogelijk te maken. Het instrument extern salderen stelt initiatiefnemers in staat om stikstofruimte te verwerven om hiermee de stikstofdepositie van hun voorgenomen project te mitigeren.

Extern salderen met ruimte uit bestaande vergunningen is een juridisch geaccepteerde wijze van mitigatie van effecten bij het toestaan van projecten op basis van een passende beoordeling als bedoeld in artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn. Het is niet zo dat hiermee ook sprake is van een vergunninghandel. Inherent aan extern salderen is dat een bestaande vergunning geheel of gedeeltelijk wordt ingetrokken, alvorens voor een ander project waarbij sprake is van stikstofdepositie een nieuwe vergunning op basis van de Wet natuurbescherming wordt afgegeven. De partij die de ruimte voor stikstofemissie overneemt, mag maximaal 70% hiervan benutten voor zijn eigen project; de resterende minimaal 30% wordt gebruikt om een depositiedaling tot stand te brengen ten gunste van de natuur. Bij deelname aan een beëindigingsregeling wordt de vergunning van het stoppende bedrijf ingetrokken. Bij de beëindigingsregelingen die gefinancierd zijn door de overheid heeft de overheid de mogelijkheid om te bepalen of de ruimte wordt ingezet voor andere activiteiten.

68. In de memorie van toelichting wordt ingegaan op de te nemen bronmaatregelen die 2 miljard euro gaan kosten. Kan de regering precies aangeven wat de opbrengst van dit programma is?

³⁸ Kamerstuk 35 600, nr. 39.

De voorziene opbrengst van de bronmaatregelen zoals gepresenteerd in de Kamerbrief van 24 april 2020 (Kamerstuk 35 334, P) kent een geschatte bandbreedte van 103-180 mol N/ha/jaar reductie in 2030. Dat is voldoende om de omgevingswaarde van 50% van de hectares met stikstofgevoelige habitats binnen Natura 2000-gebieden onder de KDW in 2030 te halen. Daarvoor is immers een reductie van 100-120 mol N/ha/jaar nodig. Naast opbrengst in termen van verbetering van de natuurkwaliteit heeft de reductie van de stikstofuitstoot ook positieve gezondheidseffecten en dragen de maatregelen ook bij aan onder andere natuurinclusieve inrichting, circulaire landbouw en het emissiearmere of emissieloos maken van mobiliteit, woningbouw en industriële activiteiten.

69. De leden van de D66-fractie zijn verheugd dat in de voorstellen de drempelwaarde voor de bouw is opgenomen. Door de stikstofcrisis is het bouwprogramma in 2020 ernstig vertraagd terwijl de woningnood hoog is. Kan de regering aangeven of met de genoemde maatregelen de bouw van 750.000 woningen voor de komende jaren ook in de kustprovincies kan worden gehaald?

Deze vraag laat zich niet in exacte aantallen beantwoorden. Met de introductie van de partiële vrijstelling voor bouwwerkzaamheden zullen veel meer woningbouwprojecten weer doorgang kunnen vinden. Landelijk is berekend dat de het aantal nieuwbouwwoningen dat te maken heeft met stikstofbeperkingen halveert als gevolg van de bouwvrijstelling. Voor de regio Haaglanden is eerder berekend dat als gevolg van de bouwvrijstelling twee à drie keer zoveel woningen kunnen worden gebouwd in relatie tot de situatie dat er geen sprake is van een bouwvrijstelling. Op een aantal plekken, waaronder ook locaties in de kustprovincies, zal nog niet voldoende stikstofruimte beschikbaar zijn om de volledige woningbouwopgave te kunnen realiseren. Hier geldt dat er extra maatregelen nodig zijn om ze door te kunnen laten gaan.

70. In de aanpak van de regering wordt gebruik gemaakt van de mogelijkheden die artikel 2.3 van de Vogel- en Habitatrichtlijn (VHR) van de Europese Unie geeft. In die richtlijn kan rekening worden gehouden met de vereisten op economisch, sociaal en cultureel gebied en met de regionale en lokale bijzonderheden. Er lijkt spanning tussen dit artikel en het gebruik van artikel 6.3 waar de instandhoudingseisen worden bepaald. Hoe kijkt de regering aan tegen deze mogelijke spanning bij de toepassing van haar plannen?

De aanpak van de regering staat niet op gespannen voet met de Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn. Het is aan de lidstaten van de Europese Unie om te bepalen op welke wijze en in welk tempo uitvoering wordt gegeven aan de verplichting om een gunstige staat van instandhouding te bereiken, mits intussen verslechtering wordt voorkomen. Beide richtlijnen verplichten de lidstaten om bij de keuze van de maatregelen en het tempo voor het realiseren van herstel- of verbeterdoelstellingen rekening te houden met onder meer sociale en economische belangen. Die verplichting vertaalt zich onder meer in het ambitieniveau van de instandhoudingsdoelstellingen die worden vastgelegd in de besluiten tot aanwijzing van de Natura 2000-gebieden. Vervolgens regelt artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn de verplichting om vooraf een passende beoordeling te maken van de gevolgen van een plan of project voor een Natura 2000-gebied, rekening houdend met de instandhoudingsdoelstellingen van dat gebied.

71. De hardheidsclausule in het voorstel stelt dat wanneer de instandhoudingsdoelstellingen voor Natura 2000 doelstellingen ondanks alle inspanningen niet worden gehaald, de minister van LNV in gesprek gaat met de Europese Commissie om de VHR buiten gebruik te stellen. Echter, in een arrest van het Hof van Justitie³⁹ is bepaald dat het niet behalen van de doelstellingen geen reden is de richtlijn buiten gebruik te plaatsen. Waarom wordt deze mogelijkheid dan toch in het voorstel genoemd?

Inderdaad overweegt het Hof in dat arrest: "Dat een lidstaat deze beschermingsverplichting [van artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn] niet is nagekomen met betrekking tot een bepaald gebied kan als zodanig geen grond zijn om dit gebied zijn beschermde status te ontnemen."⁴⁰ Maar in datzelfde arrest overweegt het Hof dat als een Natura 2000-gebied definitief niet meer aan de verwezenlijking van doelen van de Vogelrichtlijn of de Habitatrichtlijn kan bijdragen ondanks het feit dat een lidstaat voldoende beschermingsmaatregelen heeft genomen om achteruitgang te voorkomen, deze lidstaat aan de

³⁹ HvJ EU, C301/12.

⁴⁰ HvJ EU 3 april 2018, ECLI:EU:C:2014:214 (Cascina Tre Pini), punt 32.

Europese Commissie de intrekking van de beschermde status van het gebied moet voorstellen.⁴¹ Dit arrest van het Hof is relevant als doelen in een specifiek Natura 2000-gebied door natuurlijke oorzaken – zoals klimatologische omstandigheden – niet kunnen worden gerealiseerd en de lidstaat redelijkerwijs alles heeft gedaan om achteruitgang te voorkomen. Het Hof heeft zich nog niet uitgesproken over de situatie waarin de stikstofdepositie die wordt veroorzaakt door bronnen in andere EU-lidstaten, in de weg staat aan realisatie van de instandhoudingsdoelstellingen in een specifiek Natura 2000-gebied. Over die situatie gaat de bepaling waarop deze leden doelen (het voorgestelde artikel 1.12ga van de Wet natuurbescherming).⁴² De bepaling regelt dat als uit de monitoring blijkt dat een dergelijke situatie aan de orde is, de Minister van LNV in overleg moet treden met de betrokken lidstaten over maatregelen in die lidstaten om de stikstofdepositie terug te brengen. Dit vanuit de EU-beginselen van loyale samenwerking en aanpak bij de bron. Als terugbrengen van de depositie vanuit die lidstaten redelijkerwijs niet mogelijk is, voorziet de bepaling in een verplichting voor de minister om in overleg te treden met de Europese Commissie over de toepassing van de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn voor deze specifieke doelen in de betrokken Natura 2000-gebieden. Dat is niet hetzelfde als in gesprek gaan over het buiten werking stellen van de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn, want daarvoor is inderdaad geen ruimte. Het gaat om het zoeken van oplossingen binnen de kaders van de richtlijnen.

72. Boeren protesteren ook nu weer tegen deze veranderingen van regelgeving die zij onhaalbaar noemen. Ook hun vertegenwoordigers zijn negatief. Waarom acht de regering de plannen dan wel haalbaar, zowel juridisch als praktisch in de uitvoering?

Het kabinet heeft er vertrouwen in dat er met het huidige voorstel voldoende borging is ingebouwd, zowel met betrekking tot het realiseren van stikstofreductie en natuurherstel als ook met betrekking tot de uitvoering van maatregelen om hiertoe te komen. Als eerste heeft het kabinet binnen de structurele aanpak een omvangrijk maatregelenpakket gepresenteerd: daarbij is ruim € 2 miljard euro beschikbaar gesteld voor het nemen van bronmaatregelen om de stikstofuitstoot in de sectoren landbouw, verkeer, bouw en industrie te verminderen. Bij de uitwerking van de landbouwmaatregelen is een belangrijk uitgangspunt dat de maatregelen uitvoerbaar en betaalbaar moeten zijn voor de boer. Er is gekozen voor een diverse mix aan maatregelen die zowel boeren en veehouders die willen blijven boeren verder helpt om dat duurzamer te gaan doen en de sector zo toekomstbestendig te maken, maar ook veehouders faciliteert die overwegen te stoppen. Bij de uitwerking en implementatie van de verschillende maatregelen worden bovendien verschillende partijen uit de sector betrokken. Op die manier wordt zo veel mogelijk aansluiting gevonden bij ervaringen en ideeën uit de sector zelf. Boeren vragen daarbij om langjarige zekerheid: dit wetsvoorstel en de structurele aanpak bieden die zekerheid ook. Bij de uitwerking van de maatregelen worden verschillende partijen betrokken. Met het maatregelenpakket waartoe op 24 april 2020 besloten is, is ten slotte ook het fundament gelegd voor 2035, onder andere doordat maatregelen richting 2035 verder doorgetrokken zouden kunnen worden. Het vaststellen en uitwerken van de benodigde maatregelen hiervoor zal de komende jaren nader vorm krijgen, waarvoor ook samen met sector- en ketenpartijen gewerkt wordt aan afspraken over een langjarig toekomstperspectief, conform de motie Bisschop c.s. (Kamerstuk 35600, nr. 43).

Ten tweede geldt dat er in het wetsvoorstel resultaatsverplichtingen zijn opgenomen om de stikstofdepositie terug te brengen. Deze resultaatsverplichtingen borgen dat het Rijk, in samenwerking met medeoverheden en sectoren, gehouden is deze gestelde doelen ook te realiseren. Hiertoe wordt in het programma stikstofreductie en natuurverbetering een monitoringssysteem opgesteld. Door middel van monitoring worden zowel de ontwikkelingen op het gebied van stikstofdepositie als natuur gevolgd zodat bijgestuurd kan worden als blijkt dat dit nodig is. Zo geldt de verplichting het programma te wijzigen indien uit de monitoring blijkt dat niet aan de gestelde omgevingswaarden (of daarvoor opgestelde tussendoelen) kan worden voldaan.

73. Het algemeen principe van de regering dat wordt gehanteerd bij het milieubeleid is dat de vervuiler betaalt. De leden van de D66-fractie vragen de regering of zij kan uiteenzetten hoe dit beginsel in het stikstofdossier wordt toegepast.

⁴¹ Zie punt 28 van het arrest.

⁴² Zie voor de situatie na de inwerkingtreding van de Omgevingswet het nieuwe artikel 10.19a van het Omgevingsbesluit in het aangepaste ontwerpbesluit met nadere regels over het wetsvoorstel.

Het kabinet heeft met de structurele aanpak bewust gekozen voor een afgewogen pakket, waarbij een balans is gevonden tussen effectiviteit van maatregelen, tijdspad en de kosten voor zowel de overheid als private partijen. Bij de bronmaatregelen onder de structurele aanpak is gekozen voor een evenwichtige verdeling van maatregelen over de sectoren. Immers, alle sectoren die stikstof uitstoten zijn samen verantwoordelijk voor het veroorzaken en het oplossen van de stikstofproblematiek. De omslag naar een duurzame bedrijfsvoering die noodzakelijk is vanuit het stikstofvraagstuk vraagt een grote inspanning van alle partijen. Daarom kiest het kabinet er op dit moment niet voor om de kosten voor verduurzaming enkel bij private partijen neer te leggen. Tegelijkertijd onderzoekt het de mogelijkheden om aan de hand van normering en beprijzing in de toekomst stikstofreductie te realiseren. De verkenning wordt in het eerste kwartaal van 2021 afgerond.

Vragen en opmerkingen van de leden van de Fractie-Van Pieren

74. Hebben de leden van de Fractie-Van Pieren het juist dat het stikstofbeleid stuurt op een middel, namelijk het rekenmodel AERIUS, in plaats van op het doel, namelijk een goede staat van instandhouding van de natuur? Deze leden ontvangen graag een toelichting hoe doel en middel zich volgens de regering nu tot elkaar verhouden.

Het stikstofbeleid is gericht op het bereiken van de gunstige staat van instandhouding van stikstofgevoelige habitats op landelijk niveau en het halen van de instandhoudingsdoelstellingen in de Natura 2000-gebieden. Dit doel vloeit voort uit internationale verplichtingen die Nederland aangaan is. Het rekenmodel AERIUS is van belang om (vooraf) het stikstofeffect van activiteiten en maatregelen in beeld te brengen. Door het gebruik van AERIUS worden beleidsmakers, initiatiefnemers, ecologen en vergunningverleners in staat gesteld om potentieel ecologisch significante stikstofeffecten van activiteiten en maatregelen in beeld te krijgen of te beoordelen. Ook kan met AERIUS de stikstofdepositie gemonitord worden wat één van de grootste knelpunten is voor een goede staat van instandhouding van de natuur.

75. In hoeverre heeft de regering nu onderzocht of de investering van 5 miljard euro voor stikstofmaatregelen daadwerkelijk leidt tot een verbetering van de natuurkwaliteit? Wat zijn de concrete KPI's waarop de effectiviteit van deze investering aan kan worden afgemeten de komende jaren, zodat de effectiviteit goed kan worden beoordeeld? Heeft de regering hier concrete doelstellingen in de tijd mee voor ogen?

Op landelijk niveau is door het PBL de inschatting gemaakt dat de bijdrage van de aanvullende natuurmaatregelen aan het realiseren van de condities die nodig zijn voor realisatie van de Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn 5-7 procentpunt tot en met 2030 bedraagt ten opzichte van het basispad (PBL, Quick scan intensivering natuurmaatregelen, 24 april 2020). Ook voor de stikstofbronmaatregelen zijn doorrekeningen gemaakt. Hieruit blijkt dat de opgave voor 2025 en 2030 binnen de bandbreedte van het maatregelenpakket vallen: zo is 100-120 mol/ha/jr nodig om de omgevingswaarde voor 2030 te halen en levert het doorgerenkte maatregelenpakket naar schatting 103-180 mol/ha/jr in 2030 op. De concrete doelen waar aan getoetst wordt zijn in ieder geval wat stikstofdepositie betreft de in het wetsvoorstel opgenomen omgevingswaarden en wat natuur betreft op landelijk niveau de gunstige staat van instandhouding en op gebiedsniveau de instandhoudingsdoelstellingen (zoals opgenomen in de aanwijzingsbesluiten van de Natura 2000-gebieden).

Om voldoende grip en sturing te houden op de effectiviteit van de aanpak, zullen er bovendien in het programma stikstofreductie en natuurverbetering tussendoelen worden opgenomen. De vormgeving van de tussendoelen zal nader bepaald worden bij het opstellen van het programma. Er zullen hierbij in ieder geval tussendoelen worden opgesteld die qua indicator afgeleid zijn van de omgevingswaarden voor 2025, 2030 en 2035 en dus, net als de omgevingswaarden, betrekking hebben op het landelijke schaalniveau. Tussendoelen voor natuurherstel en -verbetering zullen in ieder geval betrekking hebben op het tempo, met andere woorden tijdige uitvoering, van de maatregelen in het programma. Het gaat dan bijvoorbeeld om een tussendoel waarbij een bepaald aantal natuurmaatregelen in vooraf vast te stellen jaar volledig of partieel in uitvoering of uitgevoerd moeten zijn. Aanvullend hierop kan gekozen worden voor tussendoelen die gericht zijn op de effecten van de maatregelen, waarbij bijvoorbeeld door middel van gebied-specifieke procesindicatoren het herstel wordt aangegeven. Dit biedt een vroegtijdige indicatie van de daadwerkelijke uitwerking van de maatregelen.

76. De natuurwetgeving in Nederland is in de ogen van de leden van de Fractie-Van Pareren zodanig complex gemaakt, dat de regering al jaren niet in staat blijkt te zijn om te zorgen voor een deugdelijk juridisch kader. Bedrijven worden daar keer op keer de dupe van, doordat wetgeving en vergunningen juridisch niet houdbaar blijken. Welke garanties kan de regering nu bieden dat we niet binnen afzienbare tijd wederom (net als met de PAS) naar aanleiding van een juridische uitspraak in een nieuwe stikstofcrisis belanden?

Ik ben het met deze leden eens dat het belangrijk is om te zorgen voor een deugdelijk juridisch kader. Het kabinet heeft er vertrouwen in dat het huidige voorstel een dergelijk kader biedt. Ten eerste verplicht de Habitatrictlijn om te streven naar een gunstige staat van instandhouding op landelijk niveau. De richtlijn bepaalt niet wanneer dat einddoel bereikt moet zijn. Het is aan de lidstaten van de Europese Unie om te bepalen op welke wijze en in welk tempo aan dat doel uitvoering wordt gegeven. Dat geeft ruimte in de tijd om de doelstellingen te halen. Met het voorgestelde pakket aan natuurmaatregelen en stikstofreducerende maatregelen geeft het kabinet invulling aan de continue verplichting om de landelijke staat van instandhouding te verbeteren totdat deze gunstig is. De wettelijke verankering van drie resultaatsverplichtende omgevingswaarden, in combinatie met de programmaplicht en het voorgestelde systeem van monitoring en bijsturing, garandeert een substantiële stikstofreductie. Ten tweede verbiedt de Habitatrictlijn verslechtering. Met de structurele aanpak is in 2025, 2030 en 2035 op ten minste respectievelijk 40, 50 en 74% van het areaal stikstofgevoelige natuur binnen Natura 2000-gebieden geen sprake meer van een overschrijding van de KDW. Het is daarbij ook belangrijk om herstelmaatregelen uit te voeren voor het daadwerkelijk voorkomen van verslechtering en het halen van de instandhoudingsdoelen. Met alleen bronmaatregelen zal dat niet volledig bereikt worden, ook omdat ophoping van stikstofdepositie uit het verleden in de bodem nog voor knelpunten kan zorgen. Daarom maakt een forse investering in natuurmaatregelen in de komende tien jaar onderdeel uit van het pakket, zodat er structureel gewerkt kan worden aan dat natuurherstel. Daarbij is het kabinet zich ervan bewust dat herstelmaatregelen vaak óf een eenmalig karakter hebben óf niet bij herhaling effectief zullen blijven. De inspanning van het kabinet is er daarom op gericht om de vermindering van de KDW-overschrijding snel genoeg te laten plaatsvinden en te sturen op een samenhang tussen bron- en natuurmaatregelen zodat behoud verzekerd is. Door middel van monitoring worden zowel de ontwikkelingen op het gebied van stikstofdepositie als natuur gevolgd, zodat bijgestuurd kan worden als blijkt dat dit nodig is om natuurbehoud te kunnen blijven verzekeren.

Met deze structurele aanpak en in het bijzonder het voorgestelde programma stikstofreductie en natuurverbetering in de opgave voor natuurbehoud en -herstel te voorzien zullen er geleidelijk ook minder knelpunten voor economische en maatschappelijke activiteiten ontstaan. Het kabinet heeft er vertrouwen in dat dit wetsvoorstel juridisch houdbaar is.

77. Is het juist dat stikstofmodel AERIUS nooit is gevalideerd met metingen in de praktijk over de neerslag (depositie) van stikstof op natuurgebieden? Zorgt niet en/of beperkte validatie van metingen niet voor enorme onzekerheden en dat het model voortdurend moet worden bijgesteld met telkens andere uitkomsten als gevolg? Hoe betrouwbaar is dat dan, zo vragen de leden van de Fractie-Van Pareren.

AERIUS berekent de depositiebijdrage met het Operationele Prioritaire Stoffen model (OPS-model) van het RIVM. Voor wegverkeer rekent AERIUS Calculator met het SRM2 model, dat specifiek voor de emissiebron wegverkeer is ontwikkeld en rekening houdt met de invloed van specifieke wegkenmerken op de verspreiding.

Beide modellen zijn uitvoerig gevalideerd, onder andere met praktijkmetingen. Uitgebreide informatie hierover is te vinden op de website van het RIVM:

- www.rivm.nl/operationele-prioritaire-stoffen-model/modelbeschrijving/validatie
- www.rivm.nl/bibliotheek/rapporten/2014-0109.pdf.

AERIUS wordt bovendien regelmatig (jaarlijks) geactualiseerd aan de hand van de nieuwste wetenschappelijke inzichten en actuele gegevens. Hierdoor blijft AERIUS een robuust en betrouwbaar model dat zo goed mogelijk aansluit op de werkelijkheid.

Naar aanleiding van het advies van het Adviescollege Meten en Berekenen Stikstof wordt het aantal meetpunten uitgebreid en worden alternatieve methodes onderzocht om tot een nog nauwkeurigere validatie van de rekenmodellen te komen.

78. De Commissie Meten en Berekenen Stikstof oordeelde in juni 2020 dat rekenmodel AERIUS niet doelgeschikt is voor het stikstofbeleid. AERIUS rekent namelijk op hexagoon-niveau en dat geeft onzekerheden die zodanig groot zijn, dat de uitkomsten per definitie onbetrouwbaar zijn.⁴³ Hoe weegt de regering die conclusie van de Commissie Meten en Berekenen Stikstof in het kader van het nu voorliggende wetsvoorstel?

Het rekenen tot op hectare niveau (hexagonen) is vereist vanuit de ecologie om de effecten van stikstofdepositie op de natuur adequaat te kunnen beoordelen. Inderdaad kennen de rekenuitkomsten van AERIUS een bepaalde mate van onzekerheid. AERIUS is immers een wetenschappelijk model dat op mathematische wijze de werkelijkheid beschrijft. Aan dergelijke modellen kleven onvermijdelijk onzekerheden, deze staan echter niet de toepassing voor toestemmingsverlening in de weg. Door AERIUS te blijven doorontwikkelen, ook naar aanleiding van de adviezen van het Adviescollege, en steeds te voorzien van de laatste wetenschappelijke inzichten en gegevens is en blijft AERIUS het best beschikbare instrument voor het bepalen van depositiebijdragen ten gevolge van projecten. Dit wordt ook algemeen onderkend in de jurisprudentie.

79. Doordat AERIUS ongeschikt is voor berekeningen op hexagoon-niveau, zijn de effecten van maatregelen die hier tóch gebruik van maken volgens de leden van de Fractie-Van Pareren onbetrouwbaar. Het gaat dan met name om de vergunningverlening en extern salderen. Kan de regering uitleggen waarom zij meent dat de effecten van maatregelen die gebruik maken van AERIUS berekeningen op hexagoon niveau volgens haar wel betrouwbaar zijn?

Het rekenen tot op hectareniveau (hexagonen), is vereist vanuit de ecologie om de effecten van stikstofdepositie op de natuur adequaat te kunnen beoordelen. Inderdaad kennen de rekenuitkomsten van AERIUS een bepaalde mate van onzekerheid. AERIUS is immers een wetenschappelijk model dat op mathematische wijze de werkelijkheid beschrijft. Aan dergelijke modellen kleven onvermijdelijk onzekerheden. Door AERIUS steeds te voorzien van de laatste wetenschappelijke inzichten en gegevens is en blijft AERIUS wetenschappelijk gezien het beste instrument voor het bepalen van depositiebijdragen ten gevolge van projecten. Dit wordt ook algemeen onderkend in de jurisprudentie.

80. De natuurkaarten waar het stikstofbeleid mee werkt zijn naar de mening van deze leden niet inzichtelijk. De onderbouwing van de natuurmonitoring (natuurkwaliteit) is niet beschikbaar. In hoeverre is de regering het met deze leden eens dat deze gegevens inzichtelijk dienen te zijn, om het (effect van) stikstofbeleid te kunnen controleren?

Over de wijze waarop natuurmonitoring plaatsvindt en hoe natuurkwaliteit beoordeeld wordt, is veel informatie gepubliceerd. Het is niet mogelijk om daar een korte samenvatting van te geven die recht doet aan de complexiteit, maar op de website van Bij12⁴⁴ is een uitgebreide beschrijving hiervan te vinden. Wat betreft de habitatkaarten waar in de vraag naar verwezen wordt: deze kaarten maken zichtbaar waar de habitattypen en (overige, stikstofgevoelige) leefgebieden, die op grond van het aanwijzingsbesluit zijn beschermd, zich concreet bevinden – en waar niet. Dat gebeurt op een objectieve, wetenschappelijk-technische manier. Wat betreft de monitoringsystematiek die onderdeel uitmaakt van het wetsvoorstel geldt dat als onderdeel hiervan periodiek rapportages worden uitgebracht aan uw Kamer, o.a. met het oog op de controleerbaarheid van (de effectiviteit van) het stikstofbeleid.

81. De Kritische Depositie Waarden (KDW) die toegekend zijn aan habitats staan al decennia ter discussie, maar lijken door de regering steeds buiten reviews van onderzoekscommissies te worden gehouden. Herkent de regering dit? Kan de regering dit weerleggen door te verwijzen naar reviews / onderzoek waarin hier wel een duidelijke uitspraak over wordt gedaan en hoe weegt ze dat dan in relatie tot het voorliggende stikstofbeleid?

⁴³ 'Meer meten, robuuster berekenen Eindrapport van het Adviescollege Meten en Berekenen Stikstof', 15 juni 2020, blz. 9. Bijlage bij Kamerstuk 35 334, R.

⁴⁴ <https://www.bij12.nl/onderwerpen/natuur-en-landschap/monitoring-en-natuurinformatie/monitoring-en-beoordeling-natuurkwaliteit/>

De KDW's worden al sinds de publicatie van opeenvolgende rapporten (Van Dobben & Van Hinsberg, 2008; Van Dobben e.a., 2012) algemeen aanvaard, ook door de Raad van State, als de best beschikbare kennis ten aanzien van gevoeligheid voor stikstof.

De evaluatie door onafhankelijke wetenschappers heeft reeds plaatsgevonden. Dat wordt uitgelegd in paragraaf 4.1 van het rapport van Van Dobben e.a. (2012).⁴⁵ Het rapport van 2012 is namelijk een actualisering van het rapport van Van Dobben & Van Hinsberg (2008)⁴⁶ naar aanleiding van de Europese actualisatie in 2010 van de op Europees niveau vastgestelde (bandbreedtes van) KDW's. Voorafgaand aan de publicatie van het rapport (2008) is de methode in 2007 internationaal beoordeeld. De reviewcommissie bestond uit toonaangevende, onafhankelijke experts uit Denemarken, Duitsland, Groot-Brittannië en Nederland. De bevindingen zijn opgenomen in bijlage 4 van het rapport uit 2008. Dezelfde methode is gebruikt in 2012, waardoor het niet nodig was om de versie van 2012 opnieuw te laten beoordelen.

Het kabinet is dan ook van mening dat de in het stikstofbeleid gehanteerde KDW's op een stevige wetenschappelijke basis berusten.

82. Hoe beoordeelt de regering de haalbaarheid van de stikstofdoelen die Nederland stelt aan natuurgebieden? Volgens de leden van de Fractie-Van Pareren is dat voor minstens een derde van de gebieden per definitie niet haalbaar. Ook als Nederland helemaal leeg zou zijn, is het voor sommige doelen niet mogelijk deze te behalen. Heeft de regering een haalbaarheidstoets uitgevoerd? Zo ja, wat zijn de belangrijkste conclusies daarvan?

Omdat de omgevingswaarden uit het wetsvoorstel landelijke resultaatsverplichtingen betreffen, gelden er strikt genomen geen wettelijke stikstofnormen per gebied. Echter, in het amendement van de leden Futselaar en De Groot (35 600, 25) wordt vastgelegd dat de provincies voor de Natura 2000-gebieden gebiedsplannen moeten opstellen waarmee de bijdrage aan het bereiken van de landelijke omgevingswaarde wordt uitgewerkt. Het IPO voert regie op de totstandkoming van deze gebiedsplannen, waarbij het Rijk kaders en randvoorwaarden meegeeft. Zo wordt als onderdeel van de structurele aanpak voor elk Natura 2000-gebied vastgesteld welke maatregelen nodig zijn om de natuur effectief te laten herstellen. Voor alle gebieden wordt goed in kaart gebracht welke combinatie van natuur(herstel)maatregelen en stikstofreductiemaatregelen nodig is om gezamenlijk de landelijke omgevingswaarden te realiseren en de instandhoudingsdoelen te bereiken. Voor het maatregelenpakket dat op 24 april 2020 is gepresenteerd (Kamerstuk 35 334, P) geldt dat de maatregelen door het PBL en RIVM zijn doorgerekend op haalbaarheid en betaalbaarheid. Het maatregelenpakket kan daarmee in ieder geval voorzien in het realiseren van de omgevingswaarde van 2025 en 2030.

Wat betreft de KDW's per gebied: inderdaad zijn er momenteel Natura 2000-gebieden waarvan (een deel van) de KDW alleen al door buitenlandse stikstofbronnen worden overschreden en het 'op nul zetten' van Nederlandse bronnen op dit moment dus onvoldoende is om onder de KDW te komen. Dit speelt met name in de grensregio's.

Richting de toekomst is de verwachting dat, naast een daling van depositie vanuit binnenlandse bronnen als gevolg van het huidige beleid en de structurele aanpak stikstof, ook een daling van de stikstofdepositie vanuit het buitenland verwacht kan worden. Dit als gevolg van de ook voor andere Europese landen geldende verplichtingen voor emissies naar de lucht, in het kader van de NEC-richtlijn. Bovendien ben ik in gesprek met Vlaanderen om gezamenlijk een grensoverschrijdende stikstofaanpak uit te werken en is de dialoog met de Duitse deelstaten Noordrijn-Westfalen en Nedersaksen gestart om een gemeenschappelijke emissie/stikstofopgave te verkennen.

De regering is zich er desalniettemin van bewust dat het een grote opgave is om overall onder de KDW te komen en dat het buitenland hierbij ook een grote rol speelt. De opgave is erop gericht dat "de depositie op termijn zodanig wordt verminderd tot een niveau dat nodig is voor een gunstige staat van instandhouding van de betrokken natuurlijke habitats en soorten op landelijk niveau." Of dit per definitie altijd een niveau betekent dat onder de (lokaal relevante) KDW ligt, zal per betrokken natuurlijke habitat en soort ecologisch moeten worden bepaald.

⁴⁵ <https://library.wur.nl/WebQuery/wurpubs/434041>

⁴⁶ <https://www.wur.nl/en/Publication-details.htm?publicationId=publication-way-333734383432>

83. De Europese Unie onderscheidt 14 factoren die de staat van de natuur kunnen aantasten: landbouw, mensen/toeristen, waterwinning, natuurlijke processen, ziekten en plagen, etc. Nederland kent geen gewicht toe aan de invloed van de individuele factoren op de verschillende gebieden. Hoe beoordeelt de regering deze discrepantie in EU-beleid en regelgeving en Nederlands beleid en regelgeving? In hoeverre is de regering het met deze leden eens dat als gevolg van deze discrepantie onbekend is hoe groot de rol van stikstof is in het hele palet van factoren die de staat van de natuur kunnen aantasten?

De 14 categorieën van drukfactoren zijn ook door Nederland gerapporteerd in het kader van de nationale rapportage conform artikel 17 van de Habitatrictlijn. De samenvatting van de resultaten hiervan zijn te vinden in de brochure over de Nederlandse rapportage:

<https://www.natura2000.nl/sites/default/files/Nieuws/WOt-brochure%20Vogel-%20en%20Habitatrictlijnrapportage%202019.PDF>

Ook in het Standaard Gegevensformulier voor de gebieden (SDF) worden de door de Europese Commissie vastgestelde drukfactoren genoemd. Zie bij een willekeurig gebied via <https://natura2000.eea.europa.eu/>. Zowel in de nationale rapportage als in de gebiedenformulieren wordt aangegeven of een drukfactor een hoge, matige of lage impact heeft.

Er is met andere woorden geen sprake van discrepantie tussen EU-beleid en de Nederlandse rapportages.

Hoe groot de rol van stikstof is in het hele palet van factoren die de staat van instandhouding van habitattypen onder druk zetten, blijkt uit het feit dat stikstofdepositie uit landbouw (aangeduid met de code A27) de meest gerapporteerde drukfactor is; deels gecombineerd met stikstofdepositie uit gemengde bronnen (code J03) wordt het voor 56% van de habitattypen als drukfactor gemeld. Ook gerelateerde drukfactoren worden vaak gerapporteerd, al dan niet in combinatie met de voorgaande drukfactoren, bijvoorbeeld versnelde successie (code L02 - 32%). Verder behoren onttrekking van water (code K01 - 38%), invasieve exoten (code I02 - 30%) en verandering van hydrologie (code K04 - 19%) tot de top vijf van drukfactoren voor habitattypen.

84. Volgens de regering noteert de AERIUS-habitatkaart stikstofgevoelige natuur feitelijk op een objectieve, wetenschappelijk-technische manier. De leden van de Fractie-Van Pareren stellen vast dat in de feitelijke situatie er sprake is van bizarre situaties. Snippers postzegelnatuur leggen een stikstofklem op de wijde omgeving. Neem de situatie van dertien vierkante meter 'natuurgebied' waarop hooguit één boom kan staan, die vervolgens wordt omgeven met een hexagoon van tienduizend vierkante meter.⁴⁷ Wat gaat de regering ondernemen om een einde te maken aan deze onaanvaardbare uitwassen van het stikstofbeleid?

De voorbeelden van snippers die in het blog worden genoemd, waaraan u in uw vraag refereert, zitten onterecht in AERIUS. Ze zijn in beeld en worden verwijderd in de volgende versie; dat zal dus dit jaar gebeuren. Naar aanleiding van de motie-Geurts/Harbers (Kamerstuk 35 600, nr. 31) zullen de provincies bezien waar de habitatkartering afwijkt van de feitelijke situatie; noodzakelijke correcties worden zoveel mogelijk verwerkt in de nieuwe versie van AERIUS.

85. Wie stellen de habitats en de leef- en zoekgebieden vast? Waaruit bestaat de onderbouwing die de vaststelling van deze habitats en gebieden 'objectief technisch-wetenschappelijk' zouden rechtvaardigen, op welke wijze vindt onafhankelijke toetsing plaats van de onderbouwing? Waar is in te zien en te controleren hoe zowel de onderbouwing als het proces tot stand zijn gekomen?

Vaststelling vindt plaats door de bevoegde gezagen (een provincie, de Minister van Infrastructuur en Waterstaat of de Minister van Defensie). De onderbouwing is voor wat betreft de habitattypen opgenomen in de oorspronkelijke digitale kaartbestanden; per vlakje is in de bijbehorende database te zien op welke gegevens de conclusie is gebaseerd. Deze informatie is dus niet te zien in AERIUS, omdat dit een afgeleid bestand is ten behoeve van het stikstofbeleid. De bevoegde gezagen kunnen informatie geven over de totstandkoming van de habitattypen- en leefgebiedkaarten. Onafhankelijke toetsing vindt

⁴⁷ Jaap C. Hanekamp, 'Het rariteitenkabinet van habitats - (nog) meer stikstof-vragen', 4 februari 2021 <https://jaaphanekamp.com/blog/science/agriculture/2021-02-04-het-rariteitenkabinet-van-habitats-nog-meer-stikstof-vragen/>

alleen plaats voor habitattypenkaarten, namelijk door de Interbestuurlijke Projectgroep Habitatkartering. Voor de leefgebiedkaarten is wel de aanvankelijke methodiek gezamenlijk afgesproken en toegepast, maar de resultaten zijn niet onafhankelijk getoetst; de methodiek is na de eerste generatie kaarten gedifferentieerder geworden tijdens het corrigeren (daardoor zijn in de ene provincie veel meer kaartvlakken overgebleven die ten onterechte als stikstofgevoelig zijn aangemerkt dan in de andere provincie).

86. De onzekerheden op stikstofdepositie op hexagoonniveau zijn groot. Hoe groot zijn, in lijn met deze onzekerheden, de habitatonzekerheden op hexagoonniveau? Hoe groot zijn verder de habitatonzekerheden op het kleinere niveau, tot op dat van snippers en postzegels toe, waarop de 'natuur' feitelijk zou zijn vastgesteld? Waar zijn de onderbouwde schattingen in te zien en te controleren?

De eis die wordt gesteld aan maximaal toelaatbare onzekerheden op habitatkaarten is afhankelijk van het minimumoppervlak dat nodig is om als habitat te kwalificeren. Dat minimumoppervlak is voor de meeste typen 100 m² (voor bossen 1.000 m²). Deze oppervlakte moet met zekerheid kunnen worden vastgesteld en dat is dus veel preciezer dan de hexagonen in AERIUS. Bij de validering van habitattypenkaarten wordt hier goed op gelet. Bij de leefgebiedkaarten is nog niet in zo'n validering voorzien; de voorbeelden van onverklaarbare kaartgrenzen doen zich dan ook met name bij de leefgebiedkaarten voor. De karteringen zijn niet gebaseerd op schattingen, maar op een vertaling en interpretatie van met name vegetatiekaarten en gedetailleerde luchtfoto's. Deze zijn daarom dan ook met meer zekerheid vast te stellen dan de stikstofdepositie op hexagoonniveau, waar onder andere emissiegegevens, metingen van concentratie en depositie van stikstof en modelberekeningen aan ten grondslag liggen. Voor de karteringen is er per kaart een beschrijving van de gevolgde methode beschikbaar bij de bevoegde gezagen. Bij de leefgebiedkaarten is voor een deel nog gebruik gemaakt van kaartbestanden die niet optimaal zijn voor het vaststellen van leefgebieden. Deze kaarten worden verbeterd, mede als uitvoering van de motie-Geurts/Harbers (Kamerstuk 35 600, nr. 31).

87. In het najaar van 2020 ontstond veel onrust over het toevoegen van 80.000 hectare als stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden. De minister van LNV heeft beargumenteerd dat het om een inhaalslag ging omdat de kartering achterliep op die van de habitattypen. Is de regering het met de leden van de Fractie-Van Pareren eens dat het achteraf intekenen van 80.000 hectare een grootschalige papieren exercitie is op basis van een modelmatige benadering die geen recht doet aan de feitelijke toestand van de betreffende gebieden, de aanwezige habitat en de werkelijke stikstofgevoeligheid?⁴⁸ Is de regering het met deze leden eens dat de ontzetting van boeren en grondeigenaren dat hun grond als stikstofgevoelig stond ingetekend erop wijst dat het 'actief openbaar maken' van het bijplussen van stikstofgevoelige gebieden, waarvan sprake zou zijn omdat er belanghebbenden zijn geweest die hebben gereageerd, ernstige tekortkomingen vertoont?

De leefgebiedkaarten zijn al in 2017 in AERIUS opgenomen. Hier is op transparante wijze over gecommuniceerd door op 1 september 2017 o.a. het volgende bericht te plaatsen op de AERIUS-website: "Toevoeging leefgebieden: AERIUS 2016L bevat een aanvulling voor leefgebiedenkaarten. Dit betekent dat er meer hexagonen zijn waarop binnen het PAS de impact van stikstofdepositie berekend en getoetst wordt." De resultaten zijn verwerkt in alle relevante PAS-gebiedsanalyses, waarin steeds afzonderlijk is ingegaan op de leefgebieden. Deze documenten zijn actief openbaar gemaakt en door belanghebbenden veelvuldig gebruikt. Ook bij de terinzagelegging van de partiële herziening van het Programma Aanpak Stikstof (zomer 2017) is expliciet gewezen op het feit dat naast habitattypen ook leefgebieden van soorten relevant waren geworden. Daarop zijn ook inspraakreacties gekomen, waarin door de insprekers werd gewezen op de gevolgen voor de vergunningverlening. Van ernstige tekortkomingen in de openbaarmaking is dan ook geen sprake.

Uit de aandacht in 2020 voor deze kwestie is gebleken dat deze breed verspreide en goed toegankelijke informatie niet door alle belanghebbenden is geraadpleegd. Daarbij speelt mee dat vergunningaanvragers ten tijde van het Programma Aanpak Stikstof (via AERIUS) zodanig gefaciliteerd werden, dat de meeste aanvragers waarschijnlijk niet in detail naar de onderliggende kaarten hebben gekeken.

⁴⁸ Zie voor enkele uitgewerkte voorbeelden: Jaap C. Hanekamp, 'Het rariteitenkabinet van habitats - (nog) meer stikstof-vragen', 4 februari 2021 <https://jaaphanekamp.com/blog/science/agriculture/2021-02-04-het-rariteitenkabinet-van-habitats-nog-meer-stikstof-vragen/>

88. De regering geeft aan op dit moment een reductie van 26 procent van de binnenlandse stikstofuitstoot in 2030 als het maximaal haalbare en betaalbare te achten. De Afdeling advisering van de Raad van State heeft in haar advies op dit wetsvoorstel aangegeven dat een reductie van 50 procent van de binnenlandse stikstofuitstoot haalbaar te achten is. De regering zou niet voldoende motiveren waarom dat niet mogelijk zou zijn. Is de regering het met de leden van de Fractie-Van Pareren eens dat het verschil in schattingen tussen een reductie van 26 procent (regering) en een reductie van 50 procent (Raad van State) dermate uiteenloopt, dat daarmee de geloofwaardigheid dat het hier om serieuze inschattingen gaat tot 0 procent wordt gereduceerd? Is de regering het met deze leden eens dat de voorgestane reductie eerder een kwestie is van politieke koehandel dan van wetenschappelijk gevalideerde, harde gegevens? Is de regering van mening dat de Raad van State zonder kennis van zaken adviseert over het niveau van stikstofreductie, als de inschatting van dit adviesorgaan dusdanig afwijkt van de inschatting van de regering, of heeft de regering een grote fout begaan?

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft geen oordeel gegeven over de haalbaarheid van de reductiedoelstelling die is voorgesteld door het Adviescollege Stikstofproblematiek. In het wetsvoorstel is als doelstelling opgenomen dat in 2035 74% van de stikstofgevoelige gebieden onder de KDW moet zijn gebracht. Dit staat gelijk aan een emissiereductie van 50% in 2035. Daarmee kiest het kabinet in zijn aanpak voor een iets ander tempo dan het Adviescollege Stikstofproblematiek, maar heeft het hetzelfde doel voor ogen: een gunstige staat van instandhouding van de natuur. Het kabinet heeft het pakket maatregelen dat is gepresenteerd op 24 april 2020 (Kamerstuk 35 334, P) door het RIVM en het PBL laten doorrekenen en valideren op haalbaarheid en betaalbaarheid.

89. Deelt de regering de analyse van Bouwend Nederland dat voor het gebruik van nieuwe infrastructuur nog steeds onvoldoende stikstofruimte beschikbaar is?⁴⁹

Er zijn verschillende mogelijkheden om, bij eventuele significante negatieve effecten die optreden in de gebruiksfase van nieuwe infrastructuur ten aanzien van stikstof, maatregelen te nemen die zorgen voor mitigatie van die effecten. Hiertoe staan (combinaties van) intern en extern salderen, gebruikmaking van de beschikbare stikstofdepositieruimte in het stikstofregistratiesysteem (bij woningbouw en 7 MIRT-projecten) of eventueel de ADC-toets ter beschikking. Dat neemt niet weg dat de beschikbare stikstofruimte (lokaal) beperkt is, dat per nieuw infrastructuurproject steeds maatwerk geleverd moet worden en moet worden bezien of met de inzet van bovengenoemde combinatie van instrumenten voldoende stikstofruimte gevonden kan worden.

90. Een tussenuitspraak van de Raad van State van 20 januari 2021 over het tracébesluit verlenging en verbreding A15 en A12 bij Arnhem (ViA15)⁵⁰, die voor een half jaar vertraging zorgt, kan grote gevolgen hebben voor de aanleg van andere infrastructurele werken. In de uitspraak over de door onder andere Gelderse Natuur en Milieufederatie aangespannen zaak zegt de hoogste bestuursrechter in ons land dat de regering niet goed genoeg motiveert dat uit de berekeningen met gebruikmaking van AERIUS Calculator en SRM2-model volledig, precies en definitief kan worden geconcludeerd dat het tracébesluit geen nadelige gevolgen heeft voor omliggende Natura 2000-gebieden. Deelt de regering de zorg van de leden van de Fractie-Van Pareren dat de constatering van de bestuursrechter de opmaat is voor nieuwe procedures en het verder moeten aanscherpen van regels waardoor een onwerkbaar situatie ontstaat?

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft in haar tussenuitspraak over het tracébesluit ViA15 geoordeeld dat onduidelijk is of er een volledig beeld is van de stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden als gevolg van het project. De Minister van IenW heeft 26 weken de tijd gekregen om het tracébesluit beter te motiveren of aan te passen. Het kabinet wil de uitspraak eerst goed bestuderen en kan nog niet ingaan op de vraag van uw fractie of deze uitspraak tot nieuwe procedures of een benodigde aanscherping van regels leidt.

⁴⁹ Niels Wensing, 'Extra ambitie stikstofreductie wet Schouten was hoognodig' Bouwend Nederland, 10 december 2020, <https://www.bouwendnederland.nl/actueel/nieuws/15825/extra-ambitie-stikstofreductie-wet-schouten-was-hoognodig>

⁵⁰ Raad van State, 'Minister I&W moet stikstofgevolgen tracébesluit ViA15 beter motiveren', 20 januari 2021 <https://www.raadvanstate.nl/actueel/nieuws/@124103/stikstofgevolgen-tracebesluit-via15/>

91. Is de regering bereid de boeren de garantie te geven dat de kosten die zij moeten maken voor de maatregelen die tot stikstofreductie leiden, worden vergoed? Wil de regering garanderen dat latente ruimte, productierechten en/of milieu-productieruimte niet worden afgenomen zonder (voldoende) financiële compensatie? Kan de regering aangeven of kostenneutraliteit voor de boeren het uitgangspunt is. Zo niet, wat is dan het uitgangspunt voor de vergoeding van reducerende maatregelen?

Een belangrijk uitgangspunt bij het implementeren van de stikstofmaatregelen is betaalbaarheid voor de boer. Daarnaast is bij amendement in het wetsvoorstel opgenomen dat maatregelen rekening moeten houden met de vereisten op economisch, sociaal en cultureel gebied, en met de regionale en lokale bijzonderheden.⁵¹ Een factor die, zeker in het geval van dure maatregelen, een belangrijke bijdrage kan leveren aan betaalbaarheid is het verdelen van de kosten tussen onder andere de overheid, ketenpartijen en boer. Bij de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer is een motie aangenomen die de regering verzoekt om samen met de agrarische sector en ketenpartijen afspraken te maken over een langjarig toekomstperspectief.⁵² Daarbij is ook financiering van maatregelen als thema genoemd. Het kabinet zal uw Kamer op korte termijn informeren over de aanpak hiervoor.

Het kabinet heeft voor de uitvoering van de stikstofmaatregelen in de landbouw tot en met 2030 in totaal bijna € 2 miljard beschikbaar gesteld (bovenop budgetten die eerder al beschikbaar waren gesteld, bijvoorbeeld voor stalinnovatie). Een belangrijk deel van dat bedrag is beschikbaar om boeren te ondersteunen bij het uitvoeren van de maatregelen waar zij voor aan de lat staan. Het is vanuit staatssteunkaders niet mogelijk om boeren volledig te vergoeden voor de kosten die zij moeten maken om stikstofmaatregelen te implementeren. Kostenneutraliteit voor boeren kan mede daardoor niet worden gegarandeerd.

Met extern salderen worden onder andere boeren in staat gesteld tegen betaling om hun stikstof te verminderen. Hierdoor kunnen boeren deze middelen weer benutten voor de eigen ontwikkeling.

92. Het voorliggende wetsvoorstel Stikstofreductie brengt naar de mening van de leden van de Fractie-Van Pareren individuele boeren geen duidelijkheid voor de toekomst. Deze kaderwet moet nog worden ingevuld met allerlei nieuwe regelingen en wetten. Wel zal er dit jaar duidelijkheid moeten komen welke ontwikkelingsruimte er voor de landbouw als geheel overblijft. Is de regering het met deze leden eens dat deze wet er in geen enkel opzicht aan in de weg staat dat een nieuw regeerakkoord de landbouw onverhoopt volledig op slot kan zetten?

Met het voorliggende wetsvoorstel wordt langjarige duidelijkheid gegeven aan de doelen die behaald moeten worden. Het wetsvoorstel bevat drie omgevingswaarden met resultaatsverplichting, maar er zijn meerdere wegen om aan de opgaven te voldoen. Het maatregelenpakket, dat is vastgesteld om de stikstofreductie te leveren die nodig is om de opgaven uit het wetsvoorstel tot en met 2030 in te vullen, bevat een aantal keuzes die door het huidige kabinet evenwichtig en haalbaar worden gevonden en deels ook eerder door de landbouwsector zelf zijn aangedragen. Met het maatregelenpakket waartoe op 24 april 2020 besloten is, is ook het fundament gelegd voor 2035, onder andere doordat maatregelen richting 2035 verder doorgetrokken zouden kunnen worden.

93. De leden van de Fractie-Van Pareren constateren dat de regering van plan is maatregelen te treffen op grond van aannames gebaseerd op een rekenmodel dat nooit met metingen is getoetst en grote onzekerheden kent, oplopend van 50 tot 100 procent op de depositieberekeningen. Het komende jaren meten van de depositie zal naar verwachting tot andere uitkomsten leiden dan het AERIUS-model. Intussen ondervinden ondernemers wel de gevolgen van het op aannames gebaseerde beleid. Heeft de regering een scenario ontwikkeld voor een dergelijke situatie, wanneer

⁵¹ Amendement-Geurts/Harbers, Kamerstuk 35 600, nr. 17.

⁵² Kamerstuk 35 600, nr. 39.

daadwerkelijk blijkt dat aannames en modellen een andere werkelijkheid opleveren dan de echte wereld laat zien?

Het AERIUS-instrument wordt jaarlijks gevalideerd en geijkt aan metingen. Daarnaast wordt deelgenomen aan wetenschappelijke validatiestudies. AERIUS wordt bovendien regelmatig (jaarlijks) geactualiseerd aan de hand van de nieuwste wetenschappelijke inzichten en actuele gegevens. Hierdoor blijft AERIUS een robuust en betrouwbaar model dat zo goed mogelijk aansluit op de werkelijkheid. Hierdoor wordt de mogelijke discrepantie tussen de werkelijkheid in de echte wereld en die van het model AERIUS zo gering mogelijk gehouden.

Naar aanleiding van het advies van het Adviescollege Meten en Berekenen Stikstof wordt het aantal meetpunten uitgebreid en worden alternatieve methodes onderzocht om tot een nog nauwkeurigere validatie van de rekenmodellen te komen.

Ook onderzoekt het kabinet in samenwerking met het RIVM, naar aanleiding van bovengenoemd advies, alsmede het advies van het Adviescollege Stikstofproblematiek over de gelijke behandeling van alle sectoren, of aan de hand van eenduidige criteria wetenschappelijk onderbouwde afstandsgrenzen dan wel een depositiewaarde voor verschillende emissiebronnen vast te stellen is (brief van 13 oktober, Kamerstuk 35 334, Y). Dit onderzoek geeft daarmee niet alleen invulling aan de toezeggingen in de Kabinetsreactie op het advies van de Commissie-Hordijk (wegnemen ongelijkheid in modellen en het verminderen van de schijnzekerheid die met name zit in de toepassing van de berekeningen van microdeposities op grote afstanden).

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

94. In de beantwoording van vraag 98 geeft de regering aan dat "natuurinclusieve inrichting niet direct leidt tot extra regels voor de directe omgeving, al kan een bestuursorgaan wel voor het stellen van beschermingsregels kiezen als dat aanpak als noodzakelijk wordt gezien om de instandhoudingsdoelstellingen van het bestaande Natura 2000-gebied te bereiken".⁵³ De leden van de PVV-fractie vragen de regering of onder dergelijke maatregelen ook de zogenaamde zoekgebieden vallen waar nieuwe (stikstofgevoelige) natuur ontwikkeld kan worden? En ook het vervolgens, door een provincie, intekenen van deze gebieden op de habitatkaart in stikstofmodel AERIUS? Wat is de juridische status van deze zoekgebieden?

Nieuwe, nog te realiseren stikstofgevoelige habitats staan niet in AERIUS, omdat alleen de reeds aanwezige natuurwaarden in AERIUS zijn opgenomen. Pas als zich een habitat daadwerkelijk heeft ontwikkeld, wordt dat habitat gekarteerd en in AERIUS opgenomen. De zoekgebieden hebben hier geen betrekking op.

Onder zoekgebied wordt bij de habitatkaarten en in AERIUS verstaan: een locatie waarvan onduidelijk is of een bepaald habitattype of leefgebied van soorten daadwerkelijk aanwezig is of niet. De reden voor het onderscheiden van deze categorie is dat een habitat in principe in het hele gebied waar het voor is aangewezen beschermd is. Inperking van die bescherming kan alleen als zeker is dat het habitat in bepaalde delen van een gebied afwezig is. In de praktijk betekent dit dat in beeld wordt gebracht waar een habitat met zekerheid aanwezig is en met zekerheid afwezig is, met als restcategorie een zoekgebied. De juridische status van zoekgebieden is bij de toetsing in het kader van de toestemmingsverlening dezelfde als die voor locaties waar zekerheid bestaat over het voorkomen van een beschermd habitat. Dat is noodzakelijk, omdat binnen de begrenzing van een Natura 2000-gebied de bescherming tegen stikstofdepositie alleen onthouden kan worden aan locaties waar met zekerheid geen habitat voorkomt.

95. In de afgelopen 15 jaar is de hoeveelheid stikstofgevoelig natuurgebied van 90.000 hectare naar 172.000 bijgeplust. Is er zicht op hoeveel hectare stikstofgevoelige natuur er bovenop deze 172.000 ha nog wordt bijgeplust? Zijn hier afspraken over gemaakt of worden die nog gemaakt? Op grond van welke voorwaarden wordt een perceel ingetekend als stikstofgevoelige natuur?

Leefgebied van soorten is per definitie aangewezen Natura 2000-gebied, vrijwel altijd onder de Vogelrichtlijn. Dit leefgebied kan stikstofgevoelige natuur betreffen. In de afgelopen vijftien jaar is gebleken dat een groter deel van dit leefgebied stikstofgevoelig is dan aanvankelijk werd verondersteld,

⁵³ Kamerstuk 35 600, F, p. 52.

en is dus alsnog als zodanig aangemerkt in AERIUS. Er is dus geen stikstofgevoelige natuur 'bijgeplust'⁵⁴ en de bevoegde gezagen zijn ervoor verantwoordelijk dat dat ook in de toekomst niet zal gebeuren. Percelen worden als stikstofgevoelig aangemerkt als in een gebied beschermde habitats voorkomen die stikstofgevoelig zijn en op de betreffende percelen die habitats niet met zekerheid afwezig zijn. Dat betekent dus dat zowel locaties met een zekere aanwezigheid van een stikstofgevoelig habitat in beeld worden gebracht als locaties met een zoekgebied voor die habitats.

96. Het model OPS (Operationele Prioritaire Stoffen) berekent de verspreiding van verontreinigende stoffen in de lucht (concentraties) en hoeveel van die stoffen per hectare op bodem of gewas terecht komt (depositie). De emissie brondata dat gebruikt wordt als invoer voor het OPS-model is gebaseerd op bewerkte exportdata van de emissieregistratie (ER). De betreffende (ER) data is afkomstig uit:

- 1. gegevens van de individuele (milieu)rapportages van bedrijven;*
- 2. gegevens ten behoeve van berekening van de diffuse emissies.*

De leden van de PVV-fractie vragen de regering de gegevens "ten behoeve van berekening van de diffuse emissies" nader concreet te omschrijven. Waar komen deze vandaan? En hoe zijn deze opgebouwd? Worden de data vanuit het ER tijdens de conversie (om deze geschikt te maken voor OPS) inhoudelijk bewerkt of wordt er enkel gesleuteld aan veldpositie, veldeigenschappen of het aantal velden?

Met diffuse emissies worden in deze context alle emissies bedoeld die niet als puntbron worden gespecificeerd maar als oppervlaktebron. Het gaat hierbij om emissies uit de landbouw, verkeer, gebouwde omgeving, door consumenten etc. Feitelijk zijn dit alle emissies die geen industriële puntbron zijn.

Om emissies te berekenen zijn emissiefactoren en activiteitdata nodig: een emissiefactor geeft bijvoorbeeld de NO_x uitstoot per gereden kilometer en als dat vermenigvuldigd wordt met het totaal aantal gereden kilometers resulteert dit in de NO_x emissie uit verkeer.

Benodigde gegevens om de diffuse emissies te berekenen beslaan een breed terrein aangezien het om emissies gaat uit heel veel verschillende bronnen. De activiteitdata worden hoofdzakelijk verkregen van het CBS, de emissiefactoren uit diverse bronnen variërend van wetenschappelijke literatuur tot onderzoek uitgevoerd door andere instellingen, in opdracht van de Emissieregistratie. Alle data worden geleverd volgens afgesproken methodieken en worden regelmatig internationaal gereviewd.

Ten behoeve van berekeningen in het OPS model worden de emissiedata uit de Emissieregistratie overgenomen. In AERIUS worden de data uit de Emissieregistratie gebruikt. De emissies worden nauwkeurig op de kaart gezet.

97. De leden van de PVV-fractie constateren dat er een verschil van 25% te zien is in de berekende en de gemeten hoeveelheid ammoniakemissie, het zogenaamde 'ammoniakgat'. Zijn de oorzaken van dit verschil nader onderzocht? Zo ja, wat zijn deze oorzaken? En waarom en hoe is dit 'ammoniakgat' in het model 'weggerekend'? Wat is de onderbouwing/motivering voor deze verrekening in het model?

Ik ga ervan uit dat met het ammoniakgat bedoeld wordt op het verschil in de trend tussen de ammoniakemissies en de ammoniakconcentraties. Dit zogenaamde gat is nader onderzocht. In het rapport van Wichink Kruit et al.⁵⁵ wordt een aantal redenen genoemd voor het verschil in trends. Enerzijds heeft het te maken met het effect van een wijzigende chemie in de lucht. Hierdoor is in de loop van de tijd de omzettingssnelheid van ammoniak naar ammonium veranderd, maar is ook het oppervlak waarop ammoniak uiteindelijk zal deponeren in de loop van de jaren minder zuur geworden. Hierdoor zal ammoniak minder snel deponeren, waardoor de hoeveelheid in de lucht minder snel zal afnemen. Anderzijds heeft de Commissie Deskundigen Meststoffenwet (CDM) aangegeven dat er aanwijzingen zijn dat o.a. de effectiviteit van (combi)luchtwassers achter is gebleven bij eerdere inschattingen. Dit is nu onderwerp van nader onderzoek.

De gehanteerde werkwijze gaat al sinds lange tijd uit van berekende deposities die worden 'geijkt' aan de metingen. Dit geldt ook voor de droge depositie van ammoniak. Hiervoor vindt de ijking plaats op basis van de ammoniakconcentratie metingen uit het Meetnet Ammoniak in Natuurgebieden en het Landelijk Meetnet Luchtkwaliteit. Hierdoor zal de gerapporteerde droge depositie uiteindelijk de trend in de

⁵⁴ Zie nader Aangangsels Handelingen II 2020/21, nrs. 893-896.

⁵⁵ <https://www.tweedekamer.nl/downloads/document?id=d5ab9599-b817-4ed2-adfe-fc29d866f31a&title=Ontwikkelingen%20in%20emissies%20en%20concentraties%20van%20ammoniak%20in%20Nederland%20tussen%202005%20en%202016.pdf>

metingen volgen. Dit is geen kwestie van 'wegrekenen', juist de nauwkeurige metingen helpen in het zo nauwkeurig mogelijk kunnen weergeven van de droge depositie van ammoniak in Nederland.

98. De leden van de PVV-fractie vragen de regering waarom Nederland werkt met het OPS-model en niet, zoals de andere EU-landen met het Europese beleidsmodel LotosEuros/Emep.

Voor de doorrekening van het maatregelenpakket wordt binnen AERIUS gebruikgemaakt van het Operationele Prioritaire Stoffen model (OPS). Dit model rekent alle emissiebronnen door, inclusief autonome ontwikkelingen, op nationaal niveau. Het voordeel van dit model, in tegenstelling tot het gebruik van andere modellen zoals EMEP en LOTOS-EUROS, is dat OPS gedetailleerde lokale berekeningen kan uitvoeren (op hexagooniveau van 1 hectare, dus met een oppervlak gelijk aan 100 m x 100 m). EMEP en LOTOS-EUROS kennen deze functionaliteit niet op dit detailniveau: ze rekenen op een schaal van een vierkante kilometer. Dat maakt OPS voor de Nederlandse situatie beter toepasbaar.

Zoals in de kabinetsreactie van 13 oktober 2020 (Kamerstuk 35 334, Y) op het eindadvies van het Adviescollege Meten en Berekenen Stikstof is aangegeven,⁵⁶ richt ik een nationaal Kennisprogramma Stikstof in, waarin onder meer expliciet wordt gekeken naar het gebruik van meerdere modellen (ensemble-modellering) om de uitkomsten van de berekeningen robuuster te maken. De verschillen tussen de modellen, waar het gaat om de depositiebijdragen van de verschillende sectoren en de bijdrage uit het buitenland komen hierbij aan de orde. De modellen OPS, EMEP, LOTOS-EUROS, CMAQ, GEM-AQ en CHIMERE zullen worden vergeleken. Dit betekent onder andere dat de structuur van de modellen wordt vergeleken (welke processen worden beschreven in wiskundige vergelijkingen en op welk detailniveau of geografisch schaal worden uitkomsten gegenereerd) en een vergelijking tussen modeluitkomsten en metingen. In maart 2021 zullen de projectplannen van het consortium opgeleverd worden en zal er meer bekend zijn over de concrete inhoudelijke invulling.

99. Het SRM2-rekenmodel in AERIUS werkt met een zogenoemde afkap voor verkeer. Daardoor wordt de stikstofdepositie veroorzaakt door stikstofuitstoot van verkeer op meer dan 5 kilometer afstand van de weg, niet meegenomen in de berekeningen. Voor bijvoorbeeld veehouderijen en scheepvaart wordt er geen gebruik gemaakt van een dergelijke afkap, met als gevolg dat stikstofdepositie op grotere afstanden wel worden berekend. Waarom wordt dat verschil gemaakt? Is dat niet een vorm van willekeur?

Voor projecten met een verkeersaantrekkende werking berekent AERIUS Calculator de projectbijdrage aan de depositie met de Standaard Rekenmethode 2 (SRM2), waarbij de depositie tot 5 km van het wegproject wordt berekend. Bij andere emissiebronnen, zoals scheepvaart of emissies uit een stal rekent AERIUS Calculator met het Operationele Prioritaire Stoffenmodel (OPS), waarbij geen maximale rekenafstand wordt gehanteerd.

AERIUS Calculator rekent voor wegverkeer met SRM2, omdat deze rekenmethode geschikt is voor berekeningen van wegverkeer. Het gaat hierbij niet alleen om wegenprojecten, maar ook om berekening van uitstoot van wegverkeer in plannen en projecten in het kader van industrie, woningbouw en landbouw. De modellering in SRM2 is specifiek voor de emissiebron wegverkeer ontwikkeld en houdt rekening met de invloed van specifieke wegkenmerken op de verspreiding, zoals de hoogte en diepteligging van de weg en de aanwezigheid van geluidsschermen. OPS houdt daar geen rekening mee en is niet toegespitst op deze specifieke broncategorie, maar is ontwikkeld voor stilstaande bronnen met een verticale uitstoot zoals schoorstenen. De motivering voor de maximale rekenafstand van 5 kilometer voor wegverkeer is dat de berekende bijdragen van extra verkeer door een individueel project op enkele kilometers van de weg niet meer betekenisvol te herleiden zijn tot dit project.

Naar aanleiding van de bevindingen van het Adviescollege Meten en Berekenen Stikstof, alsmede het advies van het Adviescollege Stikstofproblematiek over de gelijke behandeling van alle sectoren, onderzoekt het kabinet, in samenwerking met het RIVM, of aan de hand van eenduidige criteria wetenschappelijk onderbouwde afstandsgrenzen dan wel een depositiewaarde voor verschillende emissiebronnen vast te stellen zijn (Kamerstuk 35 334, Y). In de recente (tussen)uitspraak over het tracébesluit ViA15 (ECLI:NL:RVS:2021:105) vraagt de Raad van State om een nadere onderbouwing van de maximale rekenafstand.

⁵⁶ Kamerstuk 35 334, Y.

Binnen de beschikbare capaciteit en tijd wordt daarom prioriteit gegeven aan bovengenoemd onderzoek. Dit onderzoek geeft daarmee niet alleen invulling aan de toezeggingen in de kabinetsreactie op het advies van het Adviescollege Meten en Berekenen Stikstof (wegnemen ongelijkheid in modellen en het verminderen van de schijnzekerheid die met name zit in de toepassing van de berekeningen van microdeposities op grote afstanden).

100. Nederland levert aan Brussel officiële gegevens over de staat van de habitattypen middels een officieel EU-document SDF. In deze rapportages staan onder andere het oppervlak in hectares uitgesplitst naar de staat van instandhouding door middel van de EU-codering: A: uitstekende staat, B: goede staat en C: matig tot slechte staat. Kan de regering in percentages aangeven hoe de staat van het areaal van stikstofgevoelige habitattypen is gerapporteerd vanaf 2004? Bijvoorbeeld: 2015 in uitstekende staat xx%, in goede staat xx%, matig tot slechte staat xx%, zo verzoeken de leden van de PVV-fractie.

De staat van instandhouding van de habitattypen en soorten betreft een beoordeling over het volledige voorkomen in Nederland, zowel binnen als buiten de Natura 2000-gebieden. Dit wordt gerapporteerd via de zesjaarlijkse rapportage conform artikel 17 van de Habitatrichtlijn. De staat van instandhouding is niet af te leiden uit het Standaardgegevensformulier (SDF), dat een rapportage per Natura 2000-gebied bevat. De scores in het SDF zijn niet optelbaar naar een totaalareaal met uitstekende, goede of matige tot slechte staat.

In het SDF wordt voor elk Natura 2000-gebied afzonderlijk het belang van het gebied aangegeven voor de habitattypen en soorten waarvoor het gebied is aangewezen. Dit belang wordt afgeleid uit drie onderdelen. Een van de onderdelen om het belang van het gebied te bepalen is de zogenaamde 'behoudsstatus'. Hierin wordt beoordeeld hoe "de mate van instandhouding van structuur en van functies en herstelmogelijkheden" van het habitatype in het gebied is. Dit levert een uitstekende, goede of acceptabele behoudsstatus op.⁵⁷

De beoordelingen van de behoudsstatus zijn in 2004 geheel op expertkennis ingevuld. Na 2014 zijn ze eenmalig aangepast aan de hand van een toen ontwikkelde methodiek. De gegevens na 2014 zijn niet goed te vergelijken met de gegevens uit 2004, het betreft geen monitoring van de voortgang, maar een andere methode van invullen.

De methodiek uit 2014 is ontwikkeld om onderscheid te kunnen maken tussen het belang van verschillende gebieden. Per definitie zijn daarom oordelen in het SDF relatief ten opzichte van de andere gebieden, en zijn er dus altijd gebieden die het beste ('uitstekend') scoren. Dit zijn ook meestal de gebieden met de grootste oppervlaktes van het habitatype. Voor de scores van de behoudsstatus geldt dat ze van toepassing zijn op ten minste 75% van de oppervlakte van het type in het gebied. Het is niet een-op-een uit het SDF te herleiden hoeveel oppervlakte van het habitatype een bepaalde score krijgt. Meer gedetailleerde informatie over hoe het ervoor staat met habitattypen in gebieden is vastgelegd in de gebiedsanalyses die ten behoeve van het voormalige Programma Aanpak Stikstof (PAS) zijn opgesteld.

Uit de landelijke artikel 17-rapportage (uit 2019) blijkt dat ruwweg 43% van de landelijke oppervlakte van de stikstofgevoelige habitattypen in goede conditie verkeert, 41% in niet-goede conditie en van 18% van de oppervlakte is de conditie onbekend.

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

101. De leden van de fractie van Forum voor Democratie vragen de regering of er een direct causaal verband is tussen stikstofdepositie en de kwaliteit van habitattypen. Kan de regering bevestigen dat dit causale verband niet blijkt te bestaan, kijkende naar de berekende stikstofwaarden voor het Natura 2000-gebied Maasduinen?

Er bestaat wetenschappelijke consensus dat er een grens is (de KDW) waarboven het risico bestaat dat de kwaliteit van het habitat dat daar gevoelig voor is, significant wordt aangetast door de verzurende en/of vermestende invloed van atmosferische stikstofdepositie. Ik ben niet bekend met berekende stikstofwaarden voor het Natura 2000-gebied Maasduinen die dit zouden ontcrachten.

⁵⁷ Voor meer gedetailleerde informatie over de verschillen en overeenkomsten tussen de landelijke "staat van instandhouding" en de "behoudsstatus" van habitattypen in een gebied, zie Aanhangsel Handelingen II 2020/21, nr. 1594.

102. Hoe realistisch is de in Nederland gehanteerde Kritische Depositie Waarde (KDW)? Hoe, door wie en waar wordt deze KDW bepaald?

Elk stikstofgevoelig habitat kent een KDW; deze waarden en de bijbehorende wetenschappelijke onderbouwing zijn te vinden in het rapport van Van Dobben e.a. (2012),⁵⁸ waarin de best beschikbare kennis ten aanzien van KDW's is samengevat. Een habitat wordt als stikstofgevoelig aangemerkt als de KDW onder de 2400 mol stikstof per hectare per jaar ligt.

De methode om tot een concrete (unieke) KDW per habitatype of leefgebied te komen is als volgt samen te vatten:

- per habitat wordt bepaald of er een door de UNECE⁵⁹ in 2010 vastgestelde empirische KDW-range beschikbaar is; zo ja, dan wordt deze range gepreciseerd tot een concrete KDW met behulp van modeluitkomsten en (zo nodig) deskundigenoordeel;
- als er geen empirische KDW-range beschikbaar is, is de gemiddelde modeluitkomst voor dat type bepalend voor de KDW;
- als er ook geen modeluitkomst beschikbaar is, is een (onderbouwd) deskundigenoordeel bepalend voor de KDW.

De in het wetsvoorstel opgenomen omgevingswaarden vereisen dat minimaal 40, 50 en 74% van het areaal aan stikstofgevoelige habitats zich in respectievelijk 2025, 2030 en 2035 onder de KDW bevindt, dus geen 100%. De opgave is erop gericht dat de depositie op termijn wordt verminderd tot een niveau dat nodig is voor een gunstige staat van instandhouding van de betrokken natuurlijke habitats en soorten op landelijk niveau. Dat is niet per definitie altijd een niveau dat onder de (lokaal relevante) KDW ligt.

103. Ten slotte vragen de leden van de fractie van Forum voor Democratie wat het concrete resultaat is van de investeringen op het gebied van natuurverbetering en welke concrete kwaliteitsverbetering dit heeft opgeleverd.

Investeringen op het gebied van natuurverbetering, door bijvoorbeeld het aankopen, inrichten en beheren van gebieden en het verbeteren van milieucondities, hebben eraan bijgedragen dat de afname van biodiversiteit en natuurkwaliteit in natuurgebieden gemiddeld genomen is afgevlakt. Ik verwijs hiervoor onder andere naar de meest actuele Balans voor de Leefomgeving van het PBL uit 2020.⁶⁰ Echter: er moet nog veel gebeuren om die dalende lijn om te buigen in de noodzakelijke stijgende lijn. Bovendien is die dalende lijn van biodiversiteit en natuurkwaliteit buiten de natuurgebieden, zoals in agrarisch gebied, nog niet gestopt.

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

104. De leden van de SGP-fractie vragen aandacht voor twee recente uitspraken van de Raad van State die relevant kunnen zijn met het oog op de behandeling van het voorliggende wetsvoorstel: ECLI:NL:RVS:2021:105 en ECLI:NL:RVS:2021:71. Zij horen graag welke consequenties deze uitspraken hebben voor de rechtszekerheid van ondernemers binnen en buiten de agrarische sector, voor het gebruik en de beschikbaarheid van de ontwikkelreserve en andere stikstofruimte en voor het halen van de doelstellingen in het voorliggende wetsvoorstel. Een specifieke vraag is wat de gevolgen zijn voor de rechtszekerheid van bedrijven die intern salderen. Zonder vergunning zijn zij kwetsbaarder voor wijzigingen in bijvoorbeeld de AERIUS-systematiek en van emissiefactoren. Hoe gaat de regering nieuwe knelgevallen voorkomen?

⁵⁸ Van Dobben, H.F., Bobbink, R., Bal, D. en Van Hinsberg, A., Overzicht van kritische depositiewaarden voor stikstof, toegepast op habitattypen en leefgebieden van Natura 2000. Alterra Wageningen UR, 2012.

⁵⁹ United Nations Economic Commission for Europe, waar ook Nederland aan deelneemt. De UNECE heeft de KDW's vastgesteld op basis van: Bobbink, R. & J.-P. Hettelingh (eds.), 2011: Review and revision of empirical critical loads and dose-response relationships. Proceedings of an expert workshop, Noordwijkerhout, 23-25 June 2010. Bilthoven: Coordination Centre for Effects of the International Cooperative Programme on Modelling and Mapping Critical Levels and Loads and Air Pollution Effects, Risks and Trends.

⁶⁰ <https://www.pbl.nl/publicaties/balans-van-de-leefomgeving-2020>

In haar uitspraak van 20 januari 2021 (ECLI:NL:RVS:2021:71) maakt de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State duidelijk dat er sinds 1 januari 2020 geen vergunning op grond van de Wet natuurbescherming nodig is wanneer een project als gevolg van 'intern salderen' geen grotere stikstofbelasting veroorzaakt dan was toegestaan in de uitgangssituatie en er buiten stikstof geen andere effecten zijn die een significant gevolg kunnen hebben. De Afdeling acht significante negatieve gevolgen door een toename van stikstofdepositie in een dergelijk geval uitgesloten. De uitspraak betekent dat in de praktijk desgewenst op andere wijze rechtszekerheid zal moeten worden geboden. In zijn algemeenheid kan een bevoegd gezag dat doet door op aanvragen om een natuurvergunning die uitsluitend betrekking hebben op intern salderen te reageren door een positieve afwijzing van de aanvraag of door het buiten behandeling laten van de aanvraag. Beide besluiten zijn vatbaar voor bezwaar en beroep en kunnen dus in rechte vast komen te staan. Aan zo'n besluit kunnen geen voorschriften worden verbonden, maar het besluit kan wel de aangevraagde situatie vastleggen op basis van de geldende AERIUS-versie, zodat bijvoorbeeld toekomstige wijzigingen in AERIUS geen gevolgen hebben voor de betrokken activiteit.

Samen met provincies brengt het kabinet in kaart wat de uitspraak betekent voor het stikstofbeleid. Hierbij wordt onder andere aandacht besteed aan de wijze waarop aan ondernemers zoveel mogelijk duidelijkheid geboden kan worden. En ook aan de wijze waarop toezichthouders zicht kunnen houden op de bedrijfssituatie in relatie tot naleving van stikstofuitstoot en -depositie.

Deze uitspraak heeft geen gevolgen voor het gebruik en de beschikbaarheid van de ontwikkelreserve.

In de andere uitspraak van 20 januari 2021 (ECLI:NL:RVS:2021:105), een tussenuitspraak, oordeelt de Afdeling dat het onvoldoende duidelijk is of er een volledig beeld is van de stikstofdepositie die als gevolg van een infrastructuurproject neerkomt op Natura 2000-gebieden, omdat de stikstofdepositie van een weg wordt berekend tot maximaal 5 kilometer afstand van die weg. De Minister van Infrastructuur en Waterstaat heeft de gelegenheid gekregen om de rekengrens van 5 kilometer voor verkeer nader te onderbouwen. Deze uitspraak is niet alleen relevant voor wegprojecten, maar in beginsel voor alle plannen en projecten met verkeersaantrekkende werking, zoals woningbouw, industrie, bedrijventerreinen en landbouw. Naar aanleiding van het rapport van het Adviescollege Meten en Berekenen Stikstof ("Meer meten, robuuster rekenen", 15 juni 2020)⁶¹ heeft het kabinet de Kamer toegezegd om in samenwerking met het RIVM te onderzoeken of aan de hand van eenduidige criteria een wetenschappelijk onderbouwde afstandsgrens dan wel depositiewaarde voor verschillende emissiebronnen vast te stellen is (Kamerstuk 35 334, Y). De tussenuitspraak van de Raad van State onderstreept het belang hiervan en brengt aanvullende gezichtspunten voor dit onderzoek met zich mee die worden meegenomen.

105. De leden van de SGP-fractie lezen dat de regering van mening is dat het haalbaar is om in 15 jaar 400-450 mol/ha/jr. stikstofdepositiereductie in 2035 te realiseren.⁶² Deze leden horen graag waar de regering dit op baseert. Zij ontvangen graag een nadere onderbouwing. Wat is bijvoorbeeld de optelsom van de additionele effecten van de maatregelen die na 2030 doorgetrokken zouden kunnen worden? Kan de uitgevoerde erkenning ertoe leiden dat de doelstelling voor 2035 niet haalbaar blijkt te zijn en dat aanpassing nodig is?

Met de vaststelling van het bronmaatregelenpakket in april 2020 (Kamerstuk 35 334, P) kunnen niet alleen de omgevingswaarden van 2025 en 2030 gerealiseerd worden, maar is ook het fundament gelegd voor onder andere maatregelen die richting 2035 verder doorgetrokken zouden kunnen worden, zoals de aanvullende uitrol van stalmaatregelen, verdere optimalisatie van managementmaatregelen of uitbreiding van het Omschakelprogramma. De opbrengst van deze maatregelen is mede afhankelijk van de mate waarin deze maatregelen of alternatieven in het domein van normeren en beprijzen voor de periode na 2030 worden ingezet. Ook heeft implementatie van staand en voorgenomen (klimaat)beleid potentie voor verdere stikstofwinst.

De precieze omvang van de resterende opgave voor stikstofreductie voor de periode 2030-2035 en de exacte opbrengsten van de daaraan gekoppelde maatregelen is onder andere afhankelijk van de uitwerking van de maatregelen tot 2030. Het is van belang om bij het vaststellen van deze inspanning

⁶¹ Meer meten, robuuster berekenen Eindrapport van het Adviescollege Meten en Berekenen Stikstof, 15 juni 2020, blz. 9. Bijlage bij Kamerstuk 35 334, R.

⁶² Kamerstuk 35 600, F, p. 62.

ook rekening te houden met de diverse voorziene en onvoorziene ontwikkelingen in milieu- en ruimtelijke condities. De ontwikkeling hiervan is op deze lange termijn nog omgeven met allerlei onzekerheden. Dit maakt het niet goed mogelijk om nu al een gedetailleerd programma voor de periode na 2030 vast te stellen. Richting 2030 zal via het monitoringsprogramma steeds duidelijker worden wat het rendement van het huidige maatregelenpakket is. Wanneer verder verkend wordt met welke maatregelen invulling gegeven kan worden aan de opgave voor 2035, kan ook worden bepaald welke aanpassing aan het maatregelenpakket nodig is. Bij de invulling van die opgave zal rekening worden gehouden met sociaal-economische factoren.

106. De leden van de SGP-fractie lezen dat ten aanzien van het mogelijk aanpassen van de emissie-eisen voor bestaande stallen bij de onderliggende berekening uitgegaan is van 50-70% emissiereductie bij melkveestallen en 85-95% emissiereductie bij varkensstallen ten opzichte van stallen zonder emissiebeperkende maatregelen. Hoe realistisch acht de regering deze aanname, in de wetenschap dat dergelijke grote emissiereducties hoge kosten met zich mee zullen brengen?

Ik acht de genoemde aanname realistisch. Reductie-eisen in deze orde van grootte gelden al in de provincies Noord-Brabant en Limburg. Met het Programma Vitale Varkenshouderij werkt de varkenssector toe naar genoemde emissiereductie voor ammoniak. Bij het aanscherpen van emissienormen voor nieuwe en bestaande stallen uiterlijk per 2025 zal zoals gebruikelijk rekening worden gehouden met haalbaar- en betaalbaarheid van emissiereducerende staltechnieken. Zoals aangegeven in mijn brief van 24 april 2020 (Kamerstuk 35 334, P) gaat voor bestaande stallen ook een nader te bepalen overgangstermijn gelden. Verder worden boeren via subsidie ondersteund bij het doorvoeren van de benodigde aanpassingen in de stallen. Voor subsidiëring is in de periode 2023-2030 € 280 miljoen gereserveerd.

107. De leden van de SGP-fractie hebben een vervolgvraag over de totstandkoming van een landbouwakkoord. Kan de regering de Kamer voor het debat over het voorliggende wetsvoorstel informeren over de aanpak van en de kaders voor een landbouwakkoord? Welk tijdpad heeft de regering voor ogen? Is de regering bereid op korte termijn al afspraken met de agrarische sector te maken over de invulling en financiering van bronmaatregelen in het programma stikstofreductie en natuurverbetering?

Het kabinet zal uw Kamer voor het debat informeren over de aanpak en het tijdpad van de verkenning om te komen tot afspraken tussen agrarische partijen, ketenpartijen en anderen, zoals gevraagd is in de motie Bisschop c.s. (Kamerstuk 35600, nr. 43). Het kabinet werkt intussen ook aan de invulling van de bronmaatregelen in het programma stikstofreductie en natuurverbetering. De regering is daarover in gesprek met de agrarische sector.

108. De leden van de SGP-fractie hebben een vervolgvraag met betrekking tot het legaliseren van PAS-knelgevallen. Wanneer kan de eerste tranche van meldingen en meldingsvrije activiteiten van toestemming worden voorzien? Hoeveel stikstofruimte kan hiervoor vrijgespeeld worden? Wordt voorrang gegeven aan urgente PAS-knelgevallen?

Bevoegde gezagen kunnen in sommige gevallen al aan het einde van het voorjaar vaststellen dat activiteiten van melders niet vergunningplichtig zijn, bijvoorbeeld op basis van intern salderen. Op deze wijze kan de onzekerheid voor deze groep melders worden weggenomen. Aangezien deze optie een specifieke groep meldingen betreft, is de mogelijkheid tot prioritering beperkt. Voor de meldingsvrije activiteiten werk ik aan het vaststellen van een plan van aanpak, waarna ik een indicatie kan geven op welk moment de eerste meldingsvrije activiteiten gelegaliseerd kunnen worden. Ook voor deze groep geldt dat er meteen legalisatie plaatsvindt als er effecten van bronmaatregelen vaststaan.

109. De leden van de SGP-fractie horen graag wat de stand van zaken is met betrekking tot de toezegging dat gekeken zal worden naar het vergoeden van de (adviseurs)kosten die PAS-melders moeten maken voor het inleveren van allerlei documenten en gegevens, terwijl ze eerder te goeder trouw gehandeld hadden.

Ik zet me ervoor in om een passende regeling te treffen voor de PAS-melders. Op dit moment wordt met provincies uitgezocht of en op welke manier dat mogelijk is, daarbij wordt onder andere gekeken naar kosten. Ik verwacht hierover in het voorjaar samen met de provincies een beslissing te kunnen nemen.

De Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,

Carola Schouten