

Vergaderjaar 2013–2014

**33 669**

## **Wijziging van de Natuurbeschermingswet 1998 (programmatische aanpak stikstof)**

**Nr. 6**

### **NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG**

Ontvangen 2 oktober 2013

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van het verslag van de vaste commissie voor Economische Zaken omtrent het wetsvoorstel tot wijziging van de Natuurbeschermingswet 1998 (programmatische aanpak stikstof). In deze nota naar aanleiding van het verslag beantwoord ik de door de verschillende leden gestelde vragen en ga ik in op de door hen gemaakte opmerkingen. Hierbij houd ik zoveel mogelijk de volgorde van het verslag aan.

#### **Inhoudsopgave**

<b>Algemeen</b>	<b>1</b>
<b>Hoofdstuk 1. Inleiding</b>	<b>2</b>
<b>Hoofdstuk 2. Voorgestelde wijzigingen</b>	<b>14</b>
2.1 Opname van gebieden in het programma aanpak stikstof	14
2.2 Ontwikkelingsruimte	19
2.3 Wijziging maatregelen	41
2.4 Verhouding tussen het programma en het beheerplan	42
2.5 Grenswaarde	42
<b>Hoofdstuk 3. Effecten van het wetsvoorstel</b>	<b>48</b>
3.1 Lasten voor burgers en bedrijven	48
3.2 Bestuurlijke lasten	48
3.3 Gevolgen voor het aantal rechtszaken	49
<b>Artikelsgewijs</b>	<b>50</b>
<b>Overig</b>	<b>56</b>

#### **Algemeen**

De algemene inleidende opmerkingen van de leden van de verschillende fracties bevatten geen vragen, behalve de opmerkingen van de leden van de fractie van de Partij voor de Dieren. Zij vragen om de programmatische aanpak stikstof in te trekken omdat deze niet zou bijdragen aan natuur-

doelen en enkel tot doel zou hebben om de veehouderij in stand te houden.

Ik wijs erop dat de opdracht voor een programmatische aanpak stikstof in de huidige de Natuurbeschermingswet 1998 is opgenomen en dat het onderhavige wetsvoorstel slechts op enkele onderdelen strekt tot wijziging van de geldende wettelijke regeling. De doelstelling van de programmatische aanpak stikstof blijft onverkort om een ambitieuze en realistische vermindering van de stikstofdepositie te realiseren en de effecten van stikstofdepositie in daarvoor gevoelige Natura 2000-gebieden te verminderen, ter verwezenlijking van de instandhoudingsdoelstellingen voor de voor stikstof gevoelige habitats in die gebieden binnen afzienbare termijn (voorgesteld artikel 19kg, eerste en tweede lid; artikel I, onderdeel I, van het wetsvoorstel). Het onderhavige wetsvoorstel voorziet in een aanvulling van de geldende wettelijke regeling, waar het de eisen aan de analyse van de ecologische effecten op gebiedsniveau betreft, onder meer door het voorschrijven van de zogenoemde gebiedsanalyses, die deel uitmaken van het programma aanpak stikstof (voorgesteld artikel 19kh, eerste lid, onderdeel h; artikel I, onderdeel J, van het wetsvoorstel).

### **Hoofdstuk 1. Inleiding**

De leden van de SP-fractie vragen een reactie op de stelling dat een puntmeting op het bedrijf van de stikstofdepositie de voorkeur heeft boven modelmatige berekeningen op gebiedsniveau.

Het is praktisch lastig en zeer kostbaar om voor alle bronnen in Nederland een puntmeting uit te voeren. Vandaar dat modelberekeningen worden gebruikt. Met de modelmatige berekeningen wordt landsdekkend een adequaat beeld verkregen van de stikstofbelasting van de daarvoor gevoelige habitats in de verschillende gebieden uit de verschillende bronnen. Modellen hebben bovendien als meerwaarde, dat daarmee ook de effecten van toekomstige bronnen in beeld kunnen worden gebracht. Momenteel wordt ook gebruik gemaakt van modelmatige berekeningen. Dit wordt in de wetenschap en ook in de jurisprudentie algemeen geaccepteerd.

De leden van de CDA-fractie vragen de regering om deze wetswijziging op 1 januari 2014 in werking te laten treden. Zij vragen wat de gevolgen zouden zijn als de wetswijziging later in werking treedt.

Een snelle invoering van de voorgestelde wetswijziging is wenselijk, zowel in het belang van de natuur als in het belang van de economie. De wetswijziging is nodig om de procedures voor de vaststelling van het programma en de opname van gebieden te verbeteren, de regels over de ecologische onderbouwing te verduidelijken en een effectieve uitvoering van het programma aanpak stikstof te verzekeren. Het programma moet leiden tot vermindering van de stikstofdepositie en de effecten van stikstofdepositie in Natura 2000-gebieden met het oog op behoud en – in voorkomend geval – herstel van de voor stikstof gevoelige habitats in Nederland. Tegelijk biedt het programma een kader op basis waarvan kan worden vastgesteld of projecten en andere handelingen die stikstofemissie veroorzaken toegestaan kunnen worden in het licht van enerzijds de maatregelen die worden getroffen om de stikstofbelasting terug te dringen en anderzijds de doelstellingen ten aanzien van behoud of herstel van habitats in de Natura 2000-gebieden. Het programma beoogt de thans moeizame vergunningverlening weer vlot te trekken en is dus ook van belang voor de economische ontwikkeling. Het programma, zoals dat thans is ontwikkeld, kan eerst worden vastgesteld als het wetsvoorstel kracht van wet heeft verkregen en in werking is

getreden. De ontwikkeling van het programma aanpak stikstof zelf verkeert in een afrondende fase. Mijn streven blijft gericht op vaststelling van het programma op 1 januari 2014. Tegelijk is het zaak dat het programma aanpak stikstof een robuust juridisch houdbaar en uitvoerbaar programma is, terwijl de realiteit is dat de berekening van de voor prioritaire projecten benodigde ontwikkelingsruimte alsmede de gebiedsanalyses nog niet zijn afgerond, dat het ontwerp van het programma voor zienswijzen aan het maatschappelijk veld moet worden voorgelegd, dat voor de instemming met het definitieve programma de reguliere besluitvormingsprocedures bij de provincies moeten worden doorlopen en dat het onderhavige wetsvoorstel nog geen kracht van wet heeft.

De leden van de CDA-fractie stellen een aantal vragen over beheerplannen. Zij vragen naar de termijn waarbinnen de gestelde doelen moeten worden bereikt en de wijze waarop rekening wordt gehouden met sociaaleconomische aspecten. Ook vragen zij naar de mogelijkheid van bezwaar en beroep tegen het beheerplan.

Voor de beheerplannen die voor de eerste beheerplanperiode van zes jaar worden vastgesteld geldt als doelstelling dat de daarin opgenomen maatregelen de achteruitgang van de natuurwaarden in het desbetreffende gebied stoppen. Voor de daaropvolgende beheerplanperiode geldt als doel dat er ten aanzien van natuurwaarden en milieucondities een positieve trend wordt ingezet of gecontinueerd. Voor het realiseren van herstel, zodanig dat voor de betrokken habitats op landelijk niveau gesproken kan worden van een «gunstige staat van instandhouding», geldt geen concrete termijn.

Op grond van artikel 19b, vierde lid, van de Natuurbeschermingswet 1998 moet uit het beheerplan – mede om te komen tot een dragende motivering voor het besluit tot vaststelling van het plan – duidelijk worden welke afweging heeft plaatsgevonden ten aanzien van de noodzaak, evenredigheid en geschiktheid van de in het beheerplan beschreven maatregelen, in samenhang met de te realiseren instandhoudingsdoelstellingen in termen van behoud of herstel van de betrokken habitats. Daarbij moet ook worden aangegeven hoe bij de in het beheerplan op te nemen maatregelen rekening is gehouden met de vereisten op economisch, sociaal en cultureel gebied, alsmede met de regionale en lokale bijzonderheden. Dat volgt uit zowel de Vogelrichtlijn<sup>1</sup> als de Habitatrichtlijn.<sup>2</sup> In artikel 39, tweede lid, van de Natuurbeschermingswet 1998 is geregeld dat een beroep tegen de vaststelling van een beheerplan voor een Natura 2000-gebied alleen kan zijn gericht op de onderdelen die betrekking hebben op de beschrijving van handelingen die het bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen niet in gevaar brengen, en de daarbij in voorkomend geval aangegeven voorwaarden en beperkingen. Voor die handelingen fungeert het beheerplan immers als een besluit, omdat die handelingen niet vergunningplichtig zijn, ingevolge artikel 19d, tweede lid, van de Natuurbeschermingswet 1998. Onderdelen van het beheerplan die de beschrijving bevatten van het – op uitvoering gerichte – beleid dat het desbetreffende bevoegd gezag wenselijk acht, waaronder de beschrijving van de instandhoudingsmaatregelen, zijn niet aan te merken als een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht. Tegen dergelijke

<sup>1</sup> Richtlijn 2009/147/EG van het Europees Parlement en de Raad van 30 november 2009 inzake het behoud van de vogelstand (PbEU 2010, L 20). Deze richtlijn is een codificatie van richtlijn 79/409/EEG van de Raad van 2 april 1979 inzake het behoud van de vogelstand (PbEG 1979, L 103), zoals deze na diverse wijzigingen was komen te luiden.

<sup>2</sup> Richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (PbEG 1992, L 206).

onderdelen van het beheerplan kan geen bezwaar en beroep worden ingesteld.

De leden van de CDA-fractie vragen hoe de regering de komende tijd invulling zal geven aan de motie van de toenmalige leden Koopmans en Snijder-Hazelhoff<sup>3</sup> strekkende tot het prioritair beschikbaar stellen van het budget voor het programma aanpak stikstof voor emissiebeperkende landbouwmaatregelen.

Zoals aangekondigd in mijn brief aan de Tweede Kamer van 16 april 2013,<sup>4</sup> heb ik ten laste van de middelen voor het programma aanpak stikstof verschillende regelingen opengesteld ter stimulering van de verduurzaming van de landbouwsector. Het gaat om subsidies voor de modules «praktijknetwerken», «investeringen in integraal duurzame stallen» en «beroepsopleiding en voorlichting». Verder zijn in het kader van de Small Business Research Innovation (SBIR) twee subsidiemodules opengesteld voor voer- en managementmaatregelen en het uitrijden van dierlijke mest. Doel van de subsidies is om de kennis over mogelijkheden om de uitstoot van ammoniak te verminderen te vergroten, innovatie te stimuleren en ook het daadwerkelijk toepassen van maatregelen te stimuleren. Bij gebleken belangstelling voor de subsidiemogelijkheden zal ik hiervoor ook volgend jaar middelen uit het budget voor de programmatische aanpak stikstof beschikbaar stellen. Ook financier ik met de middelen voor het programma aanpak stikstof onderzoek, om te komen tot nieuwe kennis over emissiebeperkende landbouwmaatregelen. De middelen worden dus conform de motie ingezet om te komen tot emissiebeperkende landbouwmaatregelen. Daarnaast worden de middelen voor het programma aanpak stikstof gebruikt voor het financieren van herstelbeheer, waardoor ook ontwikkelingsruimte wordt gegenereerd, en voor het realiseren van het instrumentarium van het programma zelf.

De leden van de CDA-fractie vragen wie het reken- en registratie-instrument AERIUS onderhoudt en wie toezicht houdt op dit systeem.

Het reken- en registratie-instrument AERIUS wordt in mijn opdracht ontwikkeld. Ik ben verantwoordelijk voor de kwaliteit en continuïteit van AERIUS en zal vanuit mijn verantwoordelijkheid als eigenaar zorg dragen voor het beheer en de borging van de kwaliteit van AERIUS conform de geldende standaarden van de rijksoverheid, en toezien op een goed gebruik en een goede werking van het systeem. Bij de ontwikkeling en het beheer van AERIUS zijn alle bevoegde gezagen betrokken.

De leden van de D66-fractie vragen de regering om te reflecteren op de gekozen vormgeving van de programmatische aanpak stikstof en bijbehorende wetgeving, onder meer in het licht van het beginsel «de vervuiler betaalt» en het profijtbeginsel. Deze leden vragen of de regering heeft overwogen de uitgifte van ontwikkelingsruimte per sector te koppelen aan de (relatieve) milieuprestaties van ondernemers of om een vergoeding van de kosten te vragen, dan wel om de uitgaven voor de programmatische aanpak stikstof via een heffing op de rund- en varkenshouderij te verhalen.

Alle stikstofemitterende sectoren (landbouw, verkeer en industrie) zijn afgelopen decennia schoner geworden. In de komende decennia zal de

---

<sup>3</sup> Kamerstuk 33 000 XIII, nr. 117.

<sup>4</sup> Kamerstuk 32 670, nr. 70.

uitstoot vanuit de landbouw en verkeer verder dalen.<sup>5</sup> Door het terugdringen van stikstofemissies neemt ook de stikstofdepositie in natuurgebieden af. Het is deze daling van stikstofdepositie die enerzijds de realisatie van de natuurdoelstellingen mogelijk maakt en anderzijds ruimte creëert voor het beschikbaar stellen van ontwikkelingsruimte voor nieuwe initiatieven. De stikstofemitterende sectoren profiteren van het programma aanpak stikstof, maar dragen tegelijk via investeringen in technieken en andere maatregelen bij aan de daarmee te realiseren doelstellingen. Daarmee wordt invulling gegeven aan het beginsel «de vervuiler betaalt» en tevens aan het vereiste van de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn dat bij de op grond van die richtlijnen te treffen maatregelen rekening wordt gehouden met onder meer de sociaaleconomische belangen.

De in de context van de programmatische aanpak stikstof mede nagestreefde duurzame economische ontwikkeling, maakt het ook voor bedrijven in de buurt van Natura 2000-gebieden mogelijk om uit te breiden en zo een concurrerende positie op de markt te houden, waarbij er voldoende inkomen wordt gegenereerd om de onderneming voort te zetten. Landbouwbedrijven die van de programmatische aanpak stikstof zullen profiteren zijn bijvoorbeeld grondgebonden bedrijven met melkkoeien. Waar een van de beleidsdoelen van de programmatische aanpak stikstof is om meer ruimte te bieden voor economische ontwikkeling door in extra maatregelen ten behoeve van de natuur te investeren en in dat kader ook extra inspanningen van landbouwbedrijven en andere bedrijven te verlangen, ligt de invoering van een heffing voor bedrijven niet voor de hand.

De leden van de D66-fractie vragen de regering nader te beargumenteren waarom voor de huidige vorm van het programma aanpak stikstof is gekozen en of het ook anders zou kunnen.

De huidige vorm van het programma aanpak stikstof is de resultante van uitvoerig overleg met alle betrokken overheden (Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen) en maatschappelijke organisaties (zowel organisaties van het bedrijfsleven als natuurorganisaties). Als uitgangspunt is daarbij de geldende regeling van de Natuurbeschermingswet 1998 genomen. Zoals uiteengezet in de memorie van toelichting, is evenwel op een beperkt aantal onderdelen – die onder meer betrekking hebben op procedures, betrokken bevoegde gezagen en de verhouding tot het beheerplan een wijziging van de geldende wettelijke regeling wenselijk. Voor de gekozen vorm van het programma aanpak stikstof vind ik ook steun in de voorlichting van de Afdeling advisering van de Raad van State over de systematiek van het programma-in-voering.<sup>6</sup>

De leden van de D66-fractie vragen of inzichten over de omvang van buitenlandse stikstofdepositie op Nederlandse Natura 2000-gebieden nog steeds actueel zijn.

De door deze leden aangehaalde inzichten uit 2010<sup>7</sup> zijn nog steeds actueel. Het is ook juist, dat de komende jaren in verschillende Natura 2000-gebieden de stikstofbelasting voor een aanzienlijk deel (afhankelijk van het gebied: 10 tot 50%) het gevolg is van emissies in het buitenland.

<sup>5</sup> Studie «Grootschalige stikstofdepositie in Nederland. Herkomst en ontwikkeling in de tijd»; Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) en Planbureau voor de Leefomgeving (2010).

<sup>6</sup> Voorlichting van 11 april 2012, no. W15.12.0046/IV, Kamerstukken II 2011/12, 30 654, nr. 102, bijlage.

<sup>7</sup> Studie «Grootschalige stikstofdepositie in Nederland. Herkomst en ontwikkeling in de tijd»; Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) en Planbureau voor de Leefomgeving (2010).

Om dit in het juiste perspectief te plaatsen is het wel goed te beseffen dat Nederland netto-exporteur is van stikstof en dat de geprognosticeerde daling van de stikstofdepositie voor de komende decennia voor de helft gerealiseerd wordt door daling van in het buitenland plaatsvindende emissies.

De D66-fractieleden vragen of er kansen zijn om in te zetten op de verlaging van buitenlandse stikstofdepositie.

De stikstofbelasting van Natura 2000-gebieden wordt voor een belangrijk deel veroorzaakt door lokale emissiebronnen, in de directe nabijheid van die gebieden. Een groot deel van de stikstofdepositie wordt echter veroorzaakt door veraf gelegen bronnen, ook in het buitenland. Tegen die achtergrond zijn maatregelen in internationaal verband van belang. Deze dragen ook bij aan een gelijk speelveld voor ondernemers in de betrokken sectoren. Gewezen zij in dit verband op de zogenoemde NEC-richtlijn<sup>8</sup> en de Nitraatrichtlijn.<sup>9</sup> Uiteraard is in het bijzonder ook samenwerking met de direct aan Nederland grenzende landen aangewezen. Momenteel worden in het kader van de programmatische aanpak stikstof gesprekken gevoerd met Vlaanderen, Neder-Saksen en Noordrijn-Westfalen over samenwerking op het gebied van de aanpak van stikstofdepositie. Het Vlaamse Gewest heeft in zijn zienswijze op de milieueffectrapportage die voor het programma aanpak stikstof wordt opgesteld, aangegeven «de inspanningen van de Nederlandse overheid voor het aanpakken van de milieudruk op internationaal te beschermen natuurgebieden te waarderen en er inspiratie te vinden voor een gelijkaardige aanpak in Vlaanderen.»

De leden van de D66-fractie vragen waarom het proces om tot een programmatische aanpak stikstof te komen zo lang duurt en vragen naar het tijdschema voor de totstandkoming van de ministeriële regelingen, de gebiedsanalyses, de Natura 2000-beheerplannen en de herstelmaatregelen de komende jaren. Zij vragen hoe de Tweede Kamer tussentijds over de voortgang wordt geïnformeerd.

De doelstelling van de programmatische aanpak stikstof is om de instandhoudingsdoelen te waarborgen in de 128 Natura 2000-gebieden die volgens de laatste inzichten voor stikstof gevoelig zijn, en tegelijkertijd ontwikkelingsruimte te bieden voor verschillende economische sectoren. De ecologische vereisten van de instandhoudingsdoelen, de daaraan verbonden Europeesrechtelijke waarborgen waaraan op gebiedsniveau moet worden voldaan, de verschillende kenmerken van de gebieden, de vele onderscheiden emissiebronnen, het genereren van de best beschikbare kennis over emissies, deposities, de effecten daarvan en de effecten van maatregelen alsook de afstemming met vele betrokken bestuurlijke en maatschappelijke actoren maken dat de ontwikkeling van de programmatische aanpak stikstof een veelomvattend en complex proces is. Ook de wens van de regering om de regeldruk te verminderen werkt door in de inhoud van het programma. Zoals ik in het voorgaande in antwoord op vragen van de leden van de CDA-fractie heb aangegeven, verkeert de ontwikkeling van het programma aanpak stikstof thans in een afrondende fase en is mijn streven gericht op vaststelling per 1 januari 2014, al moet daarvoor nog wel een aantal essentiële stappen worden gezet.

Het opstellen van de ministeriële regeling vindt gelijktijdig plaats met het opstellen van het programma aanpak stikstof. Als het wetsvoorstel kracht

<sup>8</sup> Richtlijn 2001/81/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2001 inzake nationale emissieplafonds voor bepaalde luchtverontreinigende stoffen (PbEG 2001, L 309).

<sup>9</sup> Richtlijn 91/676/EEG van de Raad van 12 december 1991 inzake de bescherming van water tegen verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen (PbEG 1991, L 375).

van wet heeft verkregen, zullen de wetswijziging, de ministeriële regeling en het programma op dezelfde datum in werking treden. De gebiedsanalyses zijn onderdeel van het programma. Dat geldt ook voor de herstelmaatregelen. Deze maatregelen moeten tijdig worden uitgevoerd, overeenkomstig het daarvoor in het programma vastgelegde tijdpad, in elk geval binnen de periode van zes jaar waarin het programma van kracht is.

Voor Natura 2000-beheerplannen is er geen procedurele koppeling met de totstandkoming van het programma aanpak stikstof. Beheerplannen moeten ingevolge artikel 19a, zevende lid, van de Natuurbeschermingswet 1998 binnen drie jaar na de aanwijzing van een gebied als Natura 2000-gebied worden vastgesteld. Het beheerplan geldt voor een periode van ten hoogste zes jaar (artikel 19a, tweede lid, van de Natuurbeschermingswet 1998).

Ik ben voornemens de werking van het programma aanpak stikstof na drie jaar te evalueren en het programma op basis van de uitkomsten daarvan zo nodig bij te stellen. Indien het in uitzonderlijke omstandigheden noodzakelijk is om ontwikkelingen van nationaal belang doorgang te kunnen laten vinden, kan het programma ook tussentijds worden aangepast. Ik zal de Kamer informeren over de uitkomsten van deze evaluatie en wezenlijke aanpassingen van het programma.

De D66-fractieleden vragen of door het schrappen van een aantal door de Raad van State bekritiseerde elementen de juridische houdbaarheid van de aanpak zeker is gesteld.

De Afdeling advisering van de Raad van State onderschrijft ten algemene de programmatische aanpak stikstof en de voorgestelde wijziging van de regeling van die aanpak in de Natuurbeschermingswet 1998. Over een aantal onderdelen van het wetsvoorstel heeft de Afdeling advisering opmerkingen gemaakt. De regering heeft aan de opmerkingen van de Afdeling advisering gevolg gegeven en de door de Afdeling geconstateerde gebreken gerepareerd. Daarmee zijn eventuele risico's voor de juridische houdbaarheid van het programma die daarmee samenhangen, ondervangen.

Voor de juridische houdbaarheid van toestemmingsbesluiten die met toepassing van het kader van het programma aanpak stikstof worden genomen, is verder vooral van belang dat uit de gebiedsanalyses, die onderdeel zijn van het programma, voldoende zekerheid wordt verkregen dat de toegestane ontwikkeling met eventuele gebruikmaking van ontwikkelingsruimte in overeenstemming is met de in de betrokken Natura 2000-gebieden te realiseren instandhoudingsdoelstellingen. Het programma zal alleen worden vastgesteld als die zekerheid ten aanzien van elk van de betrokken Natura 2000-gebieden is verkregen, zodat ook op dat punt de juridische houdbaarheid is verzekerd.

De leden van de D66-fractie willen ook weten of de uitgifte van ontwikkelingsruimte voor derden tussentijds te volgen is.

Het reken- en registratie-instrument AERIUS wordt via internet algemeen toegankelijk. De uitgifte van ontwikkelingsruimte is dus voor derden tussentijds te volgen.

De D66-fractieleden informeren hoe deze wetswijziging aansluit op het wetgevingstraject voor de Omgevingswet.

Het eindperspectief is dat de natuurwetgeving zal opgaan in de aangekondigde Omgevingswet. Over het tijdstip waarop dat zal gebeuren, moet nog besluitvorming plaatsvinden. Dat betekent dat ook het programma aanpak stikstof uiteindelijk zijn basis zal krijgen in de Omgevingswet, die



zal voorzien in een regeling voor alle programma's op het terrein van het omgevingsrecht die worden vastgesteld in het kader van een programma-tische aanpak. Het wettelijke traject daarvoor staat los van het thans om advies bij de Afdeling advisering van de Raad van State voorliggende wetsvoorstel voor de Omgevingswet.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of het nog steeds de bedoeling is dat het programma aanpak stikstof op 1 januari 2014 van kracht wordt.

Zoals ik in het voorgaande in antwoord op vragen van de leden van de CDA-fractie heb aangegeven, is mijn streven gericht op vaststelling van het programma op 1 januari 2014. Tegelijk heb ik aangegeven dat daarvoor nog een aantal essentiële stappen moet worden gezet.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of herstel- en verbetermaatregelen kunnen leiden tot een inperking van de ontwikkelingsruimte van agrarische bedrijven.

Ten algemene geldt dat herstel- en verbetermaatregelen niet alleen bijdragen aan behoud en herstel van natuurwaarden, maar ook ruimte creëren voor economische ontwikkelingen die kunnen leiden tot stikstofdepositie op daarvoor gevoelige Natura 2000-gebieden. Voor de sector als geheel en voor veel individuele bedrijven leiden de maatregelen dus tot meer ontwikkelingsruimte; ontwikkelingsruimte die er nu niet is. In sommige individuele gevallen kunnen maatregelen echter beperkingen met zich brengen. Zo kan sprake zijn van beperkingen voor de ontwikkeling van agrarische bedrijven in de directe omgeving van Natura 2000-gebieden als sprake is van vernatting als gevolg van hydrologische maatregelen om verdroging tegen te gaan. In zulke gevallen is het aan de betrokken provincie, en wanneer er sprake is van vernatting ook het waterschap, om te bezien hoe voor het bedrijf een passende oplossing kan worden gevonden.

De leden van de SGP-fractie vragen waarom de regering er niet voor heeft gekozen om bedrijven vrij te stellen van de vergunningplicht wanneer zij voor 1 oktober 2005 zijn opgericht of uitgebreid, onder de voorwaarde dat het desbetreffende Natura 2000-gebied is toegevoegd aan het programma aanpak stikstof.

Het alternatief waarvoor ik naar aanleiding van de opmerkingen van de Afdeling advisering van de Raad van State heb gekozen – legalisering van bestaande situaties door vergunningverlening waarbij een beroep kan worden gedaan op de ecologische onderbouwing van het programma aanpak stikstof – heeft een belangrijk voordeel ten opzichte van de suggestie van de leden van de SGP-fractie. Bedrijven krijgen zo immers zwart-op-wit duidelijkheid over de toelaatbaarheid van hun activiteit en daarbij horende voorschriften dankzij de verlening van de aangevraagde vergunning. Zouden zij van rechtswege van de vergunningplicht zijn vrijgesteld, dan zou er mogelijk toch onduidelijkheid kunnen blijven bestaan bij het bedrijf of bij derden of het bedrijf al dan niet aan de vrijstellingsvoorwaarden voldoet en of sprake is van bedrijfswijzigingen waardoor wel een vergunning moet worden aangevraagd. Het bedrijf zou dan naderhand nog kunnen worden geconfronteerd met aanvullende overheidsmaatregelen om mogelijke verslechtingen of significante verstoringen te voorkomen, op basis van de zogenoemde aanschrijvingsbevoegdheid. Dit terwijl een ondernemer ten aanzien van hetgeen de natuurwetgeving van hem vereist, vooral duidelijkheid en zekerheid wenst. Een vergunning verschaft hem die.



De leden van de SGP-fractie hebben vragen over de relatie tussen de programmatische aanpak stikstof en prejudiciële vragen die de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft gesteld naar aanleiding van het beroep tegen het tracébesluit A2 Den Bosch – Eindhoven.<sup>10</sup>

Het Europese Hof van Justitie heeft deze vragen nog niet beantwoord. De beantwoording van prejudiciële vragen duurt doorgaans één tot anderhalf jaar. Daarna zal de Afdeling bestuursrechtspraak de behandeling voortzetten en uitspraak doen in deze zaak.

De prejudiciële vragen die de Afdeling bestuursrechtspraak heeft gesteld houden verband met het verschil tussen mitigerende en compenserende maatregelen. De vragen zien op de specifieke situatie waarin de Minister van Infrastructuur en Milieu, ter bestrijding van de negatieve gevolgen voor een bestaande areaal van het habitatype blauwgraslanden op een bepaalde locatie, een nieuw areaal blauwgraslanden tot ontwikkeling wil brengen.

Ik acht de antwoorden van het Europese Hof uiteraard van belang en zal deze bestuderen. Op dit moment geven de prejudiciële vragen evenwel geen aanleiding tot wijzigingen van de systematiek van het programma aanpak stikstof. Het maatregelenpakket dat onderdeel uitmaakt van dat programma bevat zowel brongerichte maatregelen, die leiden tot een vermindering van de stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden, als gebiedsgerichte maatregelen, die de kwaliteit van de Natura 2000-gebieden herstellen en verbeteren. De maatregelen zijn uit een juridisch oogpunt aan te duiden als instandhoudingsmaatregelen en passende maatregelen in de zin van artikel 6, eerste en tweede lid, van de Habitatrichtlijn en als mitigerende maatregelen die bij de passende beoordeling van een project mogen worden betrokken. Het is daarbij feitelijk niet mogelijk om per maatregel aan te geven of deze als instandhoudingsmaatregel, passende maatregel of mitigerende maatregel moet worden beschouwd. Dat is ook niet relevant, aangezien met het pakket aan maatregelen op programmaniveau uitvoering wordt gegeven aan zowel de verplichtingen op grond van artikel 6, eerste en tweede lid, van de Habitatrichtlijn als de verplichtingen in het kader van de concrete toestemmingverlening voor projecten met mogelijk significant negatieve gevolgen overeenkomstig artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn. Daarbij zij opgemerkt dat de Afdeling advisering van de Raad van State blijkens haar voorlichting over het programma-in-wording het standpunt van het kabinet, dat de te treffen brongerichte en gebiedsgerichte maatregelen ervoor zorgen dat voorkomen wordt dat projecten die op grond van de ontwikkelingsruimte kunnen worden toegestaan, schadelijke gevolgen hebben voor de stikstofgevoelige habitats en leefgebieden en dus in het kader van de passende beoordeling mogen worden meegenomen, verdedigbaar acht.

De leden van de SGP-fractie vragen hoe wordt omgegaan met afwijkingen tussen de gemeten stikstofdepositie en de via modellen berekende stikstofdepositie. Zij verwijzen daarbij naar metingen in het Natura 2000-gebied «Bargerveen».

De metingen in het gebied «Bargerveen» betreffen zeer lokale waarnemingen. Dat er op bepaalde punten in een gebied afwijkingen zullen bestaan tussen de gemeten en de gemodelleerde waarde, is inherent aan het werken met modellen. Op sommige plekken kan in het model sprake zijn van een overschatting van de stikstofdepositie, op andere plekken van een onderschatting. Het werken met modellen is wetenschappelijk en in de jurisprudentie algemeen aanvaard en een reëel alternatief voor het werken met een model is er niet, zoals ik eerder uiteenzette in mijn

<sup>10</sup> ABRvS 7 november 2012, nrs. 201110075/1/R4 en 201201853/1/R4.

antwoord op vragen van leden van de SP-fractie over puntmetingen. Afwijkingen tussen metingen en modeluitkomsten zijn overigens wel aanleiding voor het verbeteren van de modellen, als deze afwijkingen het gevolg zijn van een systematische fout, zoals het geval bleek te zijn bij de kuststrook.

De leden van de SGP-fractie stellen een aantal vragen over de passende beoordeling van bestemmingsplannen die uitbreiding van agrarische bedrijven mogelijk maken.

Ingevolge artikel 19j van de Natuurbeschermingswet 1998 moet een bestuursorgaan bij de vaststelling van een plan rekening houden met potentieel schadelijke effecten voor Natura 2000-gebieden. Voor plannen die significante gevolgen kunnen hebben voor een Natura 2000-gebied, moet het bestuursorgaan een passende beoordeling maken van de gevolgen voor het gebied, voordat het plan kan worden vastgesteld. Artikel 19j van de Natuurbeschermingswet 1998 geeft uitvoering aan artikel 6, derde lid, van de Habitatrictlijn.

Volgens vaste jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, waaronder de door de leden van de SGP-fractie aangehaalde uitspraak van 5 december 2012, moet in de passende beoordeling van een bestemmingsplan worden uitgegaan van de maximale planologische mogelijkheden die een plan biedt, en niet van een inschatting van wat er in werkelijkheid zal gaan gebeuren of van wat wordt beoogd. Bovendien moet de uitvoerbaarheid van het bestemmingsplan zijn verzekerd.

Dit betekent ten aanzien van de gevolgen voor de stikstofdepositie dat op het moment van vaststelling van het bestemmingsplan moet vaststaan dat er voor de uitvoering van het bestemmingsplan voldoende ontwikkelingsruimte beschikbaar is, uitgaande van de maximale ontwikkelingsmogelijkheden. Dat spreekt voor zich, omdat immers alle mogelijkheden die het bestemmingsplan biedt in de praktijk kunnen worden benut. Het bestuursorgaan dat het plan vaststelt moet zich op grond van de passende beoordeling ervan hebben verzekerd dat ook in dat geval de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000-gebied niet zullen worden aangetast. Het voorstel van de leden van de SGP-fractie om ruimte te bieden voor het nemen van «redelijkerwijs te verwachten ontwikkelingen» als uitgangspunt voor de passende beoordeling zou in strijd met de Habitatrictlijn komen.

Gemeenten hebben overigens wel de mogelijkheid om de planologische mogelijkheden die een bestemmingsplan zelf biedt, af te stemmen op de redelijkerwijs te verwachten ontwikkelingen. Door in de planregels bij een bestemmingsplan beperkingen op te nemen, hoeven in het kader van de passende beoordeling van dat plan geen ontwikkelingen te worden meegerekend die redelijkerwijs ook niet zijn te verwachten.

In het geval dat de gemeente de uitbreidingsmogelijkheid voor een agrarisch bedrijf in het bestemmingsplan heeft voorzien en er bij de vaststelling van dat plan reeds een passende beoordeling is gemaakt, dan is op grond van artikel 19d van de Natuurbeschermingswet 1998 nog steeds een vergunning nodig voor de daadwerkelijke bedrijfsuitbreiding, indien deze mogelijke significante gevolgen voor een Natura 2000-gebied heeft. De ontwikkelingsruimte zal aan het project worden toegedeeld bij het individuele toestemmingsbesluit voor dat project.

Wanneer bij de vaststelling van het bestemmingsplan de voor de volledige realisatie van een bestemmingsplan benodigde ontwikkelingsruimte van de beschikbare ontwikkelingsruimte zou worden afgeschreven, zou er een probleem kunnen ontstaan. Er zou dan onvoldoende ruimte kunnen resteren voor de toedeling van ontwikkelingsruimte aan andere ontwikkelingen en activiteiten. Een dergelijke handelwijze ligt ook al niet in de rede, omdat in werkelijkheid zelden alle ontwikkelingsmogelijkheden

die een bestemmingsplan in theorie biedt, daadwerkelijk worden benut. Bovendien kan de verwezenlijking van de bestemmingen die in het plan zijn opgenomen zich uitstrekken over verschillende planperiodes, terwijl de afschrijving van de voor volledige realisatie van het bestemmingsplan benodigde ontwikkelingsruimte ten laste komt van de beschikbare ontwikkelingsruimte voor de lopende periode van het programma aanpak stikstof. Er zou dan dus ten koste van andere ontwikkelingen en activiteiten in dezelfde periode een veel groter beroep op de beschikbare ontwikkelingsruimte worden gedaan dan wordt gerechtvaardigd door de ontwikkelingen die daadwerkelijk plaatsvinden.

Volgens de regeling in het wetsvoorstel vindt bij de vaststelling van een bestemmingsplan daarom nog geen toedeling van ontwikkelingsruimte plaats. Dit geschiedt pas in het kader van een toestemmingsbesluit dat is vereist voor de verwezenlijking van een bestemming die in het bestemmingsplan is opgenomen. Het voordeel hiervan is dat dan niet meer ontwikkelingsruimte wordt aangesproken dan overeenkomt met de depositie die wordt veroorzaakt door de verwezenlijking van het bestemmingsplan. Om te voldoen aan het vereiste dat de uitvoerbaarheid van het bestemmingsplan vooraf moet zijn zeker gesteld, moet bij de vaststelling van het bestemmingsplan verzekerd zijn dat alle ontwikkelingsruimte die gedurende de geldingsduur van het lopende programma aanpak stikstof benodigd is voor de uitvoering van plan, ook inderdaad beschikbaar kan worden gesteld. Dat kan door de benodigde ruimte voor projecten van maatschappelijk belang te reserveren, of door zich ervan te vergewissen dat er bij de verwachte ontwikkelingen voldoende ontwikkelingsruimte beschikbaar zal zijn en door afspraken te maken over de beschikbaarstelling van ontwikkelingsruimte in volgende periodes van het programma aanpak stikstof. De gemeente zal hierover contact moeten opnemen met het bevoegde gezag voor de toestemming, in het algemeen gedeputeerde staten.

In dit verband moet er voorts op worden gewezen dat voor veel toestemmingsbesluiten ter verwezenlijking van bestemmingen die zijn opgenomen in het bestemmingsplan, al op andere gronden ontwikkelingsruimte is gereserveerd. Zo zal ontwikkelingsruimte in voorkomende gevallen worden gereserveerd voor projecten opgenomen in het Meerjarenprogramma Infrastructuur Ruimte en Transport (MIRT) of voor ontwikkelingen van haventerreinen. Er hoeft in zoverre voor de verwezenlijking van het bestemmingsplan uiteraard niet nog een tweede keer ontwikkelingsruimte voor dezelfde ontwikkeling te worden afgeschreven. Met de voorgestane aanpak wordt voorkomen dat de vaststelling van bestemmingsplannen ten koste gaat van andere ontwikkelingen door toedeling of reservering van ontwikkelingsruimte voor ontwikkelingen die in werkelijkheid niet of pas later plaatsvinden.

Tegelijk met het van kracht worden van het programma aanpak stikstof komt het reken- en registratie-instrument AERIUS beschikbaar. Specifiek voor plannen is een onderdeel van AERIUS ontwikkeld, waarin de bevoegde gezagen voor plannen de details van een plan kunnen invullen, waarop AERIUS de eventuele toename van stikstofdepositie op stikstofgevoelige habitats ten opzichte van de referentiesituatie weergeeft. Aan de hand daarvan kan het bevoegd gezag bepalen of voor een plan een passende beoordeling moet worden opgesteld. Ten behoeve van het opstellen van de passende beoordeling kan met behulp van AERIUS inzichtelijk worden gemaakt of voor het desbetreffende plan voldoende ontwikkelingsruimte beschikbaar is en eventueel kan worden gereserveerd voor individuele projecten die in het plan zijn opgenomen. Bij de invoeringsbegeleiding van dit wetsvoorstel en van het programma aanpak stikstof zal voorlichting worden gegeven aan gemeenten hoe moet worden omgegaan met de passende beoordeling van bestemmingsplannen in relatie tot de programmatische aanpak stikstof.

De leden van de fractie van de Partij voor de Dieren vragen waarom ontwikkelingsruimte kan worden toegedeeld aan activiteiten, die stikstofdepositie met zich brengen.

Behalve realisatie van de instandhoudingsdoelstellingen van de Natura 2000-gebieden is ook het bieden van ruimte voor economische ontwikkeling doelstelling van de programmatische aanpak stikstof. Door de stikstofdepositie op kwetsbare natuur terug te dringen en herstelmaatregelen te nemen, wordt verzekerd dat geen verdere verslechtering van de natuurwaarden plaatsvindt en op termijn verbetering mogelijk is. Bij de vaststelling van de benodigde maatregelen wordt rekening gehouden met de benodigde ruimte voor bedrijfsontwikkeling, zodanig dat de toedeling van ontwikkelingsruimte niet ten koste gaat van de instandhoudingsdoelstellingen.

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie vragen of de regering onderschrijft dat er onderscheid is tussen verbetering van de milieucondities en verbetering van de watercondities.

De ontwikkeling van natuurwaarden wordt in veel gevallen in sterke mate beïnvloed door milieucondities. Het gaat dan onder andere om de kwaliteit van niet alleen de bodem en de lucht, maar ook van het water. Het doel van de programmatische aanpak stikstof is onder andere vermindering van de effecten van stikstofdepositie op Natura 2000-waarden. Als het herstellen van watercondities daartoe leidt – bijvoorbeeld door een betere buffering tegen verzuring – kan dat onderdeel zijn van het pakket van herstelmaatregelen in het programma aanpak stikstof.

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie vragen voor welke economische ontwikkelingen in elk geval ontwikkelingsruimte wordt gereserveerd en waarom de verhoging van de maximum snelheid tot 130 kilometer per uur boven andere economische ontwikkelingen gaat. Zij vragen naar de gevolgen voor de Natura 2000-doelstellingen.

De programmatische aanpak stikstof leidt tot ontwikkelingsruimte voor verschillende economische sectoren, waaronder verkeer en vervoer. Voor verschillende specifieke projecten, die zullen worden aangewezen bij ministeriële regeling, wordt op voorhand ruimte gereserveerd. Deze regeling stel ik vast samen met de Minister van Infrastructuur en Milieu en in overeenstemming met de Minister van Defensie en gedeputeerde staten van de provincies. In de regeling zullen ten minste de projecten uit het Meerjarenprogramma Infrastructuur Ruimte en Transport (MIRT) worden aangewezen, andere projecten van nationaal belang, zoals defensieprojecten, en verschillende projecten van regionaal belang zoals die worden aangedragen door de provincies. Het MIRT is een dynamisch programma met projecten op het gebied van (aanleg van) wegen, vaarwegen, spoorwegen, hoogwaterveiligheid, havens. Om in te spelen op de dynamiek van het MIRT en andere ontwikkelingen, zal de projectenlijst zonodig in de ministeriële regeling halfjaarlijks worden geactualiseerd.

Vastgesteld beleid, waaronder de verhoging van de maximumsnelheid tot 130 kilometer per uur, is reeds onderdeel van de autonome ontwikkelingen, die het uitgangspunt vormen voor de bepaling van de benodigde maatregelen van het programma aanpak stikstof. Bij autonome ontwikkelingen is – aangezien het daar niet gaat om projecten of andere handelingen in de zin van artikel 19d van de Natuurbeschermingswet 1998 – geen sprake van toedeling of reservering van ontwikkelingsruimte. Doelstelling van het kabinet is om met het programma aanpak stikstof voor de komende zes jaar te verzekeren dat geen verdere achteruitgang van Natura 2000-waarden plaatsvindt. In de daarop volgende perioden

kan gewerkt worden aan verdere uitbreiding en verbetering van habitattypen en habitats van soorten, voor zover sprake is van een hersteldoelstelling. Het toedelen van ontwikkelingsruimte ten behoeve van economische ontwikkelingen staat er niet aan in de weg dat per saldo sprake zal zijn van een daling van de stikstofdepositie door het programma aanpak stikstof. Deze daling, gecombineerd met de herstelmaatregelen die onderdeel zijn van het programma, verzekert dat de instandhoudingsdoelstellingen worden gehaald. De tijdspanne waarbinnen instandhoudingsdoelstellingen gerealiseerd worden, wordt vooral bepaald door de fasering van de herstelmaatregelen en de natuurlijke ontwikkeltijd van specifieke habitattypen en leefgebieden.

De leden van de fractie van de Partij voor de Dieren stellen verschillende vragen over de verhoging van de maximumsnelheid.

Voor de invoering van de verhoging van de maximum snelheid is uitgebreid onderzoek uitgevoerd. De Tweede Kamer is daarover geïnformeerd bij brief van de Minister van Infrastructuur en Milieu van 28 november 2011.<sup>11</sup> Bij die gelegenheid is ook een kosten-batenanalyse uitgevoerd. Het resultaat van deze analyse is dat er een positief saldo van de netto contant gemaakte maatschappelijke baten is. Tegenover reistijdwinsten staan negatieve effecten op brandstofgebruik, op veiligheid – waarvoor een maatregelenpakket is uitgewerkt waardoor het saldo van baten en kosten verder verbetert – en op het milieu. Zoals in het voorgaande antwoord is aangegeven, worden bij de ontwikkeling van het maatregelenpakket van het programma aanpak stikstof met het oog op de realisatie van de Natura 2000-doelstellingen en het creëren van ontwikkelingsruimte de effecten van de verhoging van de maximumsnelheid als uitgangspunt genomen.

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie missen een toets aan de Kaderrichtlijn water.<sup>12</sup>

Het programma aanpak stikstof is primair gericht op de realisatie van de instandhoudingsdoelstellingen voor de voor stikstof gevoelige habitats in Natura 2000-gebieden en strekt derhalve tot implementatie van de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn. Daarbij gaat het specifiek om de bescherming van habitattypen en habitats van soorten. Waar het programma voorziet in maatregelen die de uitstoot van stikstof door bijvoorbeeld landbouwbedrijven reduceren, draagt het evenwel ook bij aan het verminderen van de stikstofdepositie op het waterige milieu en daarmee aan de doelstellingen van de Kaderrichtlijn water.

De Kaderrichtlijn water heeft, anders dan de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn, betrekking op de algemene ecologische kwaliteit van oppervlaktewater en is niet gericht op de bescherming van specifieke habitattypen en soorten. De waterplannen in het kader van de Waterwet moeten deze algemene ecologische kwaliteit verzekeren, rekening houdend met alle relevante ontwikkelingen, waaronder de maatregelen in het kader van het programma aanpak stikstof.

De waterplannen en het programma aanpak stikstof moeten uiteraard over en weer op elkaar worden afgestemd, uitgaande van de verschillende doelstellingen van de achterliggende Europese regelgeving. De maatregelen die in het kader van het programma aanpak stikstof worden genomen ter verbetering van de waterkwaliteit of om verdroging tegen te gaan, zullen in het algemeen ook bijdragen aan de verwezenlijking van de

<sup>11</sup> Kamerstuk 32 646, nr. 13.

<sup>12</sup> Richtlijn 2000/60/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2000 tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid (PbEG 2000, L 327).

doelstellingen van de Kaderrichtlijn water. Indien dit niet het geval is moet een afweging worden gemaakt tussen de doelstellingen van beide richtlijnen. Zo kan verhoging van de grondwaterstand tijdelijk leiden tot verhoogde uitspoeling van stikstof en een hogere nitraatconcentratie in oppervlaktewater. Omgekeerd kunnen maatregelen ter verbetering van de kwaliteit van het oppervlaktewater bijdragen aan de realisering van de doelstellingen van de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn, bijvoorbeeld de vermindering van de fosfaatconcentratie in de Waddenzee. Bij de verlening van watervergunningen op grond van de Waterwet wordt rekening gehouden met de waterplannen.

## **Hoofdstuk 2. Voorgestelde wijzigingen**

De leden van de SGP-fractie vragen wat de opname van emissiebeperkende maatregelen via onder meer het Besluit ammoniak en veehouderij in het programma aanpak stikstof betekent voor de mogelijkheden van interne saldering.

Onder interne saldering wordt voor de toepassing van de Natuurbeschermingswet 1998 verstaan het treffen van maatregelen binnen dezelfde inrichting als onderdeel van hetzelfde project, waardoor een toename van stikstofdepositie die het gevolg is van bepaalde aspecten van het project, bijvoorbeeld uitbreiding van het aantal dierplaatsen, geheel of ten dele weer ongedaan worden gemaakt door andere aspecten van datzelfde project, bijvoorbeeld het treffen van emissiereducerende stalmaatregelen. Voor de toestemmingverlening voor projecten of andere handelingen en het daarbij in voorkomend geval toedelen van ontwikkelingsruimte als bedoeld in het voorgestelde artikel 19km, eerste lid, van de Natuurbeschermingswet 1998 (artikel I, onderdeel N, van het wetsvoorstel), is van belang wat per saldo het effect van de door het project veroorzaakte stikstofdepositie op de daarvoor gevoelige habitats is.

Het gebruik van emissiebeperkende huisvestingssystemen als voorgescreven in het Besluit ammoniak en veehouderij is uiteraard zeer bepalend voor de stikstofdepositie die vanuit veehouderijbedrijven plaatsvindt: naarmate die eisen leiden tot minder depositie, zullen ook minder mitigerende maatregelen noodzakelijk zijn om de effecten van de depositie te ondervangen. Het gebruik maken van de mogelijkheid tot interne saldering als voorzien in het Besluit ammoniak en veehouderij, te weten het in bepaalde stallen niet toepassen van de «best beschikbare technieken» maar in andere stallen juist verdergaande technieken gebruiken, geldt ook als interne saldering voor de toepassing van de Natuurbeschermingswet 1998. Voor de Natuurbeschermingswet 1998 is de na toepassing van deze interne saldering resterende emissie relevant voor de beoordeling van de effecten op Natura 2000-gebieden.

### *2.1 Opname van gebieden in het programma aanpak stikstof*

De leden van de D66-fractie vragen op welke wijze en in welk tempo gebieden worden opgenomen in het programma aanpak stikstof, wat de consequenties hiervan zijn en of er een impasse dreigt als een provincie zou weigeren in te stemmen met het programma.

Het kabinet streeft ernaar om alle stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden, waar aanvullende maatregelen getroffen moeten worden om de stikstofproblematiek hanteerbaar te maken, in het programma aanpak stikstof op te nemen op het moment van vaststelling van dat programma. Latere opname van gebieden is vooralsnog dan ook niet aan de orde. In het theoretische geval dat gebieden later in het programma worden opgenomen, leidt dit er voor die gebieden toe dat de in het programma opgenomen aanvullende maatregelen voor die gebieden in een korter



tijdsbestek ten uitvoer moeten worden gelegd door de betrokken bevoegde gezagen en door de beheerders van de gebieden, namelijk in de resterende tijd van de periode waarvoor het programma is vastgesteld. Bij de vaststelling van het maatregelenpakket kan daar uiteraard rekening mee worden gehouden, mits een positief ecologisch resultaat voor het betrokken gebied blijkens de gebiedsanalyse verzekerd is. Het programma aanpak stikstof is een gezamenlijk programma van het Rijk en de twaalf provincies, waar bestuurlijk groot commitment voor bestaat. Ik vrees derhalve niet voor een impasse.

De leden van de D66-fractie vragen of het programma aanpak stikstof ook betrekking kan hebben op andere natuurgebieden dan Natura 2000-gebieden.

De huidige Natuurbeschermingswet 1998 alsook het wetsvoorstel, voorzien alleen in een programma aanpak stikstof voor Natura 2000-gebieden. Dit vanwege de urgentie om de belasting van Natura 2000-gebieden door stikstof, gegeven de Europese verplichtingen, terug te dringen en om de impasse in de verlening van vergunningen voor bedrijven in en rond die gebieden op te lossen. Hoewel het programma is gericht op Natura 2000-gebieden, zullen veel daarin opgenomen generieke maatregelen tevens leiden tot minder stikstofdepositie in andere natuurgebieden, zoals beschermde natuurmonumenten en andere gebieden die deel uitmaken van het natuurnetwerk Nederland – voorheen de ecologische hoofdstructuur. Ook daar zal het programma dus een gunstige uitwerking hebben op voor stikstof gevoelige natuurwaarden.

De leden van de D66-fractie hebben verschillende vragen over de gebiedsanalyses en over de verhouding van deze analyses tot het beheerplan.

De gebiedsanalyses moeten op een aantal punten nog worden aangescherpt alvorens opgenomen te kunnen worden in het programma aanpak stikstof. De gebiedsanalyses vormen een belangrijke bouwsteen van het programma aanpak stikstof. Zij bieden op gebiedsniveau de ecologische onderbouwing dat met de combinatie van de maatregelen van het programma, rekening houdend met de huidige stikstofdepositie en autonome ontwikkelingen en rekening houdend met het ter beschikking stellen van de voorziene ontwikkelingsruimte voor economische activiteiten, verzekerd is dat in het betrokken Natura 2000-gebied als gevolg van stikstofdepositie geen verslechtering van de kwaliteit van de typen habitats en habitats van soorten plaatsvindt en dat de realisatie van de instandhoudingsdoelstellingen voor het gebied in termen van behoud of – op termijn – herstel is geborgd. Daarmee zijn de gebiedsanalyses essentieel voor het programma.

In de gebiedsanalyse wordt uitgegaan van de best beschikbare wetenschappelijke kennis op het gebied van ecologische herstelstrategieën en (modellering van) stikstofdepositie. Bijstelling van de gebiedsanalyses vindt zo nodig plaats na 3 en 6 jaar. Indien dat noodzakelijk is om ontwikkelingen van nationaal belang doorgang te laten vinden, kan bijstelling bij wijze van uitzondering ook tussentijds plaatsvinden. Bij de gebiedsanalyses wordt overigens niet alleen de ecologische effectiviteit beoordeeld, maar ook gekeken naar de kosteneffectiviteit en naar draagvlak bij de betrokken bestuursorganen en het maatschappelijk veld.

Er vindt een onafhankelijke beoordeling van de gebiedsanalyses plaats bij opname van deze analyses in het programma aanpak stikstof. Deze beoordeling wordt uitgevoerd door deskundigen die zijn aangesloten bij het door het Bosschap beheerde samenwerkingsverband «Kennisnetwerk Ontwikkeling en Beheer Natuurkwaliteit» (hierna: OBN). Zij kan worden



gezien als een soort «ecologische accountantsverklaring» ten aanzien van de gebiedsanalyses.

De gebiedsgrenzen in de gebiedsanalyses worden bepaald door de begrenzing van het Natura 2000-gebied en de ligging van de stikstofgevoelige natuurwaarden in het gebied waarvoor Natura 2000-doelstellingen gelden. De depositieberekeningen die plaatsvinden met het rekeninstrument AERIUS hebben betrekking op de mate van stikstofbelasting van deze stikstofgevoelige natuurwaarden. Er is geen sprake van een onzekerheidsmarge bij de te hanteren gebiedsgrenzen.

In het beheerplan worden in onderlinge samenhang de specifieke maatregelen beschreven om de Natura 2000-doelstellingen te realiseren, stikstof gerelateerd en niet-stikstof gerelateerd. Voor de stikstofgerelateerde doelen zijn de in het programma aanpak stikstof opgenomen gebiedsanalyses essentieel voor het kunnen afronden van de Natura 2000-beheerplannen door de daarvoor bevoegde gezagen.

De gebiedsanalyses worden opgesteld door het voortouwnemende bevoegde gezag voor het beheerplan voor het desbetreffende Natura 2000-gebied, in overleg met de voor vaststelling van het beheerplan mede bevoegde gezagen. De kosten en de personele inzet worden grotendeels gedragen door de betrokken bevoegde gezagen (drie Ministers en gedeputeerde staten van twaalf provincies). Wel is in 2011 aan de provincies door de toenmalige Staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie een aanvullend bedrag van afgerond 1 miljoen euro uitgekeerd. De bestuurlijke lasten en kosten voor het opstellen van de gebiedsanalyses zijn niet meegenomen in de door het Landbouw-Economisch Instituut (hierna: LEI) uitgevoerde analyse van de baten en kosten van de programmatische aanpak stikstof. Dit is terecht aangezien deze kosten ook zonder de programmatische aanpak gemaakt hadden moeten worden, namelijk voor het beheerplan. Over de kosten van het opstellen van beheerplannen leggen gedeputeerde staten in het kader van de jaarrekening verantwoording af ten overstaan van provinciale staten; de betrokken bevoegde gezagen van het Rijk leggen verantwoording aan beide Kamers der Staten-Generaal af in het kader van de begrotingscyclus. Transparantie is dus geborgd.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen hoeveel gebieden in het programma aanpak stikstof worden opgenomen, aan welke randvoorwaarden dan moet zijn voldaan, wat de relatie is tot de beheerplannen en wat de consequenties zijn bij latere opname van gebieden in het programma aanpak stikstof.

Zoals ik eerder heb aangegeven in antwoord op vragen van leden van de D66-fractie, streeft het kabinet ernaar dat alle voor stikstofbelasting gevoelige Natura 2000-gebieden in het programma aanpak stikstof zijn opgenomen op het moment van vaststelling van dat programma; van het later opnemen van gebieden is vooralsnog derhalve geen sprake. In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel is in dit verband sprake van 133 gebieden; volgens de laatste inzichten op basis van de gebiedsanalyses gaat het evenwel om 128 gebieden. In al deze gebieden moeten in verband met de stikstofbelasting in aanvulling op het generieke beleid specifieke maatregelen getroffen worden om de instandhoudingsdoelstellingen te realiseren.

Voordat gebieden in het programma opgenomen kunnen worden, moet een gebiedsanalyse zijn uitgevoerd, die wordt beoordeeld door onafhankelijke deskundigen. Verwezen zij dienaangaande naar het voorgaande antwoord op vragen van leden van de D66-fractie.

In het theoretische geval dat een gebied later aan het programma wordt toegevoegd, kan dat betekenen dat de maatregelen met betrekking tot dat gebied door de betrokken bevoegde gezagen en beheerders in een kortere periode moeten worden uitgevoerd, gelet op de nog resterende tijd van

de programmaperiode. Het is raadzaam dat het voor het beheerplan van het desbetreffende gebied bevoegde gezag in dat geval toetst of dat haalbaar is. In het theoretische geval dat later een gebied wordt toegevoegd, heeft dat geen consequenties voor beheerplannen van reeds opgenomen gebieden. De ontwikkelingsruimte wordt per gebied bepaald en staat los van de te nemen maatregelen in andere gebieden. Wel kan het zijn dat voor economische activiteiten bij het ene gebied ook een beroep moet worden gedaan op ontwikkelingsruimte voor een ander gebied, omdat de betrokken activiteit ook effecten in dat andere gebied heeft. Dit onderstreept ook het belang om alle relevante voor stikstof gevoelige gebieden in het programma op te nemen.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of de eisen waaraan de gebiedsanalyses moeten voldoen wettelijk worden vastgelegd. Zij vragen verder naar de stand van de uitvoering van de gebiedsanalyses.

In het voorgestelde onderdeel h van artikel 19kh, eerste lid, van de Natuurbeschermingswet 1998 (artikel I, onderdeel J) wordt bepaald welke elementen de gebiedsanalyse in elk geval moet bevatten. Volgens de voorgestelde wettelijke bepaling maakt de analyse onderdeel uit van het programma aanpak stikstof. Daarmee zijn ook de algemene bepalingen met betrekking tot het programma van toepassing, zoals de mogelijkheid om zienswijzen naar voren te brengen overeenkomstig afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht. Over de precieze uitvoering van de gebiedsanalyses zijn nadere bestuurlijke afspraken gemaakt tussen de bij het programma aanpak stikstof betrokken bevoegde gezagen. Voor alle 128 Natura 2000-gebieden die in het programma worden opgenomen zijn gebiedsanalyses opgesteld. Deze zijn inmiddels beoordeeld door onafhankelijke deskundigen. De resultaten van deze beoordeling worden gebruikt om eind dit jaar tot afronding van de gebiedsanalyses te komen, zodat de gebiedsanalyses in het programma aanpak stikstof kunnen worden opgenomen.

Voorts vragen de ChristenUnie-fractieleden of de positie van de deskundigen van het OBN wordt vastgelegd.

Het OBN-netwerk is een samenwerkingsverband zonder formele status, voor de instandhouding waarvan thans primair het Bosschap verantwoordelijk is. Bij het samenwerkingsverband zijn gerenommeerde deskundigen aangesloten die onafhankelijk opereren. De positie van de deskundigen die de gebiedsanalyse toetsen, is vastgelegd in de door de Staatssecretaris van Economische Zaken verleende opdracht voor de uitvoering van de beoordeling. De deskundigen geven op basis van hun beoordeling van de gebiedsanalyses een richtinggevend advies voor het realiseren van het minimaal noodzakelijke kwaliteitsniveau voor de gebiedsanalyses. Het is vervolgens de verantwoordelijkheid van de voortouwnemers voor de gebiedsanalyses – het bevoegde gezag dat tevens het voortouw neemt voor de opstelling van het beheerplan voor het betrokken gebied – om de noodzakelijke verbeteringen van de gebiedsanalyses door te voeren en de verantwoordelijkheid van de Minister van Economische Zaken (volgens de huidige portefeuillevindeling: de Staatssecretaris) en de Minister van Infrastructuur en Milieu om in overeenstemming met de bevoegde gezagen voor de beheerplannen voor de betrokken Natura 2000-gebieden te besluiten over het programma waarin de gebiedsanalyses zijn opgenomen.

De leden van de SGP-fractie vragen naar de stand van zaken en de toetsing van de gebiedsanalyses en naar hun openbaarheid.

Voor de stand van zaken en de toetsing van de gebiedsanalyses verwijs ik u naar mijn antwoorden op vragen van leden van de D66-fractie en van de ChristenUnie-fractie ter zake. De gebiedsanalyses maken integraal onderdeel uit van het programma aanpak stikstof. Zij zullen ter inzage worden gelegd met de rest van het ontwerpprogramma in het kader van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure als bedoeld in afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht. Het definitieve programma, met inbegrip van de gebiedsanalyses, wordt bekend gemaakt door kennisgeving in de Staatscourant en zal daarnaast tevens op elektronische wijze bekend worden gemaakt (voorgesteld artikel 19kg, zesde en zevende lid; artikel I, onderdeel I, van het wetsvoorstel).

De SGP-fractieleden vragen of voldoende ontwikkelingsruimte beschikbaar is om de behoefte te dekken.

Een definitief beeld over de beschikbare ontwikkelingsruimte per gebied en over in hoeverre deze voldoet aan de behoefte kan ik op dit moment nog niet geven. Vooralsnog is het beeld dat er gemiddeld genomen voldoende ontwikkelingsruimte beschikbaar is om de verwachte behoefte te kunnen dekken. De huidige berekeningen in combinatie met de gebiedsanalyses kunnen aanleiding zijn om lokaal nader te bezien of de ruimte voldoende is, dan wel of aanvullende maatregelen voor dat gebied moeten worden voorzien.

Ten aanzien van de door deze leden specifiek genoemde ruimte voor bedrijven die tussen 2005 en 2009 op grond van een milieuvergunning zijn uitgebreid, zij opgemerkt dat het feitelijke gebruik is meegenomen als onderdeel van de bestaande depositie waarmee in het kader van het programma aanpak stikstof en de daarvan deel uitmakende gebiedsanalyses wordt gerekend. Het programma levert derhalve over het algemeen de onderbouwing dat vergunningverlening ter legalisering van deze bestaande situaties in overeenstemming is met de doelstellingen voor de onderscheiden Natura 2000-gebieden. Als er sprake is van een ten aanzien van de stikstofdepositie ongewijzigde situatie, hoeft daarvoor niet apart ontwikkelingsruimte te worden toegekend. In die gevallen dat er sprake is van een piekbelasting moet de situatie nader worden bekeken.

De leden van de SGP-fractie vragen in hoeverre voldoende depositieruimte beschikbaar is voor bedrijfsontwikkelingen onder een grenswaarde van 1 mol per hectare per jaar.

Bij de bepaling van de depositieruimte is uitgegaan van het scenario waarbij een grote economisch groei plaatsvindt. Op basis daarvan zijn voor een breed scala aan economische activiteiten de effecten op de stikstofdepositie geprognosticeerd. Daarin zijn ook meegenomen bedrijfsontwikkelingen die door hun omvang of afstand tot gevoelige gebieden vallen onder een grenswaarde van 1 mol per hectare per jaar. Op basis van de analyse van de verwachte ontwikkelingen in verschillende sectoren zal een deel van de depositieruimte worden gereserveerd voor economische activiteiten onder de grenswaarde. Dit deel van de depositieruimte kan niet worden gebruikt voor de toedeling van ontwikkelingsruimte bij toestemmingsbesluiten als bedoeld in het voorgestelde artikel 19km van de Natuurbeschermingswet 1998 voor projecten met effecten boven de grenswaarde. Definitieve berekeningen moeten uitwijzen in hoeverre er in de gebieden voldoende ontwikkelingsruimte beschikbaar komt met het programma aanpak stikstof. Voorlopige berekeningen laten zien dat er in vrijwel alle gebieden gemiddeld voldoende ontwikkelingsruimte beschikbaar kan komen. Op de monitoring van het gebruik dat wordt gemaakt van de depositie die is gereserveerd voor ontwikkelingen die onder de grenswaarde vallen, zij

verder verwezen naar paragraaf 2.5 van deze nota naar aanleiding van het verslag.

De leden van de SGP-fractie wijzen op een uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State waarin is uitgemaakt dat voor Vogelrichtlijngebieden niet 10 december 2004 maar de datum van aanwijzing van het gebied als referentiedatum heeft te gelden. De verplichting om verslechtering van de kwaliteit van voor stikstof gevoelige habitats te voorkomen geldt vanaf die referentiedatum. Zij vragen naar het gevolg voor de ontwikkelingsruimte.

De feitelijke bedrijfssituatie van de bedrijven die vóór 2004 zijn uitgebreid op basis van een milieuvergunning of een melding op grond van de Wet milieubeheer zijn onderdeel van de depositiegegevens waarmee bij de totstandkoming van het programma aanpak stikstof wordt gewerkt. In de meeste gebieden heeft in die periode een afname van de depositie plaatsgevonden. Dat is op zich positief voor de ontwikkelingsruimte. Tegelijkertijd kan sprake zijn van de noodzaak om in sommige gebieden extra herstel te plegen in het licht van de relevante referentiedatum, wat mogelijk minder ruimte biedt voor ontwikkelingen in en rond dat gebied. In hoeverre dat in sommige gebieden het geval is, zullen de gebiedsanalyses die thans worden afgerond moeten uitwijzen.

De leden van de fractie van de Partij voor de Dieren vragen of en op welke gronden gebieden buiten het programma aanpak stikstof blijven.

In het programma aanpak stikstof worden alleen die stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden opgenomen waarvoor uit de gebiedsanalyse blijkt dat er aanvullende maatregelen genomen moeten worden om op termijn de Natura-2000 doelstellingen te realiseren. De beoordeling daarvan vindt plaats op basis van de gebiedsanalyses. Het gaat naar de laatste inzichten om 128 gebieden. Voor de overige gebieden geldt dat bij de voorziene ontwikkelingen geen verslechtering of significant negatieve effecten door stikstofdepositie optreden, zodat vergunningverlening voor dat aspect over het algemeen geen probleem zal zijn.

## *2.2 Ontwikkelingsruimte*

De leden van de VVD-fractie vragen naar de verhouding tussen de door provincies gereserveerde ontwikkelingsruimte en de bij ministeriële regeling gereserveerde ontwikkelingsruimte.

Het ligt in de bedoeling om in de ministeriële regeling op grond van het voorgestelde artikel 19kn, eerste lid (artikel I, onderdeel N, van het wetsvoorstel), ter uitvoering van het programma aanpak stikstof ontwikkelingsruimte te reserveren voor prioritaire projecten. De ontwikkelingsruimte die beschikbaar is voor de periode waarvoor het programma aanpak stikstof geldt, wordt verdeeld in twee segmenten. De ontwikkelingsruimte in het zogenoemde «segment één» zal alleen beschikbaar zijn voor specifieke prioritaire projecten, waarvoor in de ministeriële regeling beoogd wordt ontwikkelingsruimte te reserveren. Het betreft hierbij dan niet alleen rijksprojecten van nationaal belang, maar ook projecten die regionaal van belang zijn. De resterende ontwikkelingsruimte die dan beschikbaar zal zijn voor het tijdvak waarvoor het programma geldt, zal worden opgenomen in het zogenoemde «segment twee». De bevoegde gezagen voor de in het voorgestelde artikel 19km, eerste lid, bedoelde toestemmingsbesluiten kunnen de ontwikkelingsruimte uit segment twee alsdan toedelen aan projecten waarvoor niet specifiek ruimte is gereserveerd. Desgewenst kunnen provincies in aanvulling op de ministeriële regeling ontwikkelingsruimte uit segment twee reserveren in provinciale

beleidsregels. De reserveringen in de ministeriële regeling zullen voorrang hebben op eventuele provinciale reserveringen die niet in de regeling hun beslag zullen krijgen.

Gelet op de gezamenlijke verantwoordelijkheid van het Rijk en de provincies, zullen de Ministers van Economische Zaken (ingevolge de huidige portefeuillevverdeling: de Staatssecretaris) en de Minister van Infrastructuur en Milieu de ministeriële regeling waarin de reserveringen worden opgenomen vaststellen in overeenstemming met de bestuursorganen die het beheerplan vaststellen voor de in het programma opgenomen Natura 2000-gebieden waarin de stikstofdepositie die de in het voorgestelde artikel 19kn, eerste lid, bedoelde projecten of andere handelingen veroorzaken, zich hoofdzakelijk voordoet: de Minister van Defensie en gedeputeerde staten van de twaalf provincies (voorgesteld artikel 19kq, derde lid; artikel I, onderdeel N, van het wetsvoorstel). Een centrale registratie van de reservering en toedeling van ontwikkelingsruimte zal plaatsvinden met behulp van het door de Minister van Economische Zaken (ingevolge de huidige portefeuillevverdeling: de Staatssecretaris) beheerde reken- en registratie-instrument AERIUS. Provincies en Rijk zullen zich bij het toedelen van ontwikkelingsruimte baseren op dit systeem. In het programma aanpak stikstof zal worden vastgesteld welke reservering van ontwikkelingsruimte gemaakt kan worden voor specifieke projecten en welk deel van de ontwikkelingsruimte toegedeeld kan worden aan andere projecten. De ontwikkelingsruimte die voor projecten zal zijn gereserveerd, dient alsdan door bestuursorganen in acht te worden genomen bij het toedelen van ontwikkelingsruimte voor andere projecten (voorgesteld artikel 19km, tweede lid, eerste volzin). Het systeem van AERIUS zal verzekeren dat de gereserveerde ruimte niet aan andere projecten of handelingen kan worden toegedeeld. Door deze voorzieningen zal het dubbel reserveren en uitgeven van ontwikkelingsruimte worden voorkomen. Provincies ontwikkelen op dit moment beleidsregels om de toedeling van ontwikkelingsruimte transparant te laten verlopen.

De VVD-fractieleden vragen om duidelijkheid over het voorgestelde artikel 2, zesde lid, van de Natuurbeschermingswet 1998.

De Natuurbeschermingswet 1998 gaat uit van het principe dat er één bevoegd gezag is voor vergunningen met betrekking tot een Natura 2000-gebied. De hoofdregel is dat dit gedeputeerde staten zijn van de provincie waarin het Natura 2000-gebied dat schade kan ondervinden door het project of de andere handeling geheel of grotendeels is gelegen (artikel 19d, eerste lid, in samenhang met artikel 2, eerste lid). Dat is slechts anders wanneer de effecten van het project of de handeling zich hoofdzakelijk voordoen in een andere provincie, in welk geval gedeputeerde staten van die andere provincie het bevoegd gezag zijn (artikel 2a, tweede lid, van de Natuurbeschermingswet 1998). Het voorgestelde artikel 2, zesde lid, en de voorgestelde tweede volzin van artikel 2a, tweede lid, van de Natuurbeschermingswet 1998 (artikel I, onderdelen B en C, van het wetsvoorstel) stellen buiten twijfel dat het bevoegde gezag tevens de effecten van het betrokken project of de andere handeling voor andere Natura 2000-gebieden bij de vergunningverlening betreft; daarvoor hoeft dus niet een aparte vergunningprocedure te worden doorlopen.

De leden van de SP-fractie vragen wat wordt bedoeld met gebiedsniveau en op welke wijze hier in het reken- en registratie-instrument AERIUS mee gewerkt wordt.

Met «gebiedsniveau» wordt bedoeld dat – overeenkomstig de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn – het Natura 2000-gebied het uitgangspunt is. Voor de stikstofdepositieberekeningen met behulp van het reken- en

registratie-instrument AERIUS wordt de begrenzing van het Natura 2000-gebied aangehouden en de ligging van de specifieke stikstofgevoelige typen natuurlijke habitats en habitats van soorten daarbinnen. Met AERIUS wordt voor elk gebied afzonderlijk de depositie vanuit alle bronnen berekend, zowel op korte als op lange afstand. Er wordt dus geen cirkel gehanteerd rondom elk gebied. Er is dus geen sprake van overlap van grenzen.

Conform de Europese kaders worden de netto «export» van stikstof vanuit Nederland alsook de «import» van stikstof uit het buitenland in het AERIUS-systeem meegenomen, ook bij de berekening van de belasting van de onderscheiden Natura 2000-gebieden die zijn opgenomen in het programma aanpak stikstof. Dat laatste is met name van belang voor de Natura 2000-gebieden die dicht bij de landsgrenzen zijn gelegen.

De leden van de SP-fractie vragen een toelichting op het reken- en registratie-instrument AERIUS.

In AERIUS wordt voor de bepaling van de stikstofdepositie gebruik gemaakt van het verspreidingsmodel voor Operationele Prioritaire Stoffen (OPS) van het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) en het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL). Belangrijke gegevens in dit model zijn de emissies van stikstofverbindingen in Nederland en andere Europese landen, de weersomstandigheden (hoe verspreidt de stikstof zich) en landgebruikeigenschappen (voor de bepaling van de hoeveelheid stikstof die er neerkomt). Het verspreidingsmodel OPS differentieert daar waar dat nodig is. De verspreiding van stoffen is universeel; de verschillende stikstofverbindingen worden dan ook identiek behandeld. Met verschillen in bronparameters (zoals de hoogte waarop de emissie wordt uitgestoten) en stofeigenschappen (bepalend bij de atmosferische omzetting en de depositie) wordt rekening gehouden. De beschrijving van en documentatie met betrekking tot het OPS-model is te vinden op de website van het RIVM.

Veel van in het AERIUS-model gebruikte gegevens (bijvoorbeeld chemische omzettingen, depositie) zijn gebaseerd op empirie. Er is sprake van een deterministisch model. Voor de verschillende stikstofverbindingen in AERIUS wordt gebruik gemaakt van verschillende emissiebronbestanden – qua hoeveelheid, ruimtelijke verdeling en bronkarakteristieken. Daarnaast worden stofspecifieke eigenschappen op basis van literatuurgegevens en metingen in het model ingevoerd.

De gegevens in het AERIUS-model worden gevalideerd en gekalibreerd door middel van meetgegevens met betrekking tot stikstofcomponenten (ammoniak, stikstofoxiden, ammonium, nitraat in regenwater) die afkomstig zijn uit het Landelijk Meetnet Luchtkwaliteit (LML) en het Meetnet Ammoniak Natuur (MAN) van het RIVM. AERIUS berekent alleen de hoeveelheid depositie van stikstof op een bepaalde locatie. De kwaliteit van de voor stikstof gevoelige habitats wordt gevolgd in het kader van de monitoring van het programma aanpak stikstof.

Hoewel een systeem zoals AERIUS als zodanig niet wordt gebruikt in de Europese Unie, zijn de rekenmethoden die ten grondslag liggen aan het model in de wetenschap algemeen geaccepteerd. Met AERIUS heeft Nederland een model ontwikkeld waarmee de daadwerkelijke depositie zo nauwkeurig mogelijk wordt bepaald. In andere lidstaten is er dan ook veel belangstelling voor.

Onlangs is door TNO een review van AERIUS uitgevoerd en is een internationale review uitgevoerd van het verspreidingsmodel OPS. Beide rapporten zijn te vinden op de website [pas.natura2000.nl](http://pas.natura2000.nl) of [aerius.nl](http://aerius.nl).

De leden van de SP-fractie vragen naar de wijze waarop ontwikkelingsruimte wordt verdeeld tussen verschillende activiteiten.



Ontwikkelingsruimte kan ingevolge het voorgestelde artikel 19km, eerste lid (artikel I, onderdeel N, van het wetsvoorstel) door het desbetreffende bevoegde gezag worden toegedeeld aan projecten of andere handelingen bij de verlening van een vergunning op grond van artikel 19d van de Natuurbeschermingswet 1998, de vaststelling van een beheerplan voor een Natura 2000-gebied waarin projecten of andere handelingen worden opgenomen die daarmee zijn vrijgesteld van de vergunningplicht op grond van artikel 19d van de Natuurbeschermingswet 1998, de verlening van een omgevingsvergunning waarbij de ingevolge de Natuurbeschermingswet 1998 vereiste toets op de gevolgen voor Natura 2000-gebieden is verricht, de vaststelling van een tracébesluit op grond van de Tracéwet, van een wegaanpassingsbesluit op grond van de Spoedwet wegverbreding, een bestemmingsplan dat betrekking heeft op een ontwikkelingsgebied als bedoeld in artikel 2.3 van de Crisis- en herstelwet, of van een ander besluit dat bij ministeriële regeling is aangewezen.

Het gaat om alle projecten of andere handelingen die – kort gezegd – schadelijke gevolgen voor Natura 2000-gebieden kunnen hebben. Het kan gaan om landbouwactiviteiten, om infrastructurale activiteiten, maar ook bijvoorbeeld om industriële activiteiten of andere vormen van bedrijvigheid. Met behulp van het reken- en registratie-instrument AERIUS kan het bevoegd gezag voor het toestemmingsbesluit bepalen of het betrokken project of de andere handeling leidt tot een toename van stikstofdepositie op een daarvoor gevoelige habitat. Ingeval sprake is van een toename van de stikstofdepositie kan – ingeval bij het toestemmingsbesluit voldoende ontwikkelingsruimte wordt toegekend en wordt afgeschreven van de in totaal beschikbare ontwikkelingsruimte – op basis van het programma aanpak stikstof ecologisch worden onderbouwd dat het project of de andere handeling niet leidt tot een verslechtering van de kwaliteit van de betrokken habitats en ook de instandhoudingsdoelstellingen voor het Natura 2000-gebied niet in gevaar brengt.

Voor projecten en andere handelingen die prioriteit hebben gezien hun nationale of regionale belang kan, zoals in het voorgaande in antwoord op vragen van de leden van de Partij voor de Dieren-fractie is aangegeven, ontwikkelingsruimte worden gereserveerd. Zo wordt gewaarborgd dat deze in een later stadium doorgang kunnen vinden. Deze projecten en andere handelingen worden bij ministeriële regeling op grond van het voorgestelde artikel 19kn, eerste lid, aangewezen. Op de wijze waarop rekening is gehouden met de effecten van autonome ontwikkelingen – die niet als project of andere handeling zijn aan te merken en waarvoor geen toestemmingsbesluit als bedoeld in het voorgestelde artikel 19km, eerste lid vereist is – is in hoofdstuk 1 van deze nota naar aanleiding van het verslag naar aanleiding van een vraag van de leden van de Partij voor de Dieren-fractie ingegaan.

Het ligt in het voornemen om de toedeling van ontwikkelingsruimte die niet is gereserveerd voor prioritaire projecten, te laten plaatsvinden op basis van aangevraagde vergunningen, overeenkomstig de uitgangspunten die daarvoor zijn vastgesteld in het programma aanpak stikstof, met inachtneming van het in het voorgaande beschreven onderscheid tussen «segment één» en «segment twee». Met inachtneming van die uitgangspunten kunnen de bevoegde gezagen voor de toestemmingsbesluiten in beleidsregels zelf beleid formuleren, bijvoorbeeld over de gevallen waarin, de mate waarin en de voorwaarden waaronder de toedeling van ontwikkelingsruimte geschiedt, welke prioriteiten daarbij gelden en in welke volgorde aanvragen worden behandeld.

De provincies ontwikkelen op dit moment beleidsregels om de toedeling van ontwikkelingsruimte transparant te laten verlopen. Als geen aanvullend beleid wordt geformuleerd, geldt de volgorde van ontvangst.

Voorts vragen de leden van de SP-fractie of in alle gevallen een omgevingsvergunning geldt.



De omgevingsvergunning geldt uitsluitend voor bepaalde locatiegebonden activiteiten waarvoor de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht een dergelijke vergunning voorschrijft, en dus niet in alle gevallen. Het kan zijn dat voor een specifieke activiteit geen omgevingsvergunning is vereist, maar dat wel een vergunningplicht geldt op grond van artikel 19d van de Natuurbeschermingswet 1998 of dat de natuurtoets onderdeel is van een ander besluit. Ingeval voor de betrokken activiteit een omgevingsvergunning vereist is en tevens een vergunning op grond van artikel 19d, van de Natuurbeschermingswet 1998, kan de op grond van dat artikel en de artikelen 19e, 19f en 19g van de Natuurbeschermingswet 1998 vereiste toets van de gevolgen voor Natura 2000-gebieden worden meegenomen bij de verlening van de omgevingsvergunning. Als die toets positief uitvalt, verleent het normaliter bevoegde gezag voor de verlening van de Natuurbeschermingswetvergunning een verklaring van geen bedenkingen aan het bevoegd gezag voor de omgevingsvergunning, doorgaans burgemeester en wethouders van een gemeente. In hoofdstuk IX van de huidige Natuurbeschermingswet 1998 is dit «aanhaken» bij de omgevingsvergunning geregeld. De SP-fractieleden informeren of een aparte ambtelijke dienst wordt opgebouwd rond de programmatische aanpak stikstof.

Ik overweeg om bepaalde uitvoeringstaken te beleggen bij een «PAS-bureau»; het gaat dan met name om taken gerelateerd aan het beheer van het reken- en registratie-instrument AERIUS, om ondersteuning van de bevoegde gezagen, om communicatie en om monitoring van de uitvoering en de resultaten van het programma. Over de wijze waarop dit PAS-bureau wordt vormgegeven overleg ik met de Minister van Infrastructuur en Milieu en met de provincies.

De leden van de SP-fractie vragen wat het gevolg is als voor een project, bijvoorbeeld een project dat onder de Crisis- en Herstelwet valt, geen ontwikkelingsruimte is gereserveerd en of ruimte kan worden toegedeeld ten laste van andere gebieden.

Bij de berekening van de hoeveelheid ontwikkelingsruimte per gebied wordt rekening gehouden met de verwachte economische ontwikkelingen in en rond dat gebied. Als voor een bepaald Natura 2000-gebied de hoeveelheid ontwikkelingsruimte beperkt is, kan dit evenwel betekenen dat voor activiteiten waarvoor geen ruimte is gereserveerd, geen ontwikkelingsruimte beschikbaar is. Voor projecten die onder de Crisis- en herstelwet vallen en waarvoor nog een toestemmingsbesluit moet worden genomen, zal veelal ontwikkelingsruimte worden gereserveerd. Verplaatsing van ontwikkelingsruimte van het ene naar het andere gebied is niet mogelijk, omdat de hoeveelheid ontwikkelingsruimte wordt bepaald door de specifieke vereisten die overeenkomstig de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn voor het desbetreffende gebied gelden in het licht van de instandhoudingsdoelstellingen.

De leden van de SP-fractie vragen zich af wat de functie van het beheerplan is, wanneer het bevoegd gezag voor elk project of elke andere handeling toestemming verleent met gebruikmaking van ontwikkelingsruimte.

De Natuurbeschermingswet 1998 verplicht het bevoegd gezag om een beheerplan op te stellen, waarin wordt beschreven welke instandhoudingsmaatregelen getroffen dienen te worden en op welke wijze. De functie van het beheerplan wordt ondersteund door het programma aanpak stikstof. De partijen die bij de totstandkoming van het beheerplan zijn betrokken, zijn eveneens bij de gebiedsmaatregelen van het programma aanpak stikstof betrokken.

De belangrijkste functie van een beheerplan is de uitwerking van de instandhoudingsdoelstellingen en de maatregelen in omvang, ruimte en tijd. Het ziet daarbij, in tegenstelling tot het programma aanpak stikstof, niet alleen op de gevolgen van stikstofdepositie maar ook op andere aspecten, zoals watervervuiling of verstoringen. Beheerplannen zijn van grote waarde vanwege de samenhangende aanpak die daarmee door het bevoegd gezag kan worden gerealiseerd. Daarnaast is de waarde van een beheerplan mede gelegen in de duidelijkheid die het kan geven over mogelijkheden en beperkingen voor gebruikers van het Natura 2000-gebied en de burgers en ondernemers daar omheen. Het kan daartoe beschrijven welke handelingen en ontwikkelingen in het gebied en daarbuiten, in voorkomend geval onder nader in het beheerplan aangegeven voorwaarden en beperkingen, het bereiken van de instandhoudingsdoelstelling niet in gevaar brengen, mede gelet op de instandhoudingsmaatregelen die worden getroffen. Deze handelingen zijn ingevolge artikel 19d, tweede lid, van de Natuurbeschermingswet 1998 uitgezonderd van de vergunningplicht. Om te onderbouwen dat de instandhoudingsdoelstellingen niet in gevaar worden gebracht – of, in geval het een project dat significante gevolgen voor het gebied kan hebben betreft, dat is voldaan aan de voorwaarden, genoemd in de artikelen 19g en 19h van de Natuurbeschermingswet 1998 – kan het bevoegd gezag ingevolge artikel 19km, eerste lid, ontwikkelingsruimte toedelen in een beheerplan.

Als een project of andere handeling niet is opgenomen in het beheerplan, geldt de vergunningplicht onverkort. In dat geval kan het bevoegd gezag ontwikkelingsruimte gebruiken om het verlenen van een vergunning te onderbouwen, mits deze beschikbaar is. Hiermee wordt niet afgeweken van de thans bestaande situatie, waarbij het bevoegd gezag ook vergunningen kan verlenen aan bepaalde activiteiten die (nog) niet in een beheerplan zijn opgenomen.

De leden van de SP-fractie vragen of de regering het programma aanpak stikstof als mitigerende maatregel ziet.

Het programma aanpak stikstof als zodanig kwalificeert niet als mitigerende maatregel. De maatregelen die in het programma zijn opgenomen zijn (deels) wel aan te merken als mitigerende maatregelen. Voor meer uitleg hierover verwijs ik naar het eerdere antwoord op de vragen die de leden van de SGP-fractie ter zake hebben gesteld. Het maatregelenpakket van het programma aanpak stikstof is zodanig vorm gegeven dat verzekerd wordt dat voor de habitats in de verschillende Natura 2000-gebieden de instandhoudingsdoelstellingen in termen van behoud of herstel zullen worden gerealiseerd.

De leden van de CDA-fractie vragen het voorstel om de voorziening van artikel 19kd van de Natuurbeschermingswet 1998 te laten vervallen, nader toe te lichten.

De voorziening van artikel 19kd van de Natuurbeschermingswet 1998 was oorspronkelijk bedoeld voor – kort gezegd – bestaande en nieuwe projecten die weliswaar stikstofdepositie veroorzaken, maar nergens leiden tot een toename daarvan. Voor die projecten is geen Natura 2000-vergunning vereist. Naderhand is het toepassingsbereik van deze voorziening uitgebreid naar de vaststelling van plannen die nergens leiden tot een toename van stikstofdepositie. Wanneer het programma aanpak stikstof is vastgesteld, is die voorziening niet meer nodig. Vanaf dat moment geschiedt de beoordeling van projecten die stikstofdepositie veroorzaken, op basis van het programma en de daarin vastgelegde uitgangspunten voor onder meer de toekenning van ontwikkelingsruimte. Datzelfde geldt voor de beoordeling van projecten die door een bestem-

mingsplan mogelijk worden gemaakt. Ik verwijs ter zake naar mijn eerdere antwoord op vragen van de leden van SGP-fractie in hoofdstuk 1 van deze nota naar aanleiding van het verslag over de passende beoordeling van bestemmingsplannen.

De leden van de CDA-fractie vragen een nadere toelichting op het in het wetsvoorstel opgenomen verbod op saldering. Zij verzoeken in dit verband of de in artikel 19kd van de Natuurbeschermingswet 1998 opgenomen voorziening behouden kan blijven voor de beginperiode waarin het programma aanpak stikstof van kracht is.

Het voorgestelde artikel 19km, derde lid, bevat een verbod op externe saldering. Extern salderen houdt in dat een project of andere handeling die in een Natura 2000-gebied stikstofdepositie veroorzaakt, wordt toegestaan omdat in onmiddellijke samenhang daarmee een andere handeling die een grotere stikstofdepositie op dezelfde habitat veroorzaakt, wordt beëindigd of beperkt. Aan externe saldering bestaat geen behoefte meer. Het programma aanpak stikstof geldt immers als exclusief kader voor het verlenen van toestemming, voor projecten of andere handelingen die kunnen leiden tot een toename van de stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden, onder toedeling van ontwikkelingsruimte. Behoud van de mogelijkheid van externe saldering zou de werking van het programma aanpak stikstof ondergraven, omdat de ontwikkelingsruimte dan tweemaal zou worden benut. Dat is ook het geval als de in artikel 19kd opgenomen voorziening – tijdelijk – zou blijven bestaan naast het programma.

Overigens zij erop gewezen dat artikel 19kd van de Natuurbeschermingswet 1998, gelet op het advies van de Afdeling advisering van de Afdeling bestuursrechtspraak en gezien de vaste jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, geen functie kan toekomen waar het een eventuele uitzondering op de vergunningplicht betreft. De Afdeling advisering heeft er in haar advies op gewezen dat een project dat significante gevolgen kan hebben, gelet op het bepaalde in artikel 6, derde lid, van de Habitatrictlijn vooraf passend beoordeeld moet worden. Een uitzondering van de vergunningplicht, zoals beoogd met artikel 19kd, waarborgt niet dat een voorafgaande passende beoordeling van deze projecten plaatsheeft, aldus de Afdeling. Voor de goede orde wijs ik er voorts op dat het voorgestelde verbod in artikel 19km, derde lid, geen betrekking heeft op interne saldering. Deze mogelijkheid blijft bestaan. Ik verwijs naar mijn antwoord op vragen van leden van de SGP-fractie over interne saldering aan het begin van dit hoofdstuk.

De leden van de CDA-fractie vragen waarom de termen «ontwikkelingsruimte» en «depositieruimte» naast elkaar worden gebruikt.

«Ontwikkelingsruimte» is volgens de voorgestelde begripsomschrijving in artikel 1 onderdeel q van de Natuurbeschermingswet 1998 (artikel I, onderdeel A, van het wetsvoorstel) de stikstofdepositie die in het kader van het programma met betrekking tot een daarin opgenomen Natura 2000-gebied kan worden toegedeeld in of gereserveerd voor besluiten als bedoeld in het voorgestelde artikel 19km, eerste lid. De ontwikkelingsruimte wordt bij toestemmingsbesluiten toegekend, ter ondervanging van negatieve effecten die nieuwe projecten of andere handelingen door de veroorzaakte stikstofdepositie kunnen hebben op natuurlijke habitats of habitats van soorten in Natura 2000-gebieden. Ontwikkelingsruimte is onderdeel van de depositieruimte, dat wil zeggen de totale hoeveelheid depositie waarmee in het programma aanpak stikstof rekening is gehouden bij de bepaling van de benodigde maatregelen om – kort gezegd – de Natura 2000-doelstellingen in de betrokken gebieden te realiseren.

De leden van de D66-fractie zijn van mening dat de regels voor de toedeling en reservering van de ontwikkelingsruimte bij algemene maatregel van bestuur zouden moeten worden vastgesteld, en vragen naar de beweegredenen voor de delegatie naar een ministeriële regeling.

Regels over de bepaling, toedeling en reservering van ontwikkelingsruimte die op grond van het voorgestelde nieuwe vijfde lid van artikel 19kh en het voorgestelde artikel 19ko, vijfde lid, kunnen worden vastgesteld, hebben enkel tot doel om een goede werking van het programma te borgen en zullen dientengevolge technisch van aard zijn. De regels betreffen bijvoorbeeld het registratiesysteem dat het bevoegde gezag moet gebruiken voor afschrijving van ontwikkelingsruimte ingeval dat gezag ontwikkelingsruimte toedeelt, alsook de termijn waarbinnen de registratie moet zijn geschied. Voor dergelijke technische onderwerpen ligt regeling op ministerieel niveau in de rede.

De leden van de D66-fractie vragen of bij het bepalen van de ontwikkelingsruimte een milieueffectrapportage gemaakt wordt.

Voor het programma, waarin de op het moment van vaststelling ervan beschikbare ontwikkelingsruimte is vermeld (voorgesteld artikel 19kh, vierde lid, nieuw) zal een milieueffectrapportage worden opgesteld.

De leden van de D66-fractie vragen of door het vervallen van de koppeling tussen het beheerplan en de toedeling van ontwikkelingsruimte, de prikkel om vaart te maken met de beheerplannen vervalft.

Die prikkel om vaart te maken met de beheerplannen vervalft niet, aangezien het bevoegd gezag wettelijk verplicht is om binnen drie jaar na aanwijzing van een Natura 2000-gebied een beheerplan voor dat gebied vast te stellen (artikel 19a, zevende lid, van de Natuurbeschermingswet 1998). Het voorstel om de koppeling tussen toedeling van ontwikkelingsruimte en de vaststelling van het beheerplan te laten vervallen, laat overigens het belang van beheerplannen onverlet. Op de waarde van de beheerplannen ben ik hiervoor ingegaan in mijn antwoord op een vraag van de leden van de SP-fractie over beheerplannen. Het feit dat beheerplannen thans nog niet zijn vastgesteld, hangt vaak samen met het feit dat er nog onduidelijkheden bestaan over de treffen maatregelen in verband met de stikstofbelasting van de gebieden en over de beschikbare ontwikkelingsruimte. Met het programma aanpak stikstof wordt daarover helderheid geboden, zodat de betrokken beheerplannen kunnen worden aangevuld en vastgesteld.

De leden van de D66-fractie vragen hoe is geborgd dat er geen ontwikkelingsruimte wordt toegedeeld en benut, wanneer die nog niet door maatregelen uit het programma daadwerkelijk is gerealiseerd.

Uit de gebiedsanalyse blijkt in hoeverre, gezien de effecten van de maatregelen, met zekerheid significant negatieve effecten voor het gebied kunnen worden uitgesloten, tussentijdse verslechtering van de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten wordt voorkomen en dat de instandhoudingsdoelstellingen voor de gebieden daadwerkelijk kunnen worden gerealiseerd. Het programma aanpak stikstof zal beschrijven hoe de ontwikkelingsruimte in de tijd zal worden toegekend en benut. Het voorgestelde artikel 19kn, derde lid, van de Natuurbeschermingswet 1998 (thans: artikel 19km, tweede lid, van die wet) regelt dat er ten minste 10% van de beschikbare ontwikkelingsruimte overblijft voor de tweede helft van de programmaperiode. In het programma aanpak stikstof kan een hoger percentage worden vastgesteld (voorgesteld nieuwe vierde lid van artikel 19kh; artikel I, onderdeel J, van het

wetsvoorstel), zodanig dat is verzekerd dat de toekenning van ontwikkelingsruimte verantwoord is gezien het moment waarop de effecten van de in het programma opgenomen maatregelen zich voordoen en tegelijk ook verzekerd is dat de uitgifte van ontwikkelingsruimte voor prioritaire projecten waarvoor ontwikkelingsruimte is gereserveerd niet onmogelijk wordt. Het programma voorziet op dit punt ook in monitoring en eventueel bijsturing (artikel 19kh, eerste lid; onderdeel F, van de Natuurbeschermingswet 1998).

De leden van de D66-fractie vragen naar fraudegevoeligheid van de toedeling van ontwikkelingsruimte.

De toedeling van ontwikkelingsruimte geschiedt door het bevoegde gezag voor het desbetreffende toestemmingsbesluit, bedoeld in het voorgestelde artikel 19km, eerste lid, van de Natuurbeschermingswet 1998. Over het algemeen zijn dat gedeputeerde staten van de provincies en soms de Minister van Economische Zaken (ingevolge de huidige portefeuilleverdeling: de Staatssecretaris) dan wel de Minister van Infrastructuur en Milieu. Het reken- en registratiesysteem AERIUS wordt beheerd door de Minister van Economische Zaken (ingevolge de huidige portefeuilleverdeling: de Staatssecretaris). Het voorkomt dat meer ontwikkelingsruimte wordt toegedeeld dan beschikbaar is. Het risico op onregelmatigheden is daarmee zeer beperkt.

De leden van de D66-fractie vragen of de wijzigingen die het wetsvoorstel beoogt kunnen zorgen tot versnippering van de regie op de uitgifte van ontwikkelingsruimte.

In het wetsvoorstel wordt geregeld dat toedeling van ontwikkelingsruimte aan een project of andere handeling plaatsvindt bij de verlening van toestemming voor dat project of die handeling, en dus niet uitsluitend bij de vaststelling van het beheerplan, zoals thans in de Natuurbeschermingswet 1998 is geregeld. Dit sluit beter aan bij de huidige praktijk van vergunningverlening en voorkomt dat een initiatiefnemer van een project of andere handeling moet wachten op het vaststellen of – ingeval een project in het beheerplan niet was voorzien – wijzigen van een beheerplan alvorens hij zijn project uit kan voeren. Het gevolg van deze voorgestelde wijziging is dat niet alleen het bevoegd gezag voor het vaststellen van het beheerplan, maar ook het bevoegd gezag voor het verlenen van het toestemmingsbesluit ontwikkelingsruimte kan toedelen. In de meeste gevallen zal dat echter hetzelfde bestuursorgaan zijn, namelijk gedeputeerde staten van de provincie waarin het Natura 2000-gebied grotendeels is gelegen. Uitzonderingen hierop zijn vastgelegd in het Besluit vergunningen Natuurbeschermingswet 1998, de Tracéwet en de Spoedwet wegverbreding, en zien met name op handelingen waarmee een nationaal belang is gemoeid: in dat geval beslist de Minister van Economische Zaken (ingevolge de huidige portefeuilleverdeling: de Staatssecretaris) op een vergunningaanvraag; bij tracébesluiten en wegaanpassingsbesluiten beslist de Minister van Infrastructuur en Milieu. Voorts kan onder het voorgestelde regime ontwikkelingsruimte worden toegedeeld bij de verlening van een omgevingsvergunning, die doorgaans door burgemeester en wethouders van een gemeente worden verleend. In dergelijke gevallen wordt versnippering voorkomen doordat een verklaring van geen bedenkingen door gedeputeerde staten of de Minister van Economische Zaken (ingevolge de huidige portefeuilleverdeling: de Staatssecretaris) is vereist, waarin dit bestuursorgaan aangeeft of en in welke mate ontwikkelingsruimte kan worden toegekend.

De leden van de D66-fractie vragen of bij elk bevoegd gezag wel de kennis en kunde aanwezig is om bijvoorbeeld complexe rekentools zoals AERIUS goed toe te passen.

De bevoegde gezagen zijn meestal gedeputeerde staten van de provincies en soms de Minister van Economische Zaken (ingevolge de huidige portefeuillevverdeling: de Staatssecretaris) dan wel de Minister van Infrastructuur en Milieu. Bij deze bevoegde gezagen is de nodige kennis en kunde beschikbaar. Het implementatietraject van de programmatische aanpak stikstof voorziet in opleiding van bij de vergunningverlening betrokken medewerkers van verschillende bestuursorganen, waarbij uitleg wordt gegeven hoe het reken- en registratie-instrument AERIUS werkt en waarbij de deelnemers ook zelf met dit ICT-instrument aan de slag gaan. Ook wordt voorzien in een «help desk-functie» waarop deze medewerkers kunnen terugvallen na vaststelling van het programma aanpak stikstof.

De leden van de D66-fractie vragen of de regering rekening houdt met veel aanvragen, zodra het programma aanpak stikstof van kracht wordt. Zij vragen hoe wordt voorkomen dat bij gelijktijdige aanvragen van een groot aantal toestemmingen voor projecten of andere handelingen een (te groot) beslag op de beschikbare ontwikkelingsruimte wordt gelegd.

Vaststelling van het programma aanpak stikstof is urgent, omdat bedrijven binnen de huidige kaders moeilijk toestemming kunnen krijgen voor uitbreiding. Verwacht mag dus worden dat bij het van kracht worden van het programma veel bedrijven een beroep zullen doen op ontwikkelingsruimte. Zoals in het voorgaande in antwoord op vragen van leden van de SGP-fractie is aangegeven, is er gemiddeld genomen voldoende ontwikkelingsruimte beschikbaar om de verwachte behoefte te kunnen dekken. Een te groot beslag op de ontwikkelingsruimte wordt voorkomen door de nauwkeurige registratie van mutaties van ontwikkelingsruimte, waarvoor het reken- en registratie-instrument AERIUS is ontwikkeld. De registratie van de toedeling van ontwikkelingsruimte vindt plaats onmiddellijk nadat het desbetreffende toestemmingsbesluit is genomen. De provincies ontwikkelen beleidsregels om de toedeling van ontwikkelingsruimte transparant te laten verlopen.

De leden van de D66-fractie vragen of de regering bereid is om maatregelen te nemen om aanvragen voor ontwikkelingsruimte, die in de praktijk niet benut worden, te ontmoedigen.

In de meeste gevallen zijn gedeputeerde staten van de provincies het bevoegd gezag voor het verlenen van vergunningen op grond van de Natuurbeschermingswet 1998. Provincies kunnen ter voorkoming van het onbenut laten van ontwikkelingsruimte voorwaarden en beperkingen in de vergunning opnemen en bijvoorbeeld de vergunning intrekken of wijzigen als het project of de andere handeling niet binnen een bepaalde termijn daadwerkelijk is gerealiseerd of de toegedeelde ontwikkelingsruimte slechts ten dele is benut. Provincies kunnen op grond van de Provinciewet ook leges heffen voor de behandeling van vergunningaanvragen.

In de gevallen waarin de Minister van Economische Zaken (ingevolge de huidige portefeuillevverdeling: de Staatssecretaris) op grond van het Besluit vergunningen Natuurbeschermingswet 1998 bevoegd gezag is en beslist op aanvragen om een vergunning, betreft het doorgaans aanvragen van andere bestuursorganen van het Rijk. Mocht het nodig zijn, dan bestaat de mogelijkheid dat de Minister van Economische Zaken nadere voorwaarden en beperkingen in de vergunning opneemt en de vergunning wijzigt of intrekt, om een onnodig beslag op de ontwikkelings-



ruimte te voorkomen. Voor tracé- en wegaanpassingsbesluiten geldt dat deze van rechtswege vervallen indien deze niet binnen tien, respectievelijk twee jaar na het tijdstip waarop ze onherroepelijk zijn geworden in uitvoering zijn genomen.

Het voorgestelde artikel 19ko, tweede lid, voorziet in de verplichting voor het desbetreffende bevoegde gezag om, bij het intrekken van een besluit waarin het eerder ontwikkelingsruimte had toegedeeld of wanneer het vaststelt dat een dergelijk besluit is vervallen, de daarbij vrijkomende ontwikkelingsruimte bij te schrijven bij het totaal van beschikbare ontwikkelingsruimte (artikel l, onderdeel N, van het wetsvoorstel).

De leden van de D66-fractie vragen om een nadere toelichting op het voorgestelde artikel 19km van de Natuurbeschermingswet 1998.

In het voorgaande ben ik naar aanleiding van vragen van leden van de SP-fractie ingegaan op de besluiten waarbij ingevolge het eerste lid van het voorgestelde artikel 19km toedeling van ontwikkelingsruimte kan plaatsvinden. In het navolgende zal ik naar aanleiding van vragen van de leden van de SGP-fractie nog nader ingegaan op de verhouding van die toestemmingsbesluiten tot plannen. Meer specifiek ten aanzien van het voorgestelde artikel 19km, eerste lid, onderdeel g, zij in aanvulling daarop opgemerkt dat dat artikellid – met het oog op de toekomstbestendigheid van artikel 19km – de mogelijkheid bevat ook andere toestemmingsbesluiten aan te wijzen, ingeval een specifieke wet erin voorziet dat – zoals dat ook ten aanzien van het tracébesluit en het wegaanpassingsbesluit is gebeurd – de in de artikelen 19d, 19e, 19f en 19g van de Natuurbeschermingswet 1998 voorziene toets in het kader van een in die specifieke wet voorgeschreven besluit plaatsvindt en niet nog eens een afzonderlijke vergunning op grond van artikel 19d van die wet behoeft te worden aangevraagd.

Het tweede lid van het voorgestelde artikel 19km bevat een technische bepaling die zeker stelt dat geen ontwikkelingsruimte wordt toegedeeld die is gereserveerd voor andere projecten of handelingen, voor zover deze zijn aangewezen bij ministeriële regeling op grond van het voorgestelde artikel 19kn, eerste lid.

Op het in derde en vierde lid van het voorgestelde artikel 19km vastgelegde verbod op externe saldering ben ik het voorgaande naar aanleiding van vragen van de leden van de CDA-fractie ingegaan.

De leden van de D66-fractie vragen voor alle Natura 2000-gebieden aan te geven wanneer de beheerplannen naar verwachting afgerond worden. Zij vragen of het noodzakelijk is om al ontwikkelingsruimte toe te kennen, voordat de beheerplannen afgerond zijn.

De afronding van de beheerplannen geschiedt in fasen en is volgend op de aanwijzing van een Natura 2000-gebied. Binnen drie jaar na het besluit tot aanwijzing van een Natura 2000-gebied moet er een beheerplan voor het desbetreffende gebied zijn vastgesteld (artikel 19a, zevende lid, van de Natuurbeschermingswet 1998). Over het ontwerp van het betrokken beheerplan kunnen overeenkomstig afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht zienswijzen worden uitgebracht (artikel 19a, vijfde lid, van die wet). Na verwerking van de zienswijzen kan het beheerplan definitief worden vastgesteld. Het is mijn planning om de concepten voor de beheerplannen waarbij ik het voortouw heb nog dit jaar op te leveren. De beheerplannen gaan over alle voor de realisatie van de instandhoudingsdoelstellingen van het betrokken Natura 2000-gebied relevante aspecten, niet alleen stikstof. De maatregelen en daarmee gecreëerde ruimte voor ontwikkelingen vloeien onmiddellijk voort uit het programma aanpak stikstof en de daarin opgenomen gebiedsanalyses. Deze zijn voor



de toekomstige beheerplannen een gegeven: de beheerplannen zullen op dat punt één-op-één aansluiten bij het programma aanpak stikstof. De toekenning van de ontwikkelingsruimte geschiedt op grond van het programma aanpak stikstof en niet op grond van het beheerplan. Op het moment dat het programma aanpak stikstof met de daarin opgenomen gebiedsanalyses is vastgesteld, kan er ontwikkelingsruimte beschikbaar worden gesteld. Er is derhalve geen reden om met de toekenning van ontwikkelingsruimte te wachten tot voor alle gebieden het beheerplan is vastgesteld; dat zou bedrijfsontwikkeling onnodig hinderen.

De leden van de D66-fractie vragen hoe in de programmatische aanpak stikstof omgegaan wordt met de reservering en toedeling van ontwikkelingsruimte in opeenvolgende programmaperioden.

Het programma aanpak stikstof geldt voor een periode van zes jaar, daarna moet een nieuw programma worden vastgesteld (voorgesteld artikel 19kg, vijfde lid). In het programma wordt opgenomen welke ontwikkelingsruimte gedurende de geldingsduur van het programma kan worden toegedeeld aan projecten en andere handelingen (voorgesteld artikel 19kh, vierde lid). Met het oog op die toedeling in die periode kan ook ontwikkelingsruimte worden gereserveerd. Bij de ecologische onderbouwing van het programma is er vanuit gegaan dat de in de betrokken periode beschikbare ontwikkelingsruimte daadwerkelijk en volledig wordt benut, ook al zal voor een deel van de projecten en andere handelingen de daadwerkelijke realisatie pas in een volgende programmaperiode plaatsvinden. Voor de vaststelling van het programma van de volgende programmaperiode is de in de voorgaande periode toegedeelde ontwikkelingsruimte een gegeven; bij de ecologische onderbouwing van dat programma wordt daarmee dus rekening gehouden als betrof het bestaande depositie. In het voorgaande is naar aanleiding van vragen van de leden van de D66-fractie al ingegaan op maatregelen om te voorkomen dat toegedeelde ontwikkelingsruimte onbenut blijft.

De leden van de D66-fractie vragen welke projecten en andere handelingen bij de reservering van ontwikkelingsruimte uit maatschappelijk oogpunt prioriteit hebben.

Bij de reservering van ontwikkelingsruimte voor specifieke projecten hebben prioriteit de projecten die van nationaal belang zijn, zoals projecten die in het kader van het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en transport (MIRT) zijn vastgesteld en verschillende defensieprojecten, alsmede projecten van regionaal belang die door provincies zijn aangedragen. In hoofdstuk 1 van deze nota naar aanleiding van het verslag is hierop naar aanleiding van vragen van onder meer de leden van de fractie van de Partij voor de Dieren nader ingegaan. De leden van de D66-fractie vragen of het mogelijk is om beroep of bezwaar aan te tekenen tegen het toedelen van ontwikkelingsruimte voor prioritaire projecten, bestemmingsplannen of gewone projecten.

De toedeling van ontwikkelingsruimte is onderdeel van het besluit waarmee toestemming wordt gegeven voor het project of de andere handeling – bijvoorbeeld de Natura 2000-vergunning, een tracébesluit of een omgevingsvergunning – en is dus geen afzonderlijk besluit. Wanneer een belanghebbende bezwaar heeft tegen de toedeling, kan hij dus bezwaar of beroep aantekenen tegen het besluit waarvan de toedeling onderdeel uitmaakt. Afzonderlijk bezwaar en beroep tegen enkel de toedeling van ontwikkelingsruimte is dus niet mogelijk.

De leden van de D66-fractie vragen waarom de verhoging van de toegestane snelheid tot 130 km per uur en alle defensieprojecten uit maatschappelijk oogpunt prioriteit hebben en wat er gebeurt als er nieuwe projecten van nationaal belang gedurende de periode bijkomen of meer ontwikkelingsruimte blijken te behoeven dan aanvankelijk voorzien.

Zoals ik in hoofdstuk 1 van deze nota naar aanleiding van het verslag in reactie op vragen van de leden van de fractie van de Partij voor de Dieren heb aangegeven, zal ontwikkelingsruimte worden gereserveerd voor projecten van nationaal belang – waartoe gerekend worden MIRT-projecten en verschillende defensieprojecten – maar ook voor projecten van regionaal belang die zijn aangedragen door de provincies. Zoals ik daar tevens heb aangegeven, is het besluit inzake de 130 kilometer per uur, staand beleid waarmee bij de totstandkoming van het programma aanpak stikstof rekening is gehouden. De daarmee samenhangende depositie is evenals de verminderde depositie door het gebruik van schonere motoren een gegeven. Er is geen sprake van een project waaraan afzonderlijk ontwikkelingsruimte wordt toegedeeld en ook reservering van ontwikkelingsruimte is hier dus niet aan de orde. Wat betreft nieuwe projecten en handelingen, zij opgemerkt dat halfjaarlijks zal worden bezien of actualisering nodig is van de ministeriële regeling waarin projecten en handelingen worden aangewezen waarvoor ontwikkelingsruimte wordt gereserveerd. Hierbij moet uiteraard rekening worden gehouden met de ontwikkelingsruimte die met vergunningen en andere toestemmingsbesluiten onherroepelijk is toegedeeld voor projecten en andere handelingen.

De leden van de D66-fractie vragen de regering wat de lasten zouden zijn van een registratiesysteem met een normatief karakter, waarbij de minister van Economische Zaken ten aanzien van elke registratie toestemming geeft en willen weten welke maatregelen zijn getroffen om bij afwezigheid van een goedkeuring te borgen dat de registratie goed en zorgvuldig verloopt. De leden van de D66-fractie vragen de regering hoe fraudegevoelig het nu voorgestelde systeem is.

Op de borging van een zorgvuldige registratie en de fraudegevoeligheid is in het voorgaande naar aanleiding van gelijkaardige vragen van de leden van de D66-fractie al ingegaan. De berekeningen van het bedoelde normatieve systeem zijn niet gemaakt, nu het door de Minister van Economische Zaken (ingevolge de huidige portefeuilleverdeling: de Staatssecretaris) beheerde reken- en registratiesysteem verzekert dat in geen enkel geval meer ontwikkelingsruimte wordt toegekend dan beschikbaar is. Een afzonderlijke toestemming van de Minister heeft geen meerwaarde, aangezien hij deze toestemming op basis van dezelfde gegevens van AERIUS zou verlenen als thans op geautomatiseerde wijze geschiedt.

De leden van de D66-fractie vragen waarom is gekozen voor het wettelijk verankeren van een minimumpercentage van 10% van de beschikbare ontwikkelingsruimte voor de tweede helft van de programmaperiode, als wordt gedacht aan een verdeling 60%-40%. Deze leden vragen waarom de bepaling in het voorgestelde artikel 19kn, vierde lid, zo algemeen is geformuleerd.

Het is de bedoeling dat halverwege de programmaperiode van zes jaar op grond van de monitoringsresultaten de balans wordt opgemaakt of het nog steeds waarschijnlijk is dat de doelstellingen van het programma aan het eind van de programmaperiode van zes jaar gehaald zullen worden. Zo niet, dan moet bijstelling plaatsvinden door extra maatregelen te nemen of minder ontwikkelingsruimte toe te delen. Hiervoor dient een

buffer van ten minste 10% van het totaal aan ontwikkelingsruimte te zijn gereserveerd. Een buffer is evenwel niet alleen van belang om eventuele tegenvallers op te kunnen vangen, maar ook om de tweede helft van de programmaperiode voldoende ontwikkelingsruimte over te houden voor toedeling ten behoeve van nieuwe ontwikkelingen. Het is dan ook de bedoeling dat voor de tweede helft van de eerste programmaperiode een hoger percentage te reserveren. Over de exacte omvang van de reservering voor de buffer voor de tweede helft van de programmaperiode ben ik nog in overleg met de andere bestuursorganen die verantwoordelijk zijn voor het programma aanpak stikstof, te weten de Minister van Infrastructuur en Milieu, de Minister van Defensie en gedeputeerde staten van de twaalf provincies. De buffer zal zodanig zijn dat deze niet in de weg staat aan toedeling van ontwikkelingsruimte aan prioritaire projecten, aangewezen in de krachtens het voorgestelde artikel 19kn, eerste lid, van de Natuurbeschermingswet 1998 vast te stellen regeling (artikel I, onderdeel N).

Om de Natuurbeschermingswet 1998 bestendig te maken voor de langere termijn heeft het kabinet in navolging van de huidige wettelijke regeling ervoor gekozen ruimte te laten voor verschillende buffers voor verschillende programmaperiodes, en slechts een minimale buffer van 10% van de ontwikkelingsruimte wettelijk te verankeren. Artikel 19kn, vierde lid, biedt – onder meer – de mogelijkheid om bij ministeriële regeling voor een bepaalde programmaperiode een grotere buffer voor te schrijven. Het ligt evenwel in de bedoeling de hoogte van de buffer in het programma aanpak stikstof zelf te verankeren, in overeenstemming met alle bij de vaststelling van het programma betrokken bestuursorganen, in plaats van deze eenzijdig bij ministeriële regeling op te leggen. Het voorgestelde nieuwe vierde lid van artikel 19kh (artikel I, onderdeel J van het wetsvoorstel) biedt daarvoor de mogelijkheid.

De leden van de D66-fractie vragen naar de handhaving van de wettelijke uitvoeringsplicht voor maatregelen en hoe zeker is gesteld dat bij tegenvallers extra maatregelen worden genomen.

Het voorgestelde artikel 19kj verplicht bestuursorganen de maatregelen die in het programma zijn voorzien daadwerkelijk uit te voeren. Dit kunnen bestuursorganen zijn van het Rijk (de Minister van Economische Zaken, ingevolge de huidige portefeuillevdeling: de Staatssecretaris; de Minister van Infrastructuur en Milieu of de Minister van Defensie), van de provincies, gemeenten of waterschappen. De maatregelen worden in het programma opgenomen in nauwe samenspraak met de bestuursorganen die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van de maatregelen. De Minister van Economische Zaken (volgens de huidige portefeuillevdeling: de Staatssecretaris) en de Minister van Infrastructuur en Milieu stellen het programma aanpak stikstof vast in overeenstemming met de Minister van Defensie en met gedeputeerde staten van de provincies, maar ook de waterschappen en gemeenten zijn nauw betrokken bij de totstandkoming van het programma.

Wanneer een betrokken bestuursorgaan in gebreke blijft met een tijdige uitvoering van de maatregelen in het programma, kan worden ingegrepen met inzet van de instrumenten van het interbestuurlijk toezicht. Ten aanzien van provincies en gemeenten zijn deze instrumenten opgenomen in de Provinciewet en de Gemeentewet. Bij taakverwaarlozing kan «indeplaatstreding» plaatsvinden: het Rijk kan de maatregelen treffen op kosten van de betrokken provincie onderscheidenlijk gemeente die in gebreke blijft. Ten aanzien van waterschappen kan worden teruggevallen op de Waterschapswet, die de mogelijkheid biedt dat gedeputeerde staten van de desbetreffende provincies waterschapsbesluiten vernietigen, in dit geval wegens strijd met het recht.

Zowel de uitvoering van de maatregelen als de effecten daarvan worden gemonitord, zodanig dat tijdig kan worden ingegrepen. De wijze van monitoring van de effecten van de maatregelen zal worden vastgelegd in het programma zelf (artikel 19kh, eerste lid, onderdeel f). Over de uitkomsten van de monitoring en eventueel gewenste bijsturing zal ik met de betrokken bestuursorganen het gesprek aangaan.

De leden van de D66-fractie vragen hoe het voorstel om het bevoegd gezag bij wijziging van maatregelen te laten kiezen tussen de korte reguliere procedure of de uitgebreide procedure zich verhoudt tot het streven naar uniforme besluitvormingsprocedures.

Voor de wijziging van maatregelen die in het programma zijn opgenomen, schrijft het wetsvoorstel geen specifieke procedure voor. Dat betekent dat het bevoegd gezag – de Minister van Economische Zaken (ingevolge de huidige portefeuillevverdeling: de Staatssecretaris) en de Minister van Infrastructuur en Milieu – bij besluitvorming over de wijziging van maatregelen in beginsel de reguliere procedure volgt die is beschreven in hoofdstuk 4 van de Algemene wet bestuursrecht. Artikel 3:10, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht biedt bestuursorganen de mogelijkheid in een concreet geval, wanneer de verplichting daartoe niet uit de wet voortvloeit, ervoor te kiezen een besluit volgens de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht voor te bereiden. Die procedure is bedoeld voor de voorbereiding van meer complexe besluiten, waarbij veel verschillende belangen in het geding zijn, zoals bijvoorbeeld de wijziging van bronmaatregelen om de stikstofuitstoot terug te brengen. De uniforme voorbereidingsprocedure biedt in dergelijke gevallen extra waarborgen dat geen belangen over het hoofd worden gezien, omdat aan belanghebbenden de mogelijkheid wordt geboden om zienswijzen in te dienen. Niet elke wijziging van de in het programma opgenomen maatregelen is echter complex of raakt rechtstreeks aan de belangen van burgers. Voor eenvoudige wijzigingen – bijvoorbeeld de vervanging van de herstelmaatregel «beweiden» door «maaïen» – is de reguliere procedure aangewezen, zodat besluitvorming sneller kan plaatsvinden en de bestuurlijke lasten niet onnodig hoog zijn. Ingeval de wijziging van maatregelen tot gevolg heeft dat er minder ontwikkelingsruimte beschikbaar is met betrekking tot een Natura 2000-gebied, schrijft het wetsvoorstel voor dat de wijziging plaatsvindt in overeenstemming met de bestuursorganen die het beheerplan voor dat gebied vaststellen (voorgesteld artikel 19ki, eerste lid). Deze bestuursorganen kennen de situatie ter plekke goed, zodat een goede inventarisatie kan worden gemaakt of zich tegengestelde belangen voordoen.

Van inconsistentie in de procedures is geen sprake. Beide procedures zijn geregeld in de Algemene wet bestuursrecht.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen hoe de omvang van de ontwikkelingsruimte wordt bepaald en of rekening wordt gehouden met de toevoeging van extra Natura 2000-gebieden gedurende de programmaperiode.

Ontwikkelingsruimte wordt berekend per locatie waar zich een stikstofgevoelig natuurlijke habitat of habitat van een soort bevindt. Er vindt dus geen toedeling naar provincies of sectoren plaats. Een deel van de ontwikkelingsruimte voor een bepaalde locatie in een bepaald gebied kan wel gereserveerd worden voor specifieke projecten. Daarbij wordt met een onzekerheidsmarge gewerkt. Ook wordt ten minste 10% van de ontwikkelingsruimte gereserveerd voor ontwikkelingen in de tweede periode van het programma aanpak stikstof. Hoewel ik toevoegingen van Natura 2000-gebieden niet voorzie, biedt de systematiek van de program-

matische aanpak stikstof daar zo nodig ruimte voor. Een dergelijke toevoeging heeft geen gevolgen voor de ontwikkelingsruimte die voor de in het programma opgenomen gebieden is voorzien. Ik verwijs naar mijn antwoord op een gelijkaardige vraag van de leden van de ChristenUnie-fractie in paragraaf 2.1 van deze nota naar aanleiding van het verslag.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen hoe wordt voorkomen dat bij gelijktijdige aanvragen van een groot aantal toestemmingen een te groot beslag op de beschikbare ontwikkelingsruimte wordt gelegd. Deze leden vragen voorts of de wijze waarop ontwikkelingsruimte gefaseerd kan worden toegekend nader wordt uitgewerkt.

Ik verwijs naar mijn antwoord in het voorgaande op een vraag van gelijke strekking van de leden van de D66-fractie. Ten aanzien van de vraag naar fasering van de uitdeling van ontwikkelingsruimte heb ik hiervoor in antwoord op vragen van leden van de D66-fractie uiteengezet dat het voornemen is dat voor de tweede helft van de programmaperiode een hoger percentage dan 10% wordt gereserveerd. Over de exacte omvang van de reservering voor de buffer voor de tweede helft van de programmaperiode ben ik nog in overleg met de andere betrokken bestuursorganen.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen naar de definitie van «onmiddellijke samenhang» bij mitigerende maatregelen. Zij vragen bovendien naar de monitoring van deze samenhang.

De kern van de programmatische aanpak zoals het kabinet die voorstaat is dat er een nadrukkelijke en directe koppeling is tussen het maatregelenpakket dat is opgenomen in het programma en de ontwikkelingsruimte die op basis daarvan aan een project wordt toebedeeld. Zonder het pakket aan maatregelen is er geen ontwikkelingsruimte en zonder ontwikkelingsruimte kan geen toestemming worden gegeven voor de betrokken projecten, ingeval deze stikstofdepositie op een door stikstof overbelast Natura 2000-gebied veroorzaken. In de systematiek van het programma is de onmiddellijke samenhang tussen de maatregelen en de projecten waaraan ontwikkelingsruimte wordt toebedeeld een gegeven; deze samenhang behoeft als zodanig geen monitoring. Het is evenwel niet zo dat de maatregelen steeds dienen te worden uitgevoerd alvorens ontwikkelingsruimte kan worden benut. De positieve effecten van de maatregelen zullen in de loop van de programmaperiode ontstaan. Met de uitvoering van het gehele maatregelenpakket – ook rekening houdend met autonome ontwikkelingen en de toedeling van ontwikkelingsruimte – is verzekerd dat de realisatie instandhoudingsdoelstellingen van elk van de Natura 2000-gebieden niet in gevaar komt en dat het behoud van de natuurkwaliteit is gewaarborgd.

Uiteraard is het wel zaak dat de in het programma opgenomen maatregelen daadwerkelijk en tijdig worden uitgevoerd. Op grond van artikel 19kj, eerste lid, van de Natuurbeschermingswet 1998 zijn de bestuursorganen die het aangaan daartoe verplicht. Het programma aanpak stikstof voorziet in een regelmatige monitoring van de uitvoering van de maatregelen (artikel 19kh, eerste lid, onderdeel f, van de Natuurbeschermingswet 1998).

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen om termijnen te koppelen aan reserveringen, onder meer bij bestemmingsplannen voor het buitengebied.

Ontwikkelingsruimte komt in het programma aanpak stikstof beschikbaar door het treffen van de in het programma opgenomen maatregelen die leiden tot een afname van stikstofdepositie en van de effecten daarvan en tot een versterking van de natuurwaarden in de onderscheiden Natura

2000-gebieden. De uitvoering van het programma als geheel leidt derhalve tot een bepaald resultaat. Gelet hierop gelden reserveringen van ontwikkelingsruimte in beginsel voor de gehele programmaperiode. Ik ben het met de leden van de ChristenUnie-fractie eens dat het niet wenselijk is dat onnodig ontwikkelingsruimte wordt gereserveerd. Om dat te voorkomen vervalt een reservering al vóór het einde van de programmaperiode wanneer het bevoegd gezag voor het toestemmingsbesluit ten behoeve waarvan de ontwikkelingsruimte is gereserveerd, heeft verklaard dat het de gereserveerde ontwikkelingsruimte of een deel daarvan gedurende de tijdvak van het programma niet zal toedelen (voorgesteld artikel 19kn, tweede lid). Dat kan bijvoorbeeld het geval zijn als het betrokken project of de andere handeling geen doorgang vindt of ingeval berekeningen hebben uitgewezen dat het project of de andere handeling minder stikstofdepositie veroorzaakt dan eerder geprognosticeerd. De gereserveerde ontwikkelingsruimte komt dan beschikbaar voor andere projecten of handelingen. Uiteraard zal zodra ontwikkelingsruimte voor een project daadwerkelijk is toegedeeld, de reservering van ontwikkelingsruimte voor dat project komen te vervallen (voorgesteld artikel 19ko, vierde lid).

Overigens is de reservering van ontwikkelingsruimte gekoppeld aan de toedeling van die ontwikkelingsruimte in besluiten als bedoeld in artikel 19km, eerste lid. Voor een besluit tot vaststelling van een bestemmingsplan voor een buitengebied als zodanig kan dan ook geen ontwikkelingsruimte worden gereserveerd. Hierna ga ik in reactie op vragen van leden van de SGP-fractie nader in op de relatie tussen ontwikkelingsruimte en bestemmingsplannen. Ik verwijs tevens naar het antwoord op vragen van deze leden over de passende beoordeling van bestemmingsplannen in hoofdstuk 1 van deze nota naar aanleiding van het verslag. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen hoe wordt geborgd dat emissies van bedrijven die al beëindigd zijn niet meer worden meegeteld in de depositieruimte.

In het scenario dat voor het programma aanpak stikstof wordt gebruikt om de daling van de stikstofdepositie voor de komende decennia te voorspellen wordt ervan uitgegaan dat er ook stikstofemitterende bedrijven zijn die zullen worden beëindigd. Voor de landbouwsector is bijvoorbeeld de voorspelling dat circa de helft van de bedrijven de komende twintig jaar wordt beëindigd en dat de resterende bedrijven groter worden. Het is nu nog onbekend welke bedrijven precies zullen worden beëindigd, maar het effect van de verwachte bedrijfsbeëindigingen is wel meegenomen in de prognoses van de achtergronddepositie en dus mede bepalend voor de omvang van de voor nieuwe ontwikkelingen beschikbare ontwikkelingsruimte.

Dat is ook de reden waarom extern salderen niet meer mogelijk is, als het onderhavige wetsvoorstel kracht van wet verkrijgt en in werking treedt. Als extern salderen zou worden toegestaan, dan zou de ontwikkelingsruimte die wordt gecreëerd door bedrijfsbeëindigingen kunnen worden benut zonder dat ontwikkelingsruimte wordt afgeschreven. Daarmee zou dezelfde ruimte als het ware tweemaal worden gebruikt en zou de ecologische onderbouwing van het programma worden ondergraven. Of de achtergronddepositie zich daadwerkelijk zo ontwikkelt als geprognosticeerd wordt gevolgd via monitoring. Omdat bij het programma aanpak stikstof wordt uitgegaan van een hoog economisch groeiscenario is de kans op meevallers in de depositieontwikkeling groter dan op tegenvallers, en kunnen tegenvallers in de ene sector naar verwachting gecompenseerd worden door meevallers in een andere sector. Als de achtergronddepositie te weinig daalt om binnen een reële termijn de instandhoudingdoelen te realiseren, is evenwel bijsturing nodig.



De leden van de ChristenUnie-fractie stellen vragen over de latere toevoeging van Natura 2000-gebieden aan het programma mede in relatie tot de gevolgen voor de ontwikkelingsruimte.

Uitgangspunt is dat alle 128 voor stikstof gevoelige Natura 2000-gebieden waarvoor aanvullende maatregelen noodzakelijk zijn bij aanvang deel uitmaken van het programma; het later toevoegen van gebieden is dus in principe niet aan de orde. De omvang van ontwikkelingsruimte wordt voorts op een dusdanige manier bepaald, dat het in voorkomend geval later toevoegen van gebieden niet van invloed is op de ontwikkelingsruimte die beschikbaar is voor eerder in het programma opgenomen gebieden. Verwezen zij dienaangaande naar mijn antwoord in paragraaf 2.1 van deze nota naar aanleiding van het verslag op een gelijkaardige vraag van de leden van de ChristenUnie-fractie. Er is derhalve ook geen noodzaak om aan een latere toevoeging van gebieden gedurende de programmaperiode een termijn te verbinden om problemen in de tweede helft van de programmaperiode te voorkomen.

De leden van de SGP-fractie veronderstellen dat ontwikkelingsruimte zowel kan worden toegedeeld aan bestemmingsplannen als aan vergunningen en vrezen dat dit met elkaar kan interfereren. Zij vragen hoe hiermee in de praktijk wordt omgegaan.

Het wetsvoorstel voorziet erin dat de toedeling van ontwikkelingsruimte aan een project of andere handeling uitsluitend plaatsvindt bij de verlening van toestemming voor dat project of die handeling (voorgesteld artikel 19km, eerste lid). Ontwikkelingsruimte kan worden toegedeeld bij de volgende besluiten waarbij toestemming wordt verleend: een vergunning op grond van artikel 19d van de Natuurbeschermingswet 1998, een beheerplan voor een Natura 2000-gebied waarin projecten of andere handelingen worden opgenomen die daarmee zijn vrijgesteld van de vergunningplicht op grond van artikel 19d van de Natuurbeschermingswet 1998, een omgevingsvergunning waarbij de ingevolge de Natuurbeschermingswet 1998 vereiste toets op de gevolgen voor Natura 2000-gebieden is verricht, een tracébesluit of een wegaanpassingsbesluit. Het voorgestelde artikel 19km, eerste lid, voorziet niet in de mogelijkheid om ontwikkelingsruimte toe te delen in een regulier bestemmingsplan als bedoeld in artikel 3.1 van de Wet ruimtelijke ordening.

Een uitzondering geldt alleen voor een specifiek bestemmingsplan voor een ontwikkelingsgebied – bijvoorbeeld een havengebied – als bedoeld in artikel 2.3 van de Crisis- en herstelwet; daarbij kan wel ontwikkelingsruimte worden toegedeeld. Een dergelijk bestemmingsplan kan de voorwaarden, voorschriften en beperkingen bevatten, bij voldoening waaraan een vergunning als bedoeld in de Natuurbeschermingswet 1998 in elk geval wordt verleend. Daarmee is dat specifieke plan vergelijkbaar met een toestemmingsbesluit. Door de directe samenhang tussen dat specifieke bestemmingsplan en de vergunningverlening voor de betrokken projecten is een ongewenste interferentie die leidt tot het tweemaal afschrijven van ontwikkelingsruimte niet aan de orde.

Voor een regulier bestemmingsplan als bedoeld in artikel 3.1 van de Wet op de ruimtelijke ordening geldt dat de gemeenteraad dat plan alleen vaststelt, indien hij op basis van een passende beoordeling de zekerheid heeft verkregen dat de natuurwaarden van het gebied niet zullen worden aangetast. In hoofdstuk 1 van deze nota naar aanleiding van het verslag heb ik in reactie op de vragen van de leden van de SGP-fractie over de passende beoordeling van bestemmingsplannen aangegeven dat de gemeenteraad met behulp van het reken- en registratie-instrument AERIUS kan nagaan hoeveel ontwikkelingsruimte voor de uitvoering van het bestemmingsplan is benodigd. De benodigde ontwikkelingsruimte

wordt niet gereserveerd voor of toegedeeld in het – reguliere – bestemmingsplan zelf.

De leden van de SGP-fractie stellen verschillende vragen over de gevolgen voor de ontwikkelingsruimte en de juridische houdbaarheid van besluiten ingeval van nieuwe wetenschappelijke inzichten en ingeval van substantiële vertraging bij het uitvoeren van maatregelen of het niet uitvoeren van maatregelen. Zij vragen of een tijdpad voor maatregelen en instandhoudingsdoelen per gebied wordt voorzien.

Bij de totstandkoming van het programma aanpak stikstof wordt uitgegaan van de best beschikbare kennis. Voorts worden onzekerheidsmarges in acht genomen. Zo wordt bijvoorbeeld uitgegaan van een hoog economisch groeiscenario. De kans dat nieuwe wetenschappelijke inzichten leiden tot wezenlijke consequenties voor de beschikbare ontwikkelingsruimte en een risico gaan vormen voor de juridische houdbaarheid van besluiten acht ik derhalve niet groot. Niettemin voorziet het programma in monitoring en tijdige bijsturing ingeval nieuwe inzichten daartoe nopen.

Wanneer in het kader van de monitoring blijkt dat de uitvoering van maatregelen substantiële vertraging ondervindt of dat wezenlijke maatregelen niet worden genomen, kan dit betekenen dat (een gedeelte van) de depositieruimte en ontwikkelingsruimte pas beschikbaar komt op het moment dat de maatregelen alsnog uitgevoerd of geborgd zijn. Dat vergt dan aanpassing van het programma, zal van invloed zijn op de vergunningverlening van stikstofemitterende projecten en andere handelingen en kan ook gevolgen hebben voor de vrijstelling van de vergunningsplicht voor stikstofemitterende activiteiten en projecten die onder de bij ministeriële regeling bepaalde grenswaarde vallen; zonodig zal de grenswaarde moeten worden verlaagd of op nihil worden gesteld. Ik zal in voorkomend geval het initiatief nemen voor bijsturing op basis van de resultaten van de monitoring.

Ten algemene geldt evenwel dat, omdat bij het programma aanpak stikstof onzekerheidsmarges in acht zijn genomen, sprake is van een robuust systeem. Dat betekent dat niet onmiddellijk bijstelling nodig is ingeval van onvoorzienne ontwikkelingen of van incidentele omstandigheden, zoals een extreem strenge winter, waar moeilijk op gestuurd kan worden. Voor de verzekering van robuustheid waarmee eventuele tegenvallers kunnen worden opgevangen is van belang om op dezelfde wijze om te gaan met eventuele meevallers: een lagere economische groei of een grotere effectiviteit van maatregelen dan geprognosticeerd, mag er niet toe leiden dat afgesproken maatregelen niet of later uitgevoerd worden. Zou dat wel gebeuren, dan zijn er immers geen marges meer om binnen het geldende programma tegenvallers op te vangen en zou elke tegenvaller tot aanpassing van het programma kunnen leiden. Dat komt de zekerheid van burgers en ondernemers niet ten goede. Zoals geadviseerd door de Afdeling advisering van de Raad van State, wordt voor alle gebieden in het programma een tijdpad voor het realiseren van de gebiedsgerichte maatregelen in relatie tot de instandhoudingdoelstellingen opgenomen.

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie vragen hoeveel werknemers van het AERIUS-project ecooloog zijn.

AERIUS is een reken- en registratie-instrument dat door informatiseringdeskundigen wordt ontwikkeld. Hiervoor is geen ecologische expertise vereist. De in dit systeem in te voeren gegevens komen uit algemene bronnen, zoals gebiedsanalyses die met betrokkenheid van ecologen zijn uitgevoerd.

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie vragen hoe de regering rekening houdt met onzekerheden in relatie tot de noodzakelijke reductie van stikstofdepositie ter realisatie van de natuurdoelstellingen.

Bij het opstellen van het programma aanpak stikstof worden onzekerheidsmarges in acht genomen om de robuustheid van het programma te verzekeren. Van belang is verder dat Rijk en provincies de feitelijke ontwikkeling van de stikstofdepositie monitoren, ook in relatie tot de instandhoudingsdoelstellingen van de Natura 2000-gebieden, en dat er mogelijkheden voor bijsturing van het programma zijn als de dreiging bestaat dat de daadwerkelijke stikstofdepositie gaat verschillen van de stikstofdepositie waar het programma van uitgaat. Ik verwijs hiervoor naar mijn antwoord in het voorgaande op vragen van de leden van de SGP-fractie over de consequenties van nieuwe wetenschappelijke inzichten en vertraging bij de uitvoering van maatregelen.

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie hebben vragen over de depositieruimte en de gevolgen van het vervallen van de melkquota.

Uit gegevens van het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu<sup>13</sup> blijkt dat de stikstofdepositie geleidelijk blijft dalen. De verwachting is dat deze trend zich ook de komende jaren zal doorzetten, ook wanneer de melkquota worden afgeschaft. Deze dalende trend wordt versterkt door aanvullende emissiebeperkende maatregelen in de veehouderij die ik op dit moment uitwerk in overleg met de agrarische sector. De depositieruimte die ontstaat door deze emissiebeperkende maatregelen kan gedeeltelijk worden gebruikt voor het toestaan van economische ontwikkelingen. Herstelmaatregelen in en om kwetsbare gebieden waarborgen daarbij dat geen verslechtering van de kwaliteit van de voor stikstof gevoelige natuurlijke habitats en habitats van soorten in de betrokken Natura 2000-gebieden zal optreden. Het maatregelenpakket van het programma verzekert dat de instandhoudingsdoelstellingen worden gerealiseerd. De onderbouwing hiervoor volgt uit de gebiedsanalyses, die onderdeel uitmaken van het programma.

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie vragen of bij de rechterlijke toetsing van het toestemmingsbesluit ook de robuustheid van AERIUS en de verenigbaarheid met de Vogelrichtlijn of de Habitatrichtlijn kunnen worden betrokken.

Een bestuursrechter toetst de rechtmatigheid van het besluit. Hij toetst daarbij aan het geschreven recht en aan ongeschreven recht, zoals algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Ook toetst hij aan de Europese regelgeving. Het wetsvoorstel brengt hier geen wijziging in aan. Als een belanghebbende van mening is dat toedeling van ontwikkelingsruimte zoals berekend met behulp van AERIUS in strijd is met het recht, en om die reden beroep instelt tegen het toestemmingsbesluit, zal de bestuursrechter daarover een oordeel vellen.

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie vragen hoe de regering waarborgt dat de verschillende besturen niet parallel dezelfde ontwikkelingsruimte toedelen.

De bestuursorganen die bevoegd zijn om ten aanzien van projecten en handelingen toestemmingsbesluiten te nemen en daarbij ontwikkelingsruimte toe te delen – over het algemeen gedeputeerde staten van de

---

<sup>13</sup> Studie «Grootschalige stikstofdepositie in Nederland. Herkomst en ontwikkeling in de tijd»; Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) en Planbureau voor de Leefomgeving (2010).

provincies en in enkele gevallen de Minister van Economische Zaken (ingevolge de huidige portefeuillevindeling: de Staatssecretaris) of de Minister van Infrastructuur en Milieu – worden door het wetsvoorstel verplicht om deze toedeling nauwkeurig te registreren, overeenkomstig bij ministeriële regeling gestelde regels (voorgesteld artikel 19ko, eerste lid). De registratie zal geschieden met gebruikmaking van een centraal, onder verantwoordelijkheid van de Minister van Economische Zaken (ingevolge de huidige portefeuillevindeling: de Staatssecretaris) beheerd registratiesysteem, AERIUS, dat het meermaals toedelen van dezelfde ontwikkelingsruimte uitsluit. Ik verwijs naar mijn antwoorden op vragen ter zake van de leden van de D66-fractie in paragraaf 2.2 van deze nota naar aanleiding van het verslag.

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie vragen hoe de toedeling van ontwikkelingsruimte voorafgaand aan het treffen van maatregelen zich verhoudt met het voorzorgbeginsel, mede in het licht van onzekerheden en mogelijke tegenvallende resultaten.

Het programma aanpak stikstof moet voldoen aan de eisen van het voorzorgbeginsel, zoals uitgewerkt in de verplichting om passende maatregelen te treffen om verslechtering en significante verstoringen te voorkomen, welke verplichting is neergelegd in artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn, en in de verplichte toetsing van plannen en projecten met mogelijk significante gevolgen op basis van het «nee, tenzij-beginsel» als neergelegd in artikel 6, derde lid, van die richtlijn.

Essentieel daarvoor is dat aan een aantal randvoorwaarden wordt voldaan, zoals ook de Afdeling advisering van de Raad van State heeft opgemerkt in haar voorlichting over het programma-in-voering.<sup>14</sup> De Afdeling wees erop dat gegarandeerd moet zijn dat Nederland de natuurdoelen van Natura 2000 binnen een redelijke termijn zal bereiken. De tijd die Nederland hiervoor neemt, moet ecologisch verantwoord zijn. Uit de gebiedsanalyses bij het opstellen van het programma (voorgesteld artikel 19kh, eerste lid, onderdeel h) zal daarom ook moeten blijken dat er als gevolg van het programma geen verslechteringen zullen optreden voor het desbetreffende Natura 2000-gebied.

Doorslaggevend voor het slagen van de programmatische aanpak is dat de maatregelen op de afgesproken tijd en wijze worden uitgevoerd. Alleen dan kan de zekerheid worden gegeven dat de benutting van de ontwikkelingsruimte voor projecten de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000-gebied niet aantast. Daarvoor is voorzien in een plicht van de bestuursorganen om hiervoor zorg te dragen (voorgesteld artikel 19kj). De Afdeling benadrukte verder het belang van monitoring en wees erop dat de programmatische aanpak de laatste stand van de wetenschap en techniek moet weerspiegelen.

In het programma aanpak stikstof, zoals dat na de voorlichting van de Afdeling advisering verder is ontwikkeld, is geborgd dat aan deze randvoorwaarden wordt voldaan. Om tijdig te kunnen bijsturen wordt in het programma voorzien in monitoring. De monitoring betreft de uitgifte van ontwikkelingsruimte, de ontwikkeling van de depositie en de uitvoering en effecten van herstelmaatregelen. Hiermee geef ik invulling aan het «hand aan de kraan»-principe en is het mogelijk tijdig bij te sturen wanneer de realisering van doelstellingen van het programma aanpak stikstof in gevaar dreigen te komen. Aangezien in het programma rekening is gehouden met onzekerheden en mogelijke tegenvallers, zoals ik in het voorgaande heb gemeld in antwoord op vragen van de leden van deze fractie en die van de SGP-fractie, is sprake van een robuust programma, dat niet telkens op basis van elk nieuw inzicht aangepast zal behoeven te worden.

<sup>14</sup> Voorlichting, blz. 6–7 en 21–33.

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie vragen welke gevolgen tegenvallende resultaten van herstelmaatregelen kunnen hebben voor de ontwikkelingsruimte voor prioritaire projecten, aangezien er ook ontwikkelingsruimte wordt toebedeeld aan kleine projecten.

Wanneer de effecten van herstelmaatregelen tegenvallen, is het allereerst zaak dat de betrokken overheden maatregelen treffen om alsnog het nodige effect en daarmee de instandhoudingsdoelstellingen te realiseren. De ontwikkelingsruimte hoeft in dat geval niet verkleind te worden, zodat er voldoende ruimte blijft bestaan om toe te delen aan prioritaire en andere projecten en handelingen.

Mocht het desondanks toch nodig zijn de ontwikkelingsruimte te verkleinen, dan zal de ruimte die is bestemd voor niet-prioritaire projecten moeten worden verkleind. Zoals ik in het voorgaande heb aangegeven, is sprake van een robuust programma, dat niet telkens op basis van elk nieuw inzicht aangepast zal behoeven te worden.

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie vragen hoe de Staatssecretaris van Economische Zaken kan beschikken over informatie over slechte registraties van de toedeling van ontwikkelingsruimte om in te grijpen.

De verplichting van bestuursorganen om nauwkeurig en volledig te registreren is opgenomen in het voorgestelde artikel 19ko, eerste lid. Verzuimt een bestuursorgaan om de toedeling van ontwikkelingsruimte tijdig, nauwkeurig en volledig te registreren en ontstaat hierdoor een inconsistente uitvoeringspraktijk van het programma aanpak stikstof dan kan dat gevolgen hebben voor de vergunningverlening of toestemmingsbesluiten. Voor de verleende vergunning of het toestemmingsbesluit kan dan alsnog de zekerheid ontbreken dat er geen aantasting van de natuurlijke kenmerken van de betreffende Natura 2000-gebieden zal optreden, met alle mogelijke consequenties voor de besluitvorming van dien. Tegen die achtergrond is het vertrouwen gerechtvaardigd dat de betrokken bestuursorganen zullen zorgdragen voor een tijdige en correcte registratie van toedelingen, en is een specifieke gerichte monitoring daarop niet noodzakelijk. In het uiterste geval kan worden ingegrepen met inzet van de instrumenten van het interbestuurlijk toezicht. Voor een toelichting op deze instrumenten verwijs ik naar mijn eerder gegeven antwoord op een vraag van de leden van de D66-fractie.

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie vragen waarom ten aanzien van de depositieruimte niet wordt geëist dat deze niet hoger is dan de kritische depositiewaarde.

Een koppeling van de depositiewaarde met de kritische depositiewaarde, zoals voorgesteld door de leden van de Partij voor de Dieren-fractie, is praktisch onmogelijk. Om de stikstofdepositie op alle stikstofgevoelige habitattypen onder het niveau van de kritische depositiewaarde te laten komen, zou de komende decennia in Nederland een praktisch niet te realiseren sterke daling van de stikstofdepositie nodig zijn. Een dergelijke koppeling is voor de realisatie van de instandhoudingsdoelstellingen ook niet nodig. In de gebiedsanalyse is ecologisch onderbouwd dat ook zonder een dergelijke sterke daling van de stikstofdepositie de instandhoudingsdoelstellingen op termijn gerealiseerd kunnen worden. Dit door middel van herstelstrategieën die zijn gebaseerd op de best beschikbare wetenschappelijke kennis. De gebiedsanalyses zijn gereviewed door onafhankelijke deskundigen van het kennisnetwerk Ontwikkeling en Beheer Natuurkwaliteit (OBN).

### 2.3 Wijziging maatregelen

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen op welke wijze wordt gemonitord of de noodzakelijke herstelmaatregelen daadwerkelijk worden uitgevoerd. Deze leden vragen of nadere regels worden gesteld om te borgen dat de uitvoering van maatregelen voorafgaat aan het toedelen van ontwikkelingsruimte.

Ik verwijs naar mijn antwoord op de eerdere vraag van de leden van de Partij voor de Dieren-fractie in paragraaf 2.2 van deze nota naar aanleiding van het verslag over de monitoring van de uitvoering van maatregelen die zijn opgenomen in het programma in het licht van het voorzorgbeginsel.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of de uitvoering van noodzakelijke herstelmaatregelen in het programma één-op-één depositie- en ontwikkelingsruimte opleveren.

In het programma aanpak stikstof komt depositieruimte beschikbaar op basis van de verwachte daling van de stikstofdepositie in combinatie met het uitvoeren van herstelmaatregelen. Er is dus geen één-op-één-relatie.

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie vragen hoe de bevoegde gezagen worden betrokken bij een tussentijdse wijziging van maatregelen die in het programma zijn opgenomen, en vragen hoe een bestuurlijke impasse kan worden voorkomen.

Ingeval een wijziging, vervanging of toevoeging van in het programma opgenomen maatregelen leidt tot minder ontwikkelingsruimte voor het betrokken Natura 2000-gebied, wijzigen de Minister van Economische Zaken (ingevolge de huidige portefeuillevreiding: de Staatssecretaris) en de Minister van Infrastructuur en Milieu die maatregelen in overeenstemming met de bestuursorganen die het beheerplan voor dat gebied vaststellen (voorgesteld artikel 19ki, eerste lid, derde volzin). De term «in overeenstemming met» houdt in dat de betrokken bestuursorganen met het besluit tot wijziging van de maatregelen moeten instemmen. Zij hoeven evenwel het besluit niet mede vast te stellen. Gelet op het gezamenlijke belang van het Rijk en de provincies bij een goed functionerend programma aanpak stikstof en gegeven de ervaringen met het proces om gezamenlijk tot dat programma te komen, heb ik er alle vertrouwen in dat de betrokken partijen er ook bij een eventuele wijziging van maatregelen samen uit zullen komen.

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie vragen waarom de uniforme openbare voorbereidingsprocedure niet altijd van toepassing is op een wijziging van maatregelen in het programma.

Wanneer een eenvoudige wijziging van het maatregelenpakket is vereist, waarbij geen of weinig verschillende belangen in het geding zijn, is het uit een oogpunt van effectieve en efficiënte besluitvorming aangewezen om de kortere, reguliere procedure, toe te passen. Zodra er sprake is van een ingewikkelde wijziging van het programma of van een wijziging waarbij veel tegengestelde belangen spelen, zullen ondergetekende en de Minister van Infrastructuur en Milieu ervoor kiezen om de uniforme openbare voorbereidingsprocedure toe te passen bij de voorbereiding van het besluit tot wijziging. In paragraaf 2.2 van deze nota van toelichting ben ik hierop ingegaan in reactie op vragen van de leden van de D66-fractie.



## *2.4 Verhouding tussen het programma en het beheerplan*

De leden van de D66-fractie vragen aan te geven hoe de «centrale, sturende rol» van het programma zich verhoudt tot de decentralisatie van het natuurbeleid, in het bijzonder waar het gaat om de toedeling van ontwikkelingsruimte.

De aanleiding voor het programma aanpak stikstof is dat de overbelasting van stikstofdepositie in de Natura 2000-gebieden een probleem is voor de ecologie en de economie dat het provinciale niveau overstijgt en dat alleen succesvol kan worden aangepakt als alle betrokken overheden – provincies en Rijk – samenwerken en met een gezamenlijke, samenhangende aanpak komen. Gegeven het feit dat om een probleem op landelijk niveau gaat, dat er twaalf provincies bij betrokken zijn en dat het programma ook maatregelen op rijksniveau bevat, ligt het in de rede dat het Rijk een coördinerende rol heeft bij het programma, in samenspraak met de provinciale bestuursorganen. Dit is in het wetsvoorstel geborgd door de eis dat het programma wordt vastgesteld in overeenstemming met de bestuursorganen die beheerplannen vaststellen en met medebetrokken overheden (voorgesteld artikel 19kg, derde lid). Dat zijn gedeputeerde staten van de provincies, de Minister van Infrastructuur en Milieu en de Minister van Defensie. Hetzelfde geldt voor de reservering van ontwikkelingsruimte voor projecten, handelingen of categorieën daarvan (voorgesteld artikel 19kn, eerste lid), op grond van het voorgestelde artikel 19kq, derde lid. Ook voor de regels over de bepaling, toedeling en reservering van ontwikkelingsruimte (voorgesteld artikel 19kh, vierde lid), over de registratie daarvan (voorgesteld artikel 19ko, vijfde lid), en over de minimumhoeveelheid van de ontwikkelingsruimte die eerst in de tweede helft van het tijdvak van het programma mag worden toegedeeld (voorgesteld artikel 19n, vierde lid), is in het wetsvoorstel voorzien in betrokkenheid van de provincies in de vorm van een overlegverplichting (voorgesteld artikel 19kq, tweede lid).

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie vragen hoe de regering de bestuursorganen die het beheerplan vaststellen voor de in het programma opgenomen Natura 2000-gebieden wil betrekken bij de besluitvorming over de vaststelling van het programma aanpak stikstof.

Ondergetekende en de Minister van Infrastructuur en Milieu stellen het programma aanpak stikstof vast in overeenstemming met de bestuursorganen die het beheerplan vaststellen voor de in het programma opgenomen Natura 2000-gebieden (voorgesteld artikel 19kg, derde lid).

## *2.5 Grenswaarde*

De leden van de VVD-fractie vragen naar de houdbaarheid van de voorgestelde grenswaarden in het licht van de eisen van artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn.

De hoogte van grenswaarden en van de daarvoor benodigde depositieruimte moet zodanig zijn dat is verzekerd dat een vermindering van de stikstofdepositie zal worden gerealiseerd en dat voldaan blijft worden aan de eisen van de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn, in het bijzonder artikel 6, tweede en derde lid van die richtlijn (voorgesteld artikel 19kh, achtste lid). Daarom moeten, zoals ik in paragraaf 2.1 van deze nota naar aanleiding van het verslag uiteen heb gezet in antwoord op vragen van de leden van de D66-fractie, de gebiedsanalyses voor de betrokken Natura 2000-gebieden verzekeren dat er als gevolg van stikstofdepositie geen verslechtering van de kwaliteit van typen habitats en habitats van soorten plaatsvindt en dat de realisatie van de instandhoudingsdoelstellingen is

geborgd. Bovendien voorziet het wetsvoorstel in de voorwaarde dat op voorhand op grond van objectieve gegevens is aangetoond dat elk project en elke handeling die een stikstofdepositie veroorzaakt die onder de voorgenomen grenswaarde blijft, al dan niet in cumulatie met andere plannen of projecten, niet zal leiden tot een aantasting van de natuurlijke kenmerken van enig Natura 2000-gebied (voorgesteld artikel 19kh, achtste lid, onder 2°). Dit gebeurt in een passende beoordeling die in het kader van de vaststelling van het programma aanpak stikstof wordt uitgevoerd. Van belang hiervoor is een adequaat systeem van monitoring, dat tijdig een signaal geeft wanneer het gevaar kan ontstaan dat de doelstelling van het programma aanpak stikstof zonder ingrijpen niet meer zal kunnen worden gerealiseerd of dat in strijd met de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn wordt gehandeld. Dat zou aan de orde kunnen zijn als uit de monitoring blijkt dat de daadwerkelijke stikstofdepositie wezenlijk verschilt van de hoogte van de stikstofdepositie waar in het programma vanuit is gegaan. Een verklaring daarvoor kan zijn dat er meer projecten of andere handelingen worden gerealiseerd of verricht waarvan de stikstofdepositie onder de grenswaarde blijft dan waarvan bij voorbaat bij het vaststellen van het programma werd uitgegaan.

In die situatie zal het nodig zijn om in te grijpen. Er zijn verschillende mogelijkheden: het verruimen van de depositieruimte voor projecten en handelingen onder de grenswaarde ten koste van bij een toestemmingsbesluit toe te kennen ontwikkelingsruimte voor niet-prioritaire projecten, het verlagen van de grenswaarde of het vaststellen van gedifferentieerde grenswaarden voor verschillende Natura 2000-gebieden.

Voor een adequate monitoring en om op een effectieve wijze te kunnen ingrijpen, is het zaak dat het Rijk en de provincies overzicht hebben van de projecten en andere handelingen met een geringe stikstofdepositie onder de grenswaarde die dientengevolge zijn vrijgesteld van de vergunningplicht en gebruik maken van de beschikbaar gestelde depositieruimte. Dit geldt met name voor categorieën van projecten en handelingen die relatief gezien in aantal de grootste bijdrage leveren aan stikstofdepositie in de nabijheid van een Natura 2000-gebied, met name in de sectoren veehouderij, industrie en verkeer. Deze categorieën maken dientengevolge in belangrijke mate gebruik van – en zijn dus van bepalende invloed op – de depositieruimte.

Op dit moment onderzoek ik in hoeverre deze monitoring adequaat kan plaatsvinden op basis van bij bestuursorganen bekende gegevens over projecten en andere handelingen, zoals de locatie waar zij worden gerealiseerd of verricht, de aard en de omvang ervan.

Omdat ik op voorhand niet kan uitsluiten dat de beschikbare gegevens niet voldoende zijn voor een adequate uitvoering van de monitoring, is het wenselijk dat het wetsvoorstel de mogelijkheid biedt om een meldingsplicht in te voeren. De nota van wijziging, die deze nota naar aanleiding van het verslag vergezelt, voorziet hierin. Wanneer ik een dergelijke meldingsplicht zal invoeren, geldt zij voor aan te wijzen categorieën van projecten en andere handelingen die onder de grenswaarde blijven (onderdeel A van de nota van wijziging). Mijn voornemen is om een meldingsplicht te beperken tot projecten en handelingen in de sectoren veehouderij, industrie en verkeer, gelegen in de nabijheid van een Natura 2000-gebied. Het ligt in de rede dat daarbij een uitzondering zal gelden voor projecten en handelingen die om een andere reden al bekend zijn bij een bevoegd gezag. Gedacht kan worden aan de situatie dat voor een project of handeling een vergunning, onder toedeling van ontwikkelingsruimte, wordt verleend vanwege de stikstofdepositie op een nabijgelegen Natura 2000-gebied, en dat project of handeling op een verder gelegen Natura 2000-gebied ook nog een lichte depositie veroorzaakt onder de grenswaarde.

De leden van de SP-fractie vragen hoe een passende beoordeling eruit ziet waaruit blijkt dat de grenswaarde wel of niet wordt overschreden.

Bij de totstandkoming van het programma aanpak stikstof wordt het totaal aan depositieruimte waarvan in het programma wordt uitgegaan passend beoordeeld. Met verwijzing naar de in het programma beschreven te nemen maatregelen uit de herstelstrategieën wordt onderzocht of bij gebruikmaking van die depositieruimte de natuurlijke kenmerken van Natura 2000-gebieden niet zullen worden aangetast. Dit geldt voor projecten die gebruik maken van ontwikkelingsruimte, maar ook voor projecten en handelingen die onder de grenswaarde vallen. Uit jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie<sup>15</sup> volgt dat een passende beoordeling inhoudt dat op basis van de beste wetenschappelijke informatie ter zake, alle aspecten van plannen of projecten die op zichzelf of in combinatie met andere plannen of projecten de instandhoudingsdoelstellingen van een gebied in gevaar kunnen brengen moeten worden geïventariseerd. Bij de uitvoering van een passende beoordeling van het programma aanpak stikstof geldt – mutatis mutandis – hetzelfde. De passende beoordeling krijgt haar beslag in de gebiedsanalyses die onderdeel zijn van het programma.

De leden van de SP-fractie vragen hoe het zit met cumulatie van projecten of andere handelingen in of rondom één Natura 2000-gebied, die individueel onder de grenswaarde blijven maar tezamen wel invloed zouden hebben op het habitatype. Zij vragen wie verantwoordelijk is voor de monitoring en of het niet vreemd is om naar aanleiding van monitoringsresultaten de grenswaarde aan te passen. Zij vragen of dat zou kunnen leiden tot het intrekken van reeds vergunde ontwikkelingsruimte.

Ik verwijs naar mijn antwoord op eerdere vragen van de leden van de VVD-fractie over de grenswaarde in deze paragraaf.

De leden van de SP-fractie vragen naar aanleiding van mijn brief aan de Tweede Kamer van 16 juli 2013<sup>16</sup> over een uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State<sup>17</sup> om een nadere duiding van de casus «Luttenberg».

In mijn door de leden van de SP-fractie aangehaalde brief geef ik een samenvatting van deze uitspraak, die betrekking heeft op een vergunning voor het oprichten van een veehouderij in Luttenberg. Bij het verlenen van die vergunning hebben gedeputeerde staten van Overijssel het Overijsselse «Beleidskader Natura 2000 en stikstof voor veehouderijen» en de «Beleidsregel Natura 2000 en stikstof voor veehouderijen Overijssel» toegepast. Gedeputeerde staten merkten de toepassing van de beleidsregel en het beleidskader tezamen aan als een passende beoordeling in de zin van de Natuurbeschermingswet 1998. De Afdeling bestuursrechtspraak is van oordeel dat gedeputeerde staten zich niet slechts onder verwijzing naar het beleidskader en de beleidsregel op het standpunt hebben kunnen stellen dat verzekerd is dat de veehouderij niet zal leiden tot een aantasting van de natuurlijke kenmerken van het gebied Boetelerveld. De Afdeling overweegt daartoe dat de beleidsregel enkel gericht is op de bijdrage van de veehouderijsector aan de vereiste totale reductie van de stikstofdepositie en geen betrekking heeft op het halen van het overige deel van de noodzakelijke reductie, die via andere bronnen dan veehouderijen moet worden bereikt.

<sup>15</sup> HvJ 7 september 2004, zaak C-127/02 (Kokkelvisserij).

<sup>16</sup> Kamerstuk 33 037 en Kamerstuk 32 670, nr. 73.

<sup>17</sup> Uitspraak van 22 mei 2013, nr. 201107526/1/A4.

De uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak is voor het kabinet een bevestiging van het grote belang van een spoedige inwerkingtreding van het programma aanpak stikstof omdat daarin, anders dan in het Overijsselse beleidskader, wel met alle relevante omstandigheden rekening wordt gehouden en omdat het programma sectorbreed is. Zo borgt het programma niet alleen een daling van de stikstofdepositie die wordt veroorzaakt door veehouderijen, maar ook de door andere sectoren als industrie en verkeer veroorzaakte depositie. In samenhang met de overkoepelende programmatische aanpak en de daaraan ten grondslag liggende onderbouwing kan de initiatiefnemer bij zijn aanvraag van een vergunning voor het onderdeel stikstof gebruik maken van de passende beoordeling van het programma. Aldus maakt het programma aanpak stikstof binnen de kaders van de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn vergunningverlening weer mogelijk.

De leden van de D66-fractie vragen hoe wordt omgegaan met de uitstoot van projecten onder de grenswaarde in het programma aanpak stikstof en in het rekeninstrument AERIUS.

Ik verwijs naar mijn antwoord op de eerdere vraag van de leden van de VVD-fractie over de grenswaarden aan het begin van deze paragraaf.

De leden van de D66-fractie vragen waarom de administratieve lasten van 1,4 tot 1,9 miljoen euro per jaar onredelijk worden geacht, terwijl de uitgaven aan het programma aanpak stikstof honderd miljoen euro zouden bedragen. Zij vragen of er geen andere wijze bestaat om administratieve lasten van vergunningverlening te compenseren.

Eén van de uitgangspunten van het kabinetsbeleid is het verminderen van regeldruk.<sup>18</sup> Het kabinet koerst aan op een structurele verlaging per 2017 met 2,5 miljard euro (ten opzichte van 2012) van de regeldruk voor bedrijven, professionals en burgers. Het verminderen van regeldruk betekent onder meer dat de administratieve lasten moeten worden teruggebracht.

Anders dan de leden van de D66-fractie lijken te veronderstellen, zijn het programma aanpak stikstof en de daarmee gepaard gaande uitgaven niet alleen bedoeld om de administratieve lasten te verminderen, maar ook om de natuurkwaliteit te verbeteren en bedrijfsontwikkeling mogelijk te maken door de vermindering van de belasting door stikstofdepositie en de vermindering van de effecten van deze belasting. Dat verklaart het verschil tussen de verwachte resultaten van de administratieve lastenverlichting en de uitgaven voor het programma.

De leden van de D66-fractie vragen naar de onderbouwing van de grenswaarden.

Ik verwijs naar mijn antwoord op eerdere vragen van de leden van de VVD-fractie over de grenswaarden in deze paragraaf.

De leden van de D66-fractie vragen of provincies kunnen afwijken van de grenswaarde.

Het wetsvoorstel, eenmaal wet, regelt dat er geen Natura 2000-vergunningplicht voor projecten en andere handelingen geldt voor projecten en handelingen met een stikstofdepositie die gelijk is aan of lager is dan de grenswaarde. Dat is voor provincies een gegeven.

---

<sup>18</sup> Regeerakkoord «Bruggen slaan», 29 oktober 2012; Kamerstuk 33 410, nr. 15.

De leden van de D66-fractie vragen of de regering bereid is om een ex ante-analyse naar de milieugevolgen van de beoogde grenswaarden te laten uitvoeren.

Een ex ante-analyse zal plaatsvinden in de vorm van de milieueffectrapportage van het programma aanpak stikstof. Ik verwijs naar mijn antwoord op een eerdere vraag van de leden van deze fractie in paragraaf 2.2 van deze nota naar aanleiding van het verslag. Ook de gebiedsanalyses die onderdeel uitmaken van het programma voorzien in een ex ante-analyse.

De leden van de D66-fractie lezen dat het reken- en registratie-instrument AERIUS «eenvoudig te raadplegen» zal zijn. Zij vragen of de informatie in AERIUS openbaar zal zijn.

Het reken- en registratie-instrument AERIUS is voor iedereen via het internet te raadplegen. Een ieder kan via AERIUS nagaan hoeveel stikstofdepositie een bepaalde handeling zal veroorzaken op een bepaalde locatie in een Natura 2000-gebied. Daarnaast biedt AERIUS inzicht in de hoeveelheid beschikbare ontwikkelingsruimte per gebied. Niet openbaar zijn gegevens die herleidbaar zijn tot individuele personen of bedrijven.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen hoe de grenswaarde wordt gemonitord, en hoe bij overschrijding van die grenswaarde in de praktijk kan worden ingegrepen. Zij vragen of de regering bereid is een grens te hanteren voor de totale ruimte die vooraf wordt gereserveerd voor de activiteiten die onder de grenswaarde blijven.

Ik verwijs naar mijn antwoord op een eerdere vraag van de leden van de VVD-fractie, waarin ik ben ingegaan op het belang van monitoring en de mogelijkheden die er zijn om in te grijpen als in te praktijk een te groot beroep wordt gedaan op het voor de grenswaarde «gelabelde» deel van de depositieruimte. De omvang van dit afgebakende deel binnen de depositieruimte fungeert derhalve als een grens waaraan de leden van de ChristenUnie-fractie in hun vraag refereren.

De leden van de SGP-fractie vragen of de veronderstelling juist is dat bij een realistisch of een lager groeiscenario meer projecten onder de grenswaarde zullen vallen dan in een maximaal groeiscenario.

De veronderstelling dat bij een laag groeiscenario meer projecten onder de grenswaarde vallen dan bij een maximaal groeiscenario, is op zich juist. Zoals ik in paragraaf 2.1 van deze nota naar aanleiding van het verslag heb geantwoord op vragen van de leden van de SGP-fractie, is bij de bepaling van de depositieruimte uitgegaan van een scenario waarbij grote economische groei plaatsvindt. Dit om de robuustheid van het programma aanpak stikstof te waarborgen. Via monitoring is er zicht op de actuele stikstofdepositie door activiteiten onder de grenswaarde, waarbij zonodig de grenswaarde kan worden bijgesteld bij ministeriële regeling.

De leden van de SGP-fractie vragen hoe wordt gewaarborgd dat daadwerkelijk depositieruimte beschikbaar wordt gesteld voor projecten die onder de grenswaarde vallen, en hoe vergunningvrije bedrijfsuitbreidingen in beeld worden gebracht.

Ik verwijs naar mijn antwoord op een eerdere vraag terzake van de leden van de ChristenUnie-fractie over monitoring van activiteiten onder de grenswaarden en de mogelijkheden om in te grijpen bij overschrijding van die waarden.

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie vragen of de voorgestelde introductie van grenswaarden verenigbaar is met de Habitatrichtlijn.

De voorgestelde introductie van grenswaarden is verenigbaar met de Habitatrichtlijn. Ik verwijs naar mijn antwoord op eerdere vragen van de leden van de VVD-fractie over de grenswaarden in deze paragraaf.

De leden van de Partij van de Dieren-fractie vragen hoe het kan dat projecten die een stikstofdepositie veroorzaken die onder de grenswaarde blijft, niet vergunningplichtig zijn, terwijl voor alle andere effecten geen ruimte bestaat.

Het programma aanpak stikstof is uitsluitend gericht op de reductie van de stikstofdepositie en op het treffen van maatregelen ter verbetering van de stikstofgevoelige natuurlijke habitats en habitats van soorten. De depositieruimte en grenswaarden voor stikstof zijn onderworpen aan een passende beoordeling in het kader van het gehele programma. Aangezien het programma geen betrekking heeft op andere mogelijk nadelige gevolgen voor de natuur van projecten en andere handelingen, kan voor dergelijke andere effecten geen grenswaarde worden vastgesteld, en geldt de vergunningplicht dus onverkort.

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie vragen op welke wijze zicht blijft op de activiteiten onder de grenswaarde en wie zorgdraagt voor het registreren van de depositie van die activiteiten in AERIUS. Deze leden vragen voorts hoe de regering borgt dat vele kleine projecten niet het effect van een groot project krijgen en de instandhoudingsdoelen in gevaar brengen.

Ik verwijs naar mijn antwoord op eerdere vragen van de leden van de VVD-fractie over de grenswaarden en de voorgestelde mogelijkheid tot invoering van een meldingsplicht in deze paragraaf. De initiatiefnemer is zelf verantwoordelijk om met gebruik van het reken- en registratie-instrument AERIUS de stikstofdepositie in Natura 2000-gebieden als gevolg van zijn activiteit te berekenen. Wanneer de stikstofdepositie van zijn project of handeling hoger dan de grenswaarde blijkt te zijn, heeft hij toestemming nodig van het bevoegd gezag. Bij het toezicht op de naleving van de wet kan het bevoegd gezag AERIUS gebruiken om te bezien of het al dan niet terecht is dat geen vergunning is aangevraagd.

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie vragen of kleine ondernemers op achterstand worden gezet, als de depositieruimte tegenvalt en zij alsnog een vergunning moeten aanvragen, waarvoor dan mogelijk geen ontwikkelingsruimte beschikbaar is.

In de situatie dat ik de grenswaarde moet verlagen, zullen de projecten en handelingen met het verhoudingsgewijs grootste aandeel in de stikstofdepositie als eerste boven de verlaagde grenswaarde komen en dientengevolge alsnog vergunningplichtig zijn. Ondernemingen met een kleine bijdrage aan de depositie die alsnog boven de grenswaarde komen, zullen dan in dezelfde positie komen te verkeren als ondernemingen met een grotere bijdrage aan de depositie, die al vergunningplichtig waren. Beide groepen ondernemingen zullen onder dezelfde condities een beroep moeten doen op de ontwikkelingsruimte. Er is dus geen sprake van een op achterstand zetten van kleine ondernemingen.



## **Hoofdstuk 3. Effecten van het wetsvoorstel**

### *3.1 Lasten voor burgers en bedrijven*

De leden van de D66-fractie vragen het mogelijk is om vanuit een «één-loket» aanpak te werken, in het bijzonder via het Omgevingsloket.

De Natuurbeschermingswet 1998 biedt ondernemers de mogelijkheid om bij de aanvraag van een omgevingsvergunning voor een activiteit die gevolgen kan hebben voor Natura 2000-gebieden ook meteen een aanvraag in te dienen voor die natuuraspecten (hoofdstuk IX van de Natuurbeschermingswet 1998). In dat geval geven gedeputeerde staten, en in sommige gevallen de Staatssecretaris van Economische Zaken, een verklaring van geen bedenkingen aan het bevoegd gezag voor de omgevingsvergunning, meestal burgemeester en wethouders van een gemeente, en wordt toestemming voor de activiteit verleend in de omgevingsvergunning. Een afzonderlijke vergunning voor de effecten op Natura 2000-gebieden is dan niet nodig. Het voorgestelde artikel 19km, eerste lid, onderdeel d, regelt expliciet dat de gemeente ontwikkelingsruimte kan toedelen in een omgevingsvergunning.

De leden van de ChristenUnie-fractie willen duidelijkheid over de vraag wie het bevoegd gezag is, en pleiten voor één loket.

Ik verwijs naar mijn eerdere antwoord op een vraag van de leden van de VVD-fractie van gelijke strekking, in paragraaf 2.2 van deze nota naar aanleiding van het verslag.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of raadsleden en belanghebbenden inderdaad eenvoudig toegang hebben tot relevante data.

Ik verwijs naar mijn antwoord in paragraaf 2.5 van deze nota naar aanleiding van het verslag op een vraag van de leden van de D66-fractie van gelijke strekking.

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie vragen of in geval van tegenvallende depositieontwikkeling geen lastenverlichting optreedt.

Als de grenswaarde vanwege een tegenvallende stikstofdepositieontwikkeling wordt verlaagd, zal de onmiddellijk met die grenswaarde samenhangende lastenverlichting minder zijn. Ten algemene blijft echter ook dan gelden dat door het programma aanpak stikstof een verbetering van de draagkracht van de natuur optreedt, in en om Natura 2000-gebieden meer economische activiteiten kunnen worden toegelaten, en de vergunningverlening sneller en goedkoper kan plaatsvinden.

### *3.2 Bestuurlijke lasten*

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen welke afspraken zijn gemaakt om de provinciale praktijk van vergunningverlening in lijn te brengen met het programma.

Ik stel het programma aanpak stikstof op in nauw overleg met de andere betrokken overheden, waaronder de provincies. De provincies zijn derhalve goed op de hoogte van de inhoud van het programma en de voorgestelde wijziging van de Natuurbeschermingswet 1998. In het wetsvoorstel zijn de kaders neergelegd waarbinnen het proces van vergunningverlening dient plaats te vinden. Het is primair aan provincies om te bepalen op welke wijze zij de provinciale praktijk in overeenstemming brengen met deze kaders.

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie vrezen dat bij een tegenvallende depositieontwikkeling geen verlaging van kosten wordt gerealiseerd.

Ik verwijs naar mijn antwoord op de eerdere vraag van de leden van de Partij voor de Dieren-fractie in paragraaf 3.1 van deze nota naar aanleiding van het verslag.

### *3.3 Gevolgen voor het aantal rechtszaken*

De leden van de D66-fractie vragen naar de gevolgen van het wetsvoorstel voor het aantal rechtszaken.

Aangezien het programma aanpak stikstof voorziet in een verbetering van de natuurwaarden van de Natura 2000-gebieden en daarmee bedrijfsontwikkeling mogelijk maakt, zal het een positieve invloed hebben op het doorbreken van de impasse rond de vergunningverlening. Ik kan mij voorstellen dat die positieve invloed ook zal doorwerken in het aantal rechtszaken dat betrekking heeft op de uitvoering van de Natuurbeschermingswet 1998 zoals gewijzigd bij dit wetsvoorstel, eenmaal wet.

De leden van de D66-fractie vragen of het laten vervallen van de vergunningplicht voor de initiatiefnemers niet meer onzekerheid over hun project of activiteit meebrengt.

Voor mij staat voorop dat het vervallen van de vergunningplicht voor activiteiten die onder de grenswaarde blijven, niet mag leiden tot onduidelijke situaties voor ondernemers. Initiatiefnemers van voorgenomen activiteiten die stikstofdepositie veroorzaken verkrijgen die duidelijkheid met behulp van het reken- en registratie-instrument AERIUS. Daarmee berekenen zij hoeveel stikstofdepositie hun activiteiten zullen veroorzaken, en of hun activiteit al dan niet onder de grenswaarde blijft. Het gebruik van AERIUS zal ik voorschrijven in de ministeriële regeling ter uitvoering van dit wetsvoorstel, eenmaal wet.

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie herhalen hun constatering dat ook de daling van het aantal rechtszaken afhankelijk is van de grenswaarde en daarmee de depositieruimte.

Ik verwijs naar mijn voorgaande antwoord op vragen van leden van de D66-fractie van gelijke strekking.

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie vragen of de regering het een wenselijke ontwikkeling vindt de intensieve veehouderij grootschaliger zal worden. Deze leden vragen welke economische ontwikkelingen mogelijk zullen zijn met het programma aanpak stikstof, wat dit oplevert en welke ontwikkelingen ook met het programma aanpak stikstof niet mogelijk zullen blijven, omdat zoveel ontwikkelingsruimte naar de intensieve veehouderij gaat.

De schaalvergroting in de landbouw wordt veroorzaakt door macro-economische ontwikkelingen en niet door het programma aanpak stikstof. De omvang van de veehouderij en de omvang van stallen – het maximaal aantal te houden dieren op een veehouderijlocatie – hangen nauw samen met de inpassing ervan in de lokale omgeving. Elk gebied is anders en heeft zijn eigen landschappelijke en sociale kenmerken. Omdat de problematiek van de intensieve veehouderij grote regionale verschillen vertoont, moet deze afweging primair bij provincies en gemeenten liggen. Zij zijn immers primair verantwoordelijk voor de ruimtelijke ordening. Schaalvergroting gaat hand in hand met de beëindiging van kleinere

bedrijven en leidt als zodanig niet tot een groter beslag op de depositie-ruimte door de veehouderijsector in zijn geheel. Vooral grondgebonden melkveebedrijven zullen, volgens de in paragraaf 2.1 van deze nota naar aanleiding van het verslag aangehaalde door het LEI uitgevoerde analyse van de baten en kosten van het programma aanpak stikstof, baat hebben bij het programma.

Voor prioritaire projecten van nationaal belang, zoals MIRT-projecten en verschillende defensieprojecten, en door provincies aangedragen prioritaire projecten van regionaal belang, wordt ontwikkelingsruimte gereserveerd, en krijgen voorrang bij de verdeling van ontwikkelingsruimte.

## **Artikelsgewijs**

### *Artikel 1*

#### *Onderdeel B*

De leden van de SGP-fractie vragen of de wijzigingen van artikel 2 van de Natuurbeschermingswet 1998 ervoor zorgen dat vergunningaanvragers maar naar één (provinciaal) loket toe hoeven.

Ik verwijs naar mijn eerdere antwoord op een vraag van de leden van de VVD-fractie van gelijke strekking, in paragraaf 2.2 van deze nota naar aanleiding van het verslag.

#### *Onderdeel C*

### *Artikel 2a*

De leden van de CDA-fractie vragen of een ondernemer die in de nabijheid van verschillende Natura 2000-gebieden, gelegen in verschillende provincies, toestemming dient aan te vragen bij die verschillende provincies. Zij hebben de voorkeur voor één loket.

Ik verwijs naar mijn eerdere antwoord op een vraag van de leden van de VVD-fractie van gelijke strekking, in paragraaf 2.2 van deze nota naar aanleiding van het verslag.

#### *Onderdeel F, G en H*

De leden van de SGP-fractie stellen voor artikel 19kd van de Natuurbeschermingswet 1998 te handhaven en om het voorgestelde artikel 19km, derde lid, te laten vervallen.

Ik verwijs naar mijn eerdere antwoord in paragraaf 2.2 van deze nota naar aanleiding van het verslag op vragen van de leden van de CDA-fractie van gelijke strekking.

De leden van de SGP-fractie vragen naar de afstemming met de Europese Commissie over artikel 19kd van de Natuurbeschermingswet 1998.

Artikel I, onderdeel G, van het wetsvoorstel strekt ertoe dat artikel 19kd van de Natuurbeschermingswet 1998 vervalt. Destijds heeft over het oorspronkelijke, in het voorstel voor een Crisis- en Herstelwet opgenomen artikel 19kd, dat zag op projecten, ambtelijke afstemming met de diensten van de Europese Commissie plaatsgevonden. Zij hebben aangegeven dat zij op voorhand geen bezwaren zagen tegen dit artikel – waarbij werd opgemerkt dat de Commissie in dat stadium van het wetgevingsproces

geen formeel oordeel geeft over de verenigbaarheid van wetsvoorstellen met het EU-recht.<sup>19</sup>

#### *Onderdeel J*

##### *Artikel 19kh*

De leden van de CDA-fractie uiten hun zorg over de beschikbaarheid van ontwikkelingsruimte voor ondernemers en vragen of er schotten komen tussen ruimtelijke projecten en andere activiteiten.

Het voorgestelde artikel 19kn, eerste lid, maakt het mogelijk voor specifieke projecten een reservering van ontwikkelingsruimte vast te leggen. Het gaat dan onder andere om projecten opgenomen in het MIRT, maar ook om andere projecten van nationaal belang, zoals defensieprojecten, en om projecten die door provincies zijn aangedragen vanwege hun regionale belang. Daarnaast blijft een groot deel van de ontwikkelingsruimte beschikbaar voor andere vergunningplichtige handelingen, waaronder de uitbreiding van (agrarische) bedrijven. In het programma wordt deze verdeling per gebied uitgewerkt.

De leden van de CDA-fractie vragen hoe de afhandeling van de aanvragen om toestemming gaat verlopen.

De toedeling van ontwikkelingsruimte bij toestemmingsbesluiten voor prioritaire projecten geschiedt in beginsel op volgorde van binnenkomst, tenzij door het bevoegde gezag, meestal de provincies, in beleidsregels andere uitgangspunten zijn vastgelegd. Verder neemt het bevoegd gezag bij de toedeling van ontwikkelingsruimte de reserveringen in acht (voorgesteld artikel 19km, tweede lid). Daarbij draagt het bevoegd gezag er zorg voor dat in de eerste helft van het tijdvak van het programma voldoende ontwikkelingsruimte beschikbaar blijft om te worden toegeedeeld in besluiten waarvoor krachtens het voorgestelde artikel 19kn ontwikkelingsruimte is gereserveerd.

Er is een buffer om tegenvallers op te vangen en om te voorkomen dat voor de tweede helft van de programmaperiode geen ontwikkelingsruimte meer beschikbaar is. Ingevolge het wetsvoorstel moet ten minste 10% van de ontwikkelingsruimte worden gereserveerd voor de tweede helft van de programmaperiode (voorgesteld artikel 19kn, derde lid). Hiervoor, in paragraaf 2.2 van deze nota naar aanleiding van het verslag, heb ik in antwoord op vragen van de leden van de D66-fractie aangegeven dat ik in overleg met de betrokken bevoegde gezagen zie of voor de tweede helft van de programmaperiode een hoger percentage moet worden gereserveerd. Hoe groot deze reservering precies zal zijn, zal verschillen per gebied. In sommige gebieden zal een grotere reservering nodig zijn om invulling te kunnen geven aan het «hand aan de kraan-principe».

De leden van de CDA-fractie vragen hoe bepaald wordt welk deel van de depositieruimte wordt gereserveerd voor ontwikkelingen onder de grenswaarde en of dit voldoende is.

Ik verwijs naar mijn eerdere antwoord op een vraag van de leden van de SGP-fractie van gelijke strekking in paragraaf 2.1 van deze nota naar aanleiding van het verslag.

De leden van de SGP-fractie vragen waarom in het voorgestelde artikel 19kh, eerste lid, onderdeel h, onder 3, is gekozen voor de zinsnede «gelet op de instandhoudingsdoelstellingen van het gebied» en niet voor de

<sup>19</sup> Kamerstuk 32 127, C, blz. 40.

formulering «gelet op de doelstellingen van deze richtlijn», die in artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn wordt gebruikt.

Inhoudelijk is er geen verschil tussen de formulering in artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn en het wetsvoorstel. Zoals immers volgt uit de leidraad van de Europese Commissie voor de toepassing van artikel 6 van de Habitatrichtlijn<sup>20</sup> moeten de doelstellingen van de richtlijn hier aan de hand van de instandhoudingsdoelstellingen voor het betrokken Natura 2000-gebied worden vastgesteld. Deze zijn opgenomen in het aanwijzingsbesluit van een Natura 2000-gebied. De instandhoudingsdoelstellingen zijn afgeleid van een landelijke systematiek hoe Nederland aan zijn instandhoudingsverplichtingen gaat voldoen en zijn voor de individuele Natura 2000-gebieden veel preciezer en geven dus meer duidelijkheid wat daar wel en niet kan.

De leden van de SGP-fractie vragen in het wetsvoorstel expliciet te regelen dat bij gebiedsanalyses rekening moet worden gehouden met artikel 2, derde lid, van de Habitatrichtlijn.

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

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

#### *Onderdeel N*

De leden van de Partij van de Dieren-fractie vragen naar de wijze waarop ontwikkelingsruimte wordt gefinancierd en wie daaraan bijdragen, ook als de maatregelen onvoldoende effectief blijken te zijn.

Ik verwijs naar mijn antwoord op vragen van de leden van de D66-fractie in hoofdstuk 1 van deze nota naar aanleiding van het verslag over de toepassing van het beginsel van «de vervuiler betaalt» en het profijtbeginsel.

Voorts vragen de leden van de Partij voor de Dieren-fractie of geen sprake is van een verkapte subsidie, omdat de ontwikkelingsruimte zonder bijdrage van de vervuilers wordt gerealiseerd, en of de regering bereid is om een staatssteuntoets uit te voeren.

Ik ben van mening dat geen sprake is van een verkapte subsidie. De sectoren die de grootste bijdrage aan de stikstofdepositie leveren, landbouw, industrie en infrastructuur, leveren een belangrijke bijdrage aan de daling van de stikstofdepositie. Omdat bijvoorbeeld agrariërs als

<sup>20</sup> «Beheer van «Natura 2000»-gebieden; De bepalingen van artikel 6 van de Habitatrichtlijn (Richtlijn 92/43/EEG)», uitgave Europese Gemeenschappen, 2000, blz. 24.

onderdeel van het maatregelenpakket van het programma moeten investeren in emissiereducerende technieken, leveren zij indirect een financiële bijdrage aan de totstandkoming van ontwikkelingsruimte. De maatregelen die in het kader van het programma aanpak stikstof worden genomen, zijn niet alleen gericht op het mogelijk maken van nieuwe ontwikkelingen, maar ook op het herstel van de kwaliteit van de Nederlandse Natura 2000-gebieden. Bij de ontwikkeling van het programma aanpak stikstof zijn de staatssteunaspecten bezien. Daarbij is geconcludeerd dat van staatssteun geen sprake is. Ontwikkelingsruimte wordt gebruikt om een vergunning of toestemming te kunnen verlenen voor een activiteit die stikstofdepositie veroorzaakt. De ontwikkelingsruimte ligt in feite aan de toestemming ten grondslag. De aanvrager gebruikt de vergunning en niet de ontwikkelingsruimte om zijn activiteit uit te voeren. In dat opzicht is er geen verschil met het huidige regime waarbij vergunningen of andere vormen van toestemming op grond van de Natuurbeschermingswet 1998 worden verleend. Verder kan de ontwikkelingsruimte die wordt toegedeeld in toestemmingsbesluiten niet worden verhandeld. Het toedelen van ontwikkelingsruimte bij een toestemmingsbesluit kan, gelet op deze overwegingen, niet worden aangemerkt als «steun» in de zin van artikel 107 van het Verdrag inzake de Werking van de Europese Unie.

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie vragen hoe wordt voorkomen dat ontwikkelingsruimte zal worden toegedeeld die niet beschikbaar is.

De bevoegde gezagen voor toestemmingsbesluiten waarbij ontwikkelingsruimte wordt toegedeeld, worden door het wetsvoorstel verplicht om deze toedeling nauwkeurig te registreren. Daarnaast registreert de Minister van Economische Zaken (ingevolge de huidige portefeuillevdeling: de Staatssecretaris) de reserveringen die in acht moeten worden genomen. Een zorgvuldige registratie borgt dat niet teveel ontwikkelingsruimte wordt toegedeeld. Het wetsvoorstel biedt een basis om in een ministeriële regeling nadere regels te stellen ten aanzien van de registratie. Ik ben voornemens om op grond daarvan voor te schrijven dat het bevoegd gezag de afschrijving van toegedeelde ontwikkelingsruimte terstond registreert in het centrale registratiesysteem in AERIUS. AERIUS geeft daardoor steeds de actuele omvang van de beschikbare ontwikkelingsruimte weer, die door de bevoegde gezagen op elk moment is te raadplegen. Op deze wijze wordt uitgifte voorkomen van ontwikkelingsruimte die niet beschikbaar is.

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie vragen een nadere toelichting op het voorgestelde artikel 19kn, tweede lid.

De Minister van Economische Zaken (ingevolge de huidige portefeuillevdeling: de Staatssecretaris) draagt zorg voor de registratie van reserveringen van ontwikkelingsruimte die in de ministeriële regeling hun beslag krijgen. Wanneer op voorhand al duidelijk is dat het bevoegd gezag de gereserveerde ontwikkelingsruimte niet of niet geheel hoeft aan te spreken gedurende het tijdvak waarvoor het programma aanpak stikstof geldt, bijvoorbeeld wanneer het project niet of gewijzigd wordt uitgevoerd, kan het bevoegd gezag voor het toestemmingsbesluit aan de Minister van Economische Zaken aangeven dat de reservering (deels) kan vervallen. Deze ontwikkelingsruimte kan dan weer worden benut voor andere projecten of handelingen waarvoor in dezelfde programmaperiode nog een toestemmingsbesluit moet worden genomen.

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie vragen of een buffer van 10% een realistische buffer vormt.



Ik verwijs naar mijn eerdere antwoord op een vraag van de leden van de D66-fractie, in paragraaf 2.2 van deze nota naar aanleiding van het verslag.

#### *Artikel 19km*

De leden van de VVD-fractie verzoeken de mogelijkheid van salderen die thans in de Natuurbeschermingswet 1998 staat te behouden.

Ik verwijs naar mijn antwoord in hoofdstuk 1 van deze nota naar aanleiding van het verslag op vragen van de leden van de CDA-fractie van gelijke strekking.

De leden van de VVD-fractie vragen hoe de regering borgt dat vergunningverlening door kan gaan als het programma aanpak stikstof niet kan worden aangemerkt als mitigerende maatregel.

De in het programma aanpak stikstof opgenomen maatregelen zijn, waar dat aan de orde is, aan te merken als mitigerende maatregel. Ik verwijs naar mijn eerdere antwoord op de vragen van de leden van de SP-fractie van gelijke strekking in paragraaf 2.2 van deze nota naar aanleiding van het verslag.

De leden van de SP-fractie vragen waarom de mogelijkheid van salderen vervalt. Zij vragen in dat verband of de provinciale depositiebanken na invoering van het programma aanpak stikstof ophouden te bestaan.

Ten aanzien van het vervallen van de mogelijkheid van salderen, verwijs ik naar mijn antwoord in paragraaf 2.2 van deze nota naar aanleiding van het verslag op vragen van de leden van de CDA-fractie van gelijke strekking. Na inwerkingtreding van het wetsvoorstel zijn de provinciale depositiebanken overbodig.

#### *Artikel 19kp*

De leden van de VVD-fractie zijn bezorgd over de gevolgen voor ondernemers wanneer de aanschrijvingsbevoegdheid van het voorgestelde artikel 19kp wordt toegepast. Zij willen meer duidelijkheid over de rechtspositie van deze ondernemers.

Het voorgestelde artikel 19kp, dat inhoudelijk gelijk is aan het huidige artikel 19ke, voorziet in de opdracht aan provincies, en in enkele gevallen aan de Staatssecretaris van Economische Zaken, om passende maatregelen te treffen om te voorkomen dat de kwaliteit van voor stikstof gevoelige natuurlijke habitats en habitats van soorten in een Natura 2000-gebied verslechteren (voorgesteld eerste lid). Zonodig kunnen zij daartoe beperkingen opleggen ten aanzien van handelingen die stikstofdepositie veroorzaken. De Habitatrictlijn vereist dat de overheid over dergelijke bevoegdheden beschikt (artikel 6, tweede lid).

De aanschrijvingsbevoegdheid is vooral van belang in situaties waarin een activiteit niet wordt gereguleerd via een vergunning. In dergelijke gevallen moet het bevoegd gezag de beschikking hebben over een alternatief instrument om passende maatregelen te treffen als nieuwe ontwikkelingen extra maatregelen nodig maken om de stikstofdepositie te verminderen.

De voorziening in het voorgestelde artikel 19kp van belang in verband met de mogelijkheid om op grond van artikel 19kd handelingen vrij te stellen van de vergunningplicht. Hoewel het wetsvoorstel voorstelt artikel 19kd te laten vervallen, is artikel 19kp van belang voor bestaande activiteiten die

met toepassing van artikel 19kd in de periode tot de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel zijn vrijgesteld van de vergunningplicht. Ten aanzien van de rechtspositie van ondernemers in relatie tot de toepassing van de aanschrijvingsbevoegdheid merk ik het volgende op. Toepassing van deze aanschrijvingsbevoegdheid mag vanzelfsprekend niet leiden tot onduidelijke situaties voor ondernemers. Dat vergt bestendigheid van beleid ten aanzien van de toepassing van deze bevoegdheid. Daarin moeten het programma aanpak stikstof en de beheerplannen zoveel mogelijk voorzien. Dit laat natuurlijk onverlet dat bij onverwachte ecologische ontwikkelingen, of bij het uitblijven van verwachte effecten van de in het programma of het beheerplan opgenomen maatregelen, aanvullende maatregelen nodig kunnen zijn. In dat geval dient het bevoegd gezag de betrokken ondernemers tijdig te betrekken bij de voorbereiding van de te treffen maatregelen – spoedeisende situaties daargelaten. Dat geeft ondernemers de gelegenheid om nut en noodzaak en de verwachte effecten van de in voorbereiding zijnde maatregelen met het bevoegd gezag te bespreken. Het spreekt voor zich dat ondernemers een redelijke termijn zal worden gegeven om hun bedrijfsvoering aan te passen om aan nieuwe verplichtingen te voldoen.

De leden van de SGP-fractie vragen wat de meerwaarde is van artikel 19kp ten opzichte van artikel 19c.

Het voorgestelde artikel 19kp bevat een aanschrijvingsbevoegdheid die specifiek is gericht op de bescherming van voor stikstof gevoelige habitats. De aanschrijvingsbevoegdheid van artikel 19c van de Natuurbeschermingswet 1998 is alleen van toepassing op bestaand gebruik dat ingevolge artikel 19d, tweede lid, van de Natuurbeschermingswet 1998 is vrijgesteld van de vergunningplicht.

#### *Artikel 19kq*

De leden van de VVD-fractie zijn van mening dat beroep tegen de vaststelling van een beheerplan als bedoeld in artikel 19a van de Natuurbeschermingswet 1998 ook betrekking moet kunnen hebben op de afweging ten aanzien van de vereisten op sociaal en economisch gebied, die aan het beheerplan ten grondslag ligt.

Ik verwijs naar mijn eerdere antwoord op een vraag van de leden van de CDA-fractie van gelijke strekking, in hoofdstuk 1 van deze nota naar aanleiding van het verslag.

#### *Onderdeel O*

De leden van de SGP-fractie vragen of geen beroep openstaat tegen een in een beheerplan voorgenomen peilverhoging.

In hoofdstuk 1 van deze nota naar aanleiding van het verslag ben ik in antwoord op vragen van de leden van de CDA-fractie ten algemene ingegaan op de mogelijkheid om beroep in te stellen tegen beheerplannen.

Een peilbesluit is een besluit van een waterschap op grond van de Waterwet. Peilbesluiten komen tot stand met toepassing van de openbare voorbereidingsprocedure (afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht). Tegen de vaststelling van een peilbesluit kan beroep worden ingesteld bij de rechtbank. Tegen de uitspraak van de rechtbank is hoger beroep mogelijk bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

## Overig

De leden van de VVD-fractie vragen of tot de inwerkingtreding van die wet het beoordelingskader van de programmatische aanpak stikstof ook voor beschermde natuurmonumenten kan worden gebruikt.

Ik verwijs naar mijn eerdere antwoord op een vraag van de leden van de D66-fractie van gelijke strekking, in paragraaf 2.1 van deze nota naar aanleiding van het verslag.

De leden van de SP-fractie vragen of het programma aanpak stikstof «Europa-proof» is.

Zoals uit het voorgaande blijkt, met name uit mijn antwoorden op vragen van leden van de SGP-fractie en van de Partij voor de Dieren-fractie in hoofdstuk 1 van deze nota naar aanleiding van het verslag en op vragen van leden van de SP-fractie in paragraaf 2.2 van deze nota naar aanleiding van het verslag, voldoet het programma aanpak stikstof aan de eisen die de Europese regelgeving stelt, in het bijzonder de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn.

De leden van de SP-fractie vragen zich af hoe een Natura 2000-gebied als de Deurnsche Peel een plek kan krijgen binnen het programma aanpak stikstof.

Net als de andere voor stikstof gevoelige Natura 2000-gebieden wordt het gebied Deurnsche Peel opgenomen in het programma aanpak stikstof op basis van een opgestelde gebiedsanalyse. Voor meer uitleg over gebiedsanalyses verwijs ik naar mijn eerdere antwoord op vragen van de leden van de D66-fractie in paragraaf 2.1 van deze nota naar aanleiding van het verslag.

De leden van de SP-fractie vragen zich af hoe begonnen kan worden met een weg oostelijk van Heerlen, terwijl die uiteindelijk over de Brunsummerheide gaat lopen, een gebied dat net door het Rijk is aangewezen als Natura 2000-gebied.

Ik ga ervan uit dat de vraag van de leden van de SP-fractie betrekking heeft op de uitspraak die de voorzitter van de Afdeling bestuursrecht-spraak van de Raad van State op 4 september 2013 inzake de Buitenring Parkstad Limburg heeft gedaan.<sup>21</sup> De voorzitter heeft de schorsing van het inpassingsplan dat voorziet in de realisatie van een ringweg (de Buitenring Parkstad Limburg) in het gebied van de stadsregio Parkstad Limburg bij deze uitspraak gedeeltelijk opgeheven. Hierdoor kan de provincie Limburg voorbereidende werkzaamheden ten behoeve van de ringweg verrichten, teneinde de vertraging en de financiële schade die de provincie dientengevolge lijdt te beperken. De voorzitter heeft daartoe – kort gezegd – besloten omdat van de voorbereidende werkzaamheden die het opheffen van de schorsing mogelijk maakt, geen onomkeerbare gevolgen zijn te verwachten voor de Natura 2000-gebieden Geleenbeekdal en Brunsummerheide.

De leden van de SP-fractie vragen voorts hoeveel ontwikkelingsruimte straks beschikbaar is voor de RWE-kolencentrale in de Eemshaven. De RWE-kolencentrale in de Eemshaven beschikt over de vereiste vergunningen ingevolge de Natuurbeschermingswet 1998. Het toedelen van ontwikkelingsruimte is derhalve niet aan de orde.

---

<sup>21</sup> Zaaknr. 201207642/11/R1.

De leden van de SP-fractie vragen voorts naar de feitelijke consequenties voor boeren rond Natura 2000-gebieden, zoals het Binnenveld en Norgerholt, met en zonder programma aanpak stikstof.

Met het programma aanpak stikstof wordt het voor boeren eenvoudiger om hun vergunningaanvraag te onderbouwen dan thans, zonder programma, het geval is. Indien voor de aanvraag van een vergunning een passende beoordeling van het project vereist is, kan daarin voor het aspect stikstofdepositie worden verwezen naar het programma en de beschikbaarheid van ontwikkelingsruimte. Door toekenning van voldoende ontwikkelingsruimte wordt dan op basis van het programma aanpak stikstof ecologisch onderbouwd dat het project of de andere handeling niet leidt tot een verslechtering van de kwaliteit van de betrokken habitats en ook de instandhoudingsdoelstellingen voor het Natura 2000-gebied niet in gevaar brengt. Individuele ondernemers hoeven hierdoor zelf geen aanvullend ecologisch onderzoek meer uit te (laten) voeren.

Tevens vragen de leden van de SP-fractie of Duitsland en België ook een programma aanpak stikstof of een variant daarop hanteren, en hoe eventuele cumulatie van stikstofoxiden en ammoniak en ontwikkelingen, die dit bespoedigen van over de grens, worden meegenomen indien dit niet het geval is.

In mijn eerdere antwoord op vragen van de leden van de D66-fractie in hoofdstuk 1 van deze nota naar aanleiding van het verslag ben ik nader ingegaan op de internationale samenwerking op het gebied van de aanpak van stikstofdepositie. In de periodieke monitoring en update van depositiecijfers worden mogelijke cumulatieve effecten met buitenlandse deposities meegenomen.

De leden van de SP-fractie vragen waarom Nederland zoveel (kleine) gebieden heeft aangemeld bij de Europese Commissie. Deze leden vragen of de regering van mening is dat de implementatie van Natura 2000 de landbouw- en natuursectoren tegenover elkaar heeft gepositioneerd. Voorts vragen zij waarom niet is gekozen voor een meer aaneengesloten Natura 2000-areaal enerzijds en een bovengrens aan het aantal landbouw-huisdieren anderszijds.

Bij de oorspronkelijke aanmelding van gebieden als speciale beschermingszones bij de Europese Commissie in 1.996 hanteerde Nederland als uitgangspunt dat alleen gebieden groter dan 250 hectare voor aanmelding in aanmerking kwamen. De Commissie beoordeelde deze aanmelding echter als onvoldoende. Zij maakte verder duidelijk dat ook kleinere waardevolle natuurgebieden moeten worden aangemeld. Aan de hand van de door de Europese Commissie gegeven verdere verduidelijking van de wijze waarop zij toepassing geeft aan de beoordelingscriteria van bijlage III bij de Habitatrichtlijn, heeft Nederland opnieuw bekeken welke gebieden in aanmerking kwamen voor de aanwijzing als Natura 2000-gebied. Daarbij moest de ondergrens van 250 hectare worden verlaten. In de laatste jaren heeft Nederland de Europese Commissie verzocht een aantal kleine gebieden alsnog van de lijst af te halen. Bij brief van 15 februari 2013<sup>22</sup> heb ik uw Kamer laten weten dat de Europese Commissie dit voor drie van de vijf gebieden heeft gehonoreerd. In deze brief, en in mijn brief van 8 maart 2013,<sup>23</sup> ben ik ingegaan op het samenvoegen van gebieden teneinde een meer aaneengesloten Natura 2000-areaal te realiseren. Het samenvoegen van gebieden kan ruimte

<sup>22</sup> Kamerstuk 32 670, nr. 68.

<sup>23</sup> Kamerstuk 32 670, nr. 69.

bieden voor natuur en regionale ontwikkelingen. Duidelijk is ook dat dit niet voor alle gebieden aan de orde is. Daarom worden alleen gebieden samengevoegd waar dit positieve effecten heeft. Voor dit moment betreft dat alleen de samenvoeging van de in ontwerp aangewezen Natura 2000-gebieden Gelderse Poort, Uiterwaarden IJssel, Uiterwaarden Nederrijn en Uiterwaarden Waal. Momenteel zie ik geen andere gebieden waar het samenvoegen direct voordelen biedt. Wanneer in de toekomst blijkt dat samenvoegen voor andere Natura 2000-gebieden alsnog kansen en mogelijkheden biedt, wil ik dit waar mogelijk graag faciliteren. Ik deel de opvatting van de leden van de SP-fractie dan ook niet dat de stikstof-problematiek kan worden opgelost door een meer aaneengesloten Natura 2000-areaal in combinatie met het stellen van een bovengrens aan landbouwhuisdieren. Het programma aanpak stikstof voorziet in een integrale aanpak die noodzakelijk is om zowel verbetering van de kwaliteit van Natura 2000-gebieden te realiseren als economische ontwikkelingen toe te staan. Voor een toelichting op de gekozen werkwijze verwijs ik naar mijn antwoorden op vragen van de leden van de D66-fractie in hoofdstuk 1 van deze nota naar aanleiding van het verslag. Bovendien heb ik al eerder, onder meer in het algemeen overleg van 17 april 2013,<sup>24</sup> aangegeven dat de programmatische aanpak stikstof niet is bedoeld om te sturen op de omvang van de veestapel.

Voorts vragen de leden van SP-fractie of de regering van mening is dat de implementatie van Natura 2000 de landbouw- en natuursectoren tegenover elkaar heeft gepositioneerd.

Deze opvatting heb ik niet. De implementatie van Natura 2000 heeft scherper inzichtelijk gemaakt op welke locaties de belangen van de landbouw en natuur van elkaar kunnen verschillen. Het programma aanpak stikstof biedt evenwel voldoende perspectief voor oplossingen hiervoor.

De leden van de SP-fractie vragen wat de effecten zijn van invoering van het programma aanpak stikstof op bestaand gebruik en hoe wordt omgegaan met fluctuaties in de omvang van de veestapel van een agrariër.

Het wetsvoorstel wijzigt de regeling voor bestaand gebruik die thans is neergelegd in de Natuurbeschermingswet 1998 niet. Deze regeling houdt in dat bestaand gebruik, gebruik dat op 31 maart 2010 bekend is of redelijkerwijs bekend had kunnen zijn bij het bevoegd gezag, is vrijgesteld van een vergunningplicht – behoudens indien het gebruik is aan te merken als project met mogelijke significant negatieve gevolgen voor een Natura 2000-gebied. Als de bedrijfsvoering ten opzichte van 31 maart 2010 wijzigt, zal een ondernemer alsnog een vergunning aan moeten vragen. Het bevoegd gezag kan bij het verlenen van een vergunning voor een bepaalde emissie-uitstoot rekening houden met eventuele fluctuaties in de bedrijfsvoering.

De leden van de SP-fractie vragen om een overzicht van de regelgeving die uitvoering geeft aan dit wetsvoorstel, zowel op het niveau van het Rijk als op provinciaal niveau.

De meeste regels ten aanzien van de programmatische aanpak stikstof zijn opgenomen in de Natuurbeschermingswet 1998. De Natuurbeschermingswet 1998, zoals die zal luiden na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel, eenmaal wet, bevat echter een aantal bepalingen die uitwerking vereisen in een ministeriële regeling. Het gaat hier om

<sup>24</sup> Kamerstuk 33 037, nr. 64.

voorschriften die zich naar hun aard niet lenen voor regeling in de wet zelf en om voorschriften die voortvloeien uit de bestuurlijke afspraken die in het programma zelf worden neergelegd: dit is het geval bij het vaststellen van de hoogte van de grenswaarden en het aanwijzen van projecten of andere handelingen waarvoor ontwikkelingsruimte is gereserveerd (zogenoemde projectenlijst). Voorts ben ik voornemens in de ministeriële regeling nadere regels te stellen over de volgende onderwerpen:

- het voorschrijven van het reken- en registratie-instrument AERIUS als methode voor het bepalen of projecten, andere handelingen of plannen leiden tot een toename van de stikstofdepositie op daarvoor gevoelige natuurlijke habitats en habitats van soorten;
- de registratie van de omvang van de ontwikkelingsruimte op enig moment, uitgaande van de ontwikkelingsruimte zoals vastgesteld in het programma aanpak stikstof en mutaties door af- en bijschrijvingen;
- de registratie van afschrijvingen, bijschrijvingen en het vervallen van reserveringen van ontwikkelingsruimte.

Het wetsvoorstel bevat geen basis om regels te stellen bij algemene maatregel van bestuur.

De leden van de SP-fractie vragen zich af hoe de fasering van de opname van afzonderlijke Natura 2000-gebieden in het programma aanpak stikstof zal plaatsvinden.

Ik verwijs naar mijn eerdere antwoord op vragen van de leden van de D66-fractie van gelijke strekking, in paragraaf 2.1 van deze nota naar aanleiding van het verslag.

De leden van de SP-fractie vragen hoe de provincie moet opereren, wanneer het Rijk als eerste ontwikkelingsruimte reserveert en er zou blijken dat er te weinig ontwikkelingsruimte overblijft.

Ik verwijs naar mijn eerdere antwoord op een vraag van leden van de VVD-fractie van gelijke strekking, in paragraaf 2.2 van deze nota naar aanleiding van het verslag.

De leden van de CDA-fractie vragen welke ruimte provincies hebben om aanvullende eisen te stellen in verband met stikstofemissie. Deze leden vragen of provincies hun stikstofverordeningen moeten aanpassen.

De aanpak van de stikstofproblematiek is in de Natuurbeschermingswet 1998 uitputtend geregeld. Dat betekent dat in een provinciale verordening geen aanvullende regels kunnen worden gesteld over het programma aanpak stikstof. Wel kunnen bevoegde gezagen, waaronder gedeputeerde staten van provincies, in beleidsregels neerleggen hoe zij invulling wensen te geven aan de wettelijke bevoegdheid om ontwikkelingsruimte toe te delen. In deze beleidsregels kunnen onder meer eisen worden gesteld aan de stikstofemissie van individuele initiatiefnemers die een vergunning aanvragen. Voorts kunnen in een provinciale verordening regels worden gesteld op grond van hun aanschrijvingsbevoegdheid (voorgesteld artikel 19kp, derde lid, tweede gedachtestreep) of op basis van de milieuregelgeving.

In paragraaf 2.2 van deze nota naar aanleiding van het verslag ben ik in mijn antwoord op vragen van de leden van de CDA-fractie ingegaan op het voorgestelde verbod op externe saldering. In mijn reactie op de vraag van de leden van de SP-fractie ben ik ingegaan op de gevolgen van dit voorgestelde verbod voor de bestaande provinciale stikstofverordeningen. Vijf provincies hebben thans in een verordening de mogelijkheid van externe saldering vastgelegd. Gelet op het voorgestelde verbod op externe saldering in artikel 19km, derde lid, zullen die provincies hun verordeningen op dit punt moeten aanpassen, omdat die verordeningen



anders in strijd komen met hogere regelgeving, de Natuurbeschermingswet 1998.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen wat de stand van zaken is van het overleg tussen Rijk en provincies inzake de interim-mers-problematiek. Zij vragen wanneer wordt de Kamer hierover geïnformeerd wordt.

In het nader rapport bij het wetsvoorstel staat beschreven welke oplossing voor de interim-mers ik ben overeengekomen met de provincies ben. Ik verwijs naar mijn eerdere antwoord op vragen van de leden van de SGP-fractie over de beschikbare ontwikkelingsruimte voor deze bedrijven in paragraaf 2.1 van deze nota naar aanleiding van het verslag. Mochten over de invulling van deze oplossing nadere afspraken gemaakt worden, dan zal ik uw Kamer hierover informeren bij de aanbidding van het programma aanpak stikstof.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen om een appreciatie van de LEI nota «Sociaaleconomisch perspectief van de PAS; Effecten van de Programmatische Aanpak Stikstof». Het LEI beveelt aan om bij het aanscherpen van de huisvestingsmaatregelen het gebruik van hernieuwbare energiebronnen te bevoordelen boven fossiele energiebronnen. De fractie vraagt op welke wijze de regering van plan is invulling te geven aan deze aanbeveling, zodat de programmatische aanpak stikstof ook wordt aangegrepen als kans om verduurzaming van het energiegebruik in de intensieve veehouderij te bevorderen.

Ik zie het LEI-onderzoek als een ondersteuning van het belang van de programmatische aanpak stikstof. Het LEI voorziet positieve effecten van de programmatische aanpak, zowel op de werkgelegenheid als op de leefbaarheid. De uitkomsten worden in de verdere uitwerking van en besluitvorming over het programma meegenomen.

De provincie Overijssel heeft het LEI opdracht gegeven om aanvullend op de landelijke studie ook specifiek voor Overijssel de effecten in beeld te brengen. Daarbij is op zes gebieden ingezoomd en zijn ook de effecten van gebiedsmaatregelen meegewogen. Het Overijsselse rapport van het LEI laat zien dat de sociaaleconomische effecten van de programmatische aanpak stikstof op regionaal en provinciaal niveau positief zijn. Op lokaal niveau kunnen echter ingrijpende gevolgen optreden voor individuele bewoners en ondernemers in de directe nabijheid van een aantal Natura 2000 gebieden. De positieve effecten zijn groter dan de negatieve effecten die plaatselijk optreden. Voor deze negatieve effecten op lokaal niveau zal aandacht zijn bij de verdere uitwerking en uitvoering van het programma aanpak stikstof. Het onderzoek geeft daarmee geen aanleiding om, in aanvulling op overleg dat hier al over plaatsvindt, met provincies over de aanwijzingsbesluiten te spreken.

Over het aanscherpen van de huisvestingsmaatregelen merk ik het volgende op. De voorgenomen wijziging van het Besluit ammoniak-emissie huisvesting veehouderij leidt tot het vaststellen van nieuwe maximale emissiewaarden voor verschillende diercategorieën. Hierbij wordt het principe «beste beschikbare technieken» (BBT) gehanteerd, waarbij tevens de haalbaarheid en betaalbaarheid van technieken voor de betreffende agrariër in aanmerking zijn genomen op het moment dat deze gaat investeren in een nieuwe stal. Daarnaast wordt er bij het vaststellen van de maximale emissiewaarde rekening gehouden met het aantal stalsystemen dat hieraan kan voldoen. De agrarische ondernemer heeft dan de vrijheid om te kiezen welk stalsysteem het best bij diens bedrijfsvoering past. Dit kan een luchtwasser zijn, maar dat hoeft niet. Voorts stimuleert het kabinet op dit moment al investeringen in energiebesparing of de totstandkoming van hernieuwbare energie via bijvoorbeeld de

investeringsregeling milieuvriendelijke maatregelen. In het kader van het «Energieakkoord voor duurzame energie» wordt een krachtige impuls aan de groei van de economie en daarmee de werkgelegenheid gegeven. Momenteel vindt uitwerking van een marsroute met de betrokken partijen plaats.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of het programma aanpak stikstof voldoende rekening houdt met stikstofdepositie van verder afgelegde activiteiten en wat de reikwijdte is van het programma.

Ik verwijs naar mijn voorgaande antwoorden op vragen van de leden van de D66-fractie in hoofdstuk 1 en op vragen van de leden van de SP-fractie in paragraaf 2.2 van deze nota naar aanleiding van het verslag.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen wat de gevolgen zijn als stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden toch niet worden opgenomen in het programma aanpak stikstof.

Het niet opnemen van Natura 2000-gebieden in het programma aanpak stikstof is een theoretisch geval, zoals ik in antwoord op een eerdere vraag van leden van de D66-fractie in paragraaf 2.1 van deze nota naar aanleiding van het verslag heb aangegeven.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of projecten die onder de grenswaarde vallen bij elkaar opgeteld geen nadelige invloed hebben op het stikstofdepositieniveau in een Natura 2000-gebied.

Ik verwijs naar mijn antwoord op een eerdere vraag van de leden van de VVD-fractie over de grenswaarde in paragraaf 2.5 van deze nota naar aanleiding van het verslag.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of de programmatische aanpak stikstof zal leiden tot een lager niveau van stikstofdepositie.

De aanvullende emissiebeperkende maatregelen in de landbouw leiden tot een lagere stikstofdepositie ten opzichte van de autonome ontwikkeling. Een deel van die verlaging wordt ingezet als ontwikkelingsruimte. Ook na toedeling van ontwikkelingsruimte zal de stikstofdepositie in Nederland dalen.

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie wijzen op pogingen van de provincie Overijssel (en Noord-Brabant) om oplossingen te vinden die met de programmatische aanpak stikstof vergelijkbaar zijn die er niet zijn. Zij vragen waarom de regering verwacht dat het programma aanpak stikstof niet eenzelfde lot zal ondergaan.

Ik verwijs naar mijn antwoord op een vraag van de leden van de SP-fractie van gelijke strekking in paragraaf 2.5 van deze nota naar aanleiding van het verslag.

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie merken op dat de Europese Commissie Nederland kritisch volgt. Zij vragen hoe de regering, als de uitvoering van het programma aanpak stikstof tegenvalt, denkt nog uit te leggen dat boetes niet gerechtvaardigd zijn.

Het spreekt vanzelf dat de Europese Commissie op grond van haar taak de tenuitvoerlegging van de Vogel- en Habitatrichtlijn volgt. Met de Europese Commissie is op ambtelijk niveau regelmatig contact over de programmatische aanpak stikstof en dat contact verloopt goed.

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie vragen hoe de regering wil omgaan met de depositie van bestaand gebruik. Zij vragen van welke datum de regering uitgaat en welke wijzigingen maken dat sprake is van volledige implementatie van artikel 6 van de Habitatrichtlijn.

Ik neem aan dat de leden van de Partij voor de Dieren-fractie doelen op de vrijstelling van de vergunningplicht voor bedrijven die voor 1 oktober 2005 zijn opgericht of uitgebreid die was opgenomen in het wetsvoorstel zoals dat aan de Afdeling advisering van de Raad van State voor advies was voorgelegd. Ik verwijs in de eerste plaats naar mijn antwoord in hoofdstuk 1 van deze nota naar aanleiding van het verslag op een vraag van de leden van de SGP-fractie. In aanvulling daarop merk ik op dat met vergunningverlening voor bestaande situaties wordt voldaan aan de eisen die artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn stelt. Ten aanzien van gebieden die zijn aangewezen ter uitvoering van de Vogelrichtlijn vindt legalisering plaats door vergunningverlening voor bedrijven die zijn opgericht of uitgebreid tussen 10 juni 1994, dan wel de datum waarop het gebied is aangewezen voor zover die aanwijzing plaats heeft gevonden na 10 juni 1994, en 1 februari 2009. Ten aanzien van gebieden die zijn aangewezen ter uitvoering van de Habitatrichtlijn verlenen gedeputeerde staten vergunningen aan bedrijven die zijn opgericht of uitgebreid tussen 7 december 2004, dan wel de datum waarop het desbetreffende gebied na 7 december 2004 door de Europese Commissie tot een gebied van communautair belang is verklaard, en 1 februari 2009.

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie wijzen erop dat in de Eilandspolder op enkele percelen 0,21 hectare veenmosrietland op land wordt gekweekt, terwijl veenmosrietland zich in natuurlijke omstandigheden vanuit open water ontwikkelt. Deze leden vragen of de regering een dergelijke benadering als model ziet voor natuurbeleid of als landbouw met andere doelen.

Deze vraag van de leden van de Partij voor de Dieren-fractie gaat uit van een onjuiste veronderstelling. In de Eilandspolder gaat het om herstel van verloren gegaan veenmosrietland. Er is dus geen sprake van «kweken» van veenmosrietland. Dit is geen modelbenadering, maar de in dit geval minimaal noodzakelijke aanpak. Herstel op voormalige plekken gaat sneller dan de lange route via verlanding vanuit open water.

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie vragen wanneer de kritische depositiewaarde wordt gehaald en waarom de regering verwacht dat ontwikkelingsruimte kan worden geboden op basis van de wijzigingen die sinds de programmatische aanpak stikstof zijn doorgevoerd.

Van belang is om de natuurkwaliteit in het geheel te beoordelen: om die reden zijn herstelstrategieën opgesteld. Op basis van de verbetering van de natuurkwaliteit en een dalende stikstofdepositie kan ontwikkelingsruimte worden vergeven. Ik verwijs verder naar mijn eerdere antwoorden op vragen van de leden van de SGP-fractie in hoofdstuk 1 en van leden van de Partij voor de Dieren-fractie in paragraaf 2.2 van deze nota naar aanleiding van het verslag.

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie zijn met de commissie voor de milieueffectrapportage van mening dat de ontwikkelingsruimte en de uitgifte daarvan in het programma aanpak stikstof gebaseerd lijken op een verwacht natuurherstel en niet op een gegarandeerd natuurherstel. Zij menen dat dit te weinig zekerheid biedt dat ontwikkelingsruimte kan worden uitgegeven zonder dat dit het behalen van de instandhoudingsdoelstellingen in gevaar brengt.

Deze mening van de leden van de Partij voor de Dieren-fractie deel ik niet. De systematiek van het programma aanpak stikstof biedt voldoende zekerheid dat de uitgifte van ontwikkelingsruimte het bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen niet in gevaar brengt. Voor een toelichting verwijs ik naar mijn antwoord op de vragen van de leden van de D66-fractie in paragraaf 2.2 van deze nota naar aanleiding van het verslag.

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie vragen of de regering bereid is de gevolgen van de programmatische aanpak stikstof integraal in beeld te brengen.

In de milieueffectrapportage die voor het programma aanpak stikstof wordt opgesteld worden de milieugevolgen van het programma aanpak stikstof integraal in beeld gebracht.

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie vragen waarom de regering niet kiest voor sanering van de intensieve veehouderij om meer economische ontwikkeling mogelijk te maken. Deze leden vragen of de regering bereid is tot het uitvoeren van een kosten-batenanalyse van de intensieve veehouderij.

Mondiaal staan we gezamenlijk voor de opgave om in 2050 negen miljard mensen te voeden, die door de toenemende welvaart naar verwachting meer dierlijke eiwitten gaan consumeren. Tegelijkertijd zullen natuurlijke hulpbronnen steeds schaarser worden. De sleutel is groene groei: meer produceren met minder input van grondstoffen. De Nederlandse intensieve veehouderijsectoren met de ermee verbonden agribusiness zijn bij uitstek in staat om binnen de veranderende maatschappelijke randvoorwaarden hier een bijdrage aan te leveren. In mijn brief van 14 juni 2013<sup>25</sup> heb ik het kabinetsstandpunt inzake de omvang van de intensieve veehouderij en schaalgrootte uiteengezet en aangegeven op welke wijze het kabinet de noodzakelijke transitie tot een zorgvuldige en duurzame veehouderij de komende jaren gaat vormgeven. In het verleden zijn verschillende kosten- en batenanalyses uitgevoerd naar de intensieve veehouderij in Nederland. Ik verwijs u onder andere naar het onderzoek «Maatschappelijke effecten van intensieve veehouderij: een vergelijking van productiesystemen» dat in mei 2008 aan de Tweede Kamer is aangeboden.<sup>26</sup> Ik zie in het licht van mijn brief van 14 juni 2013 geen meerwaarde in het opnieuw uitvoeren van een dergelijke analyse.

De Staatssecretaris van Economische Zaken,  
S.A.M. Dijkema

---

<sup>25</sup> Kamerstuk 28 973, nr. 134.

<sup>26</sup> Kamerstuk 28 973, nr. 28