

Vergaderjaar 2013–2014

33 669

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

B

### VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR ECONOMISCHE ZAKEN<sup>1</sup>

Vastgesteld 3 juni 2014

Het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel geeft de commissie aanleiding tot het maken van de volgende opmerkingen en het stellen van de volgende vragen. De commissie verzoekt de regering de vragen uiterlijk 26 juni 2014 te beantwoorden.

#### Inleiding

De leden van de **VVD**-fractie hebben met genoegen kennisgenomen met de voorgestelde wijziging van de Natuurbeschermingswet ten behoeve van de invoering van de programmatische aanpak stikstof (PAS). Deze leden juichen het toe dat een praktische en zo mogelijk soepele uitweg wordt gezocht uit de gecompliceerde implementatie van het Natura 2000-beleid. Deze tevredenheid neemt niet weg dat de leden van de VVD-fractie moeite blijven houden met de grote beleidsmatige en procedurele complexiteit waarin het natuurbeleid in Nederland terecht is gekomen. Daartoe moet niet beschuldigend worden gewezen naar de Brusselse richtlijnen; het is Nederland zelf dat hiervoor heeft gekozen en deze keuzes heeft ingebracht in de Europese regelgeving. Wat betreft toekomstig beleid zou serieus moeten worden nagedacht over versoepeling van het natuurbeleid, waarbij als uitgangspunt moet worden gehanteerd dat Nederland geen echte, oorspronkelijke en dus ongerepte natuur kent, maar wel boeiende cultuurlandschappen met een rijkdom aan natuurwaarden. De natuur in ons land is ontwikkelde natuur, dus met de hand van de mens daarin en een grote beheersopgave. Daar past geen verstand instandhoudingsbeleid bij, wel een ontwikkelbeleid. De voorlig-

<sup>1</sup> Samenstelling:

Holdijk (SGP), Kneppers-Heijnert (VVD) (*voorzitter*), Terpstra (CDA), Sylvester (PvdA), Essers (CDA) Thissen (GL), Nagel (50PLUS), Elzinga (SP), Huijbregts-Schiedon (VVD), Koffeman (PvdD), Reuten (SP), Schaap (VVD), Flierman (CDA), Hoekstra (CDA), Van Boxtel (D66), Backer (D66), Vos (GL), De Lange (OSF), Schrijver (PvdA), Postema (PvdA), Vlietstra (PvdA) (*vice-voorzitter*), Van Strien (PVV), Faber-van de Klashorst (PVV), Ester (CU), Bröcker (VVD), Beckers (VVD), Van Beek (PVV), Gerkens (SP), Koning (PvdA).

gende wet geeft de leden van de VVD-fractie aanleiding tot het stellen van een aantal vragen en het maken van een aantal opmerkingen.

De leden van de **PvdA**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de Wijziging van de Natuurbeschermingswet 1998 (Programmatische Aanpak Stikstof). Zij waarderen de inzet van de regering om de stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden te doen dalen door brongerichte maatregelen en tegelijkertijd een deel van de daling weer toe te kennen als ontwikkelingsruimte voor economische ontwikkelingen. Zij achten het wetsvoorstel een verbetering ten opzichte van de huidige situatie. Wel hebben zij nog enkele vragen.

De leden van de **CDA**-fractie in de Eerste Kamer hebben met belangstelling kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel. De leden van de CDA-fractie onderschrijven het voorgestelde systeem waarbij, middels een gezamenlijke en samenhangende aanpak, wordt beoogd economische ontwikkeling te laten samengaan met de realisering van de doelen voor de Natura 2000-gebieden. Deze leden hebben evenwel nog een aantal vragen aan de regering.

De leden van de **PVV**-fractie hebben kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel en hebben enkele vragen.

De leden van de **SP**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel en zij hebben daarover een aantal vragen.

De leden van de **GroenLinks**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de Wijziging van de Natuurbeschermingswet 1998 ten behoeve van de programmatische aanpak stikstof. De leden hebben een aantal vragen over dit wetsvoorstel.

Het lid van de **SGP**-fractie heeft met belangstelling kennis genomen van het voorliggende wetsvoorstel. Het lid heeft wel enkele vragen.

Het lid van de fractie van de **Partij voor de Dieren** heeft met afkeuring kennis genomen van het voorstel tot wijziging van de Natuurbeschermingswet 1998 (programmatische aanpak stikstof) en wil de regering nog enkele vragen voorleggen.

### **Vragen en opmerkingen van de leden van de VVD-fractie**

De PAS kent 2 *overall* beleidssegmenten: generiek beleid en specifiek gebiedsbeleid. De leden van de VVD-fractie zouden een nadere beschouwing van de regering over het generieke beleid op prijs stellen. Welk beleid staat de regering hierbij in concrete zin voor ogen? Welke mogelijkheden voor terugdringing van de N-deposities zijn op korte termijn haalbaar? Aangezien hier ook de depositie uit bronnen van buiten onze landsgrenzen aan de orde is, vragen deze leden zich af hoe de regering dit in internationaal verband wil aanpakken. Wordt hiertoe overleg gevoerd? Staat de regering maatregelen in EU-verband voor ogen? Wordt hiertoe overleg gevoerd met de buurlanden en dan met name België in verband met de Antwerpse haven?

Met name de veehouderijsectoren zullen veel moeten bijdragen aan de terugdringen van de N-depositie. Tegelijk moet voorkomen worden dat deze bedrijven in de omgeving van kwetsbare Natura 2000-gebieden op slot komen te zitten. Paradoxaal is dat juist de ontwikkeling en tegelijk modernisering van deze bedrijven veel kan bijdragen aan een afnemende N-depositie. Anders gezegd, hoe meer ruimte deze bedrijven krijgen om zich te ontwikkelen en dus de combinatie van groei en modernisering door te voeren, hoe beter voor het milieu (en overigens ook voor andere

al dan niet wettelijk vereiste doelstellingen). Deelt de regering de opvatting van de leden van de VVD-fractie dat de ontwikkelingsruimte voor de veehouderij niet als een sluitpost moeten worden gezien, dus als een ruimte die blijft als aan depositievoorwaarden wordt voldaan, maar ook als een katalysator van gunstige milieueffecten? Zou dit er niet toe moeten aanzetten extra in te zetten op het ontwikkelen en moderniseren van bedrijven in kwetsbare gebieden? Deelt de regering de mening van deze leden dat hiertoe niet een defensief maar een offensief ontwikkelingsbeleid moet worden gegeneerd?

Het is de leden van de VVD-fractie nog niet geheel duidelijk wat verstaan moet worden onder de regels dan wel criteria die moeten worden opgesteld voor het toedelen van prioritaire projecten. Welke overheid is in laatste instantie bevoegd de keuze van projecten vast te leggen: zijn dit de provincies, als verantwoordelijke instanties voor het natuurbeleid, of is dit het Rijk als verantwoordelijke voor de ministeriële regeling? Hoe kan worden voorkomen dat zich in elk van de 12 provincies een eigen afwegingskader voor deze prioritaire projecten ontwikkelt, met als gevolg heterogeniteit of concurrentie tussen de provincies omwille van een groter aandeel in de totale ruimte?

Het beleid rond de PAS spreekt ook over maatregelen die de natuur robuuster moeten maken en dus de kwetsbaarheid verminderen. De leden van de VVD-fractie juichen de ontwikkeling van dergelijke maatregelen toe, maar hopen wel dat hierbij brede randvoorwaarden van effectiviteit en efficiency in acht worden genomen. Wat betreft de afwegingen daarbij gaat het ook om de effecten op de gebieden die in de invloedssfeer van de Natura 2000-gebieden liggen. Deze gebieden zijn er bij gebaat de Natura 2000-doelstellingen niet als een starre instandhoudingsplicht te interpreteren, maar ook als een ontwikkelingsuitdaging, zowel binnen de naturabegrenzing als daarbuiten. Veel kan worden bereikt als de partijen die hierbij betrokken zijn in een open en interactieve sfeer met elkaar omgaan en win-win resultaten nastreven. Dat kan ook voorkomen dat de processen ontaarden in proceduredwang en administratieve benaderingen. Denkt de regering te kunnen bevorderen dat in gebiedsprocessen voor een dergelijke benadering wordt gekozen?

### **Vragen en opmerkingen van de leden van de PvdA-fractie**

In een artikel van drs. H.E. Woldendorp in 2012 wordt de PAS aangeduid als «de Himalaya van het natuurbeschermingsrecht: tot grotere hoogte kan de moeilijkheidsgraad niet meer stijgen».<sup>2</sup> Graag ontvangen de leden van de PvdA-fractie een toelichting op de wijze waarop het systeem in de praktijk werkt. Nu voor alle 130 Natura 2000-gebieden gebiedsanalyses zijn gemaakt en het conceptprogramma vergaand klaar is moet het in de ogen van deze leden mogelijk zijn aan de hand van bijvoorbeeld één van de Natura 2000-gebieden te illustreren hoe beide doelen (ecologie en economie) met elkaar worden verbonden en hoe de ontwikkelingsruimte wordt bepaald en toegeedeeld.

De ontwikkelingsruimte is gebaseerd op de verwachte depositiedaling als gevolg van schonere auto's, schonere industrieën en maatregelen in de landbouw. Op basis waarvan denkt de regering zeker te weten dat die daling ook werkelijk gaat plaats vinden? Zo stagneren volgens het Planbureau voor de Leefomgeving de agrarische stikstofemissies al sinds 2005 op een te hoog niveau en kan met het afschaffen van de melkquota in 2015 een forse uitbreiding van de melkveehouderij worden verwacht. Hoe beoordeelt de regering deze gegevens in relatie tot de verwachting

<sup>2</sup> Journaal Flora en fauna juli 2012, nr. 4, p. 155.

dat de depositie daalt? Hoe denkt de regering te bevorderen dat niet alleen toestemmingsbesluiten worden genomen en geëffectueerd op basis van verwachte ontwikkelingsruimte, maar gelijktijdig maatregelen worden genomen om de instandhoudingsdoelen dichterbij te brengen? Hoe wordt voorkomen dat «de huid wordt verkocht voordat de beer is geschoten» of te wel: hoe garandeert de regering dat te realiseren natuurdoelen niet achterblijven bij economische doelen en ruimte wordt weggegeven die er nadien niet blijkt te zijn? Economie en ecologie dienen hierbij hand in hand te gaan.

In een brief aan de Tweede Kamer refereerde de Staatssecretaris van Economische Zaken aan de uitspraak van de Advocaat-Generaal van het Hof van Justitie van de Europese Unie inzake rijksweg A2.<sup>3</sup> Kan de regering aangeven welke implicaties deze uitspraak kan hebben in het licht van voorliggend wetsvoorstel?

Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland hebben gewezen op een in hun ogen bestaande omissie in het wetsvoorstel ten aanzien van de vaststelling van bestemmingsplannen. Zij maken zich zorgen of voor niet-prioritaire projecten die in een bestemmingsplan worden opgenomen en niet-prioritaire infrastructurele projecten voldoende ontwikkelingsruimte beschikbaar is. Reservering van ontwikkelingsruimte voor niet-prioritaire projecten is immers op basis van het wetsvoorstel niet mogelijk, terwijl bij de vaststelling van een bestemmingsplan of bij niet-prioritaire infrastructurele projecten steeds moet worden aangetoond dat er in de lopende PAS-periode ontwikkelingsruimte beschikbaar is. Graag ontvangen de leden van de PvdA-fractie een reactie op dit punt. Is er in de ogen van de regering sprake van een omissie zoals de Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland menen?

Meer in zijn algemeenheid vragen deze leden de regering uiteen te zetten hoe zij denkt te voorkomen dat een groot deel van de ontwikkelingsruimte wordt gereserveerd voor prioritaire projecten van Rijk en provincies en geen ruimte over blijft voor projecten van gemeenten en ondernemers. Deze leden vragen de regering hen te informeren over de uitwerking van een in de Tweede Kamer aangenomen amendement waarin wordt uitgesproken dat criteria moeten worden opgesteld om te bepalen wat prioritair is en hoe verantwoord wordt dat reserveringen voor prioritaire projecten opwegen tegen de vrije ontwikkelingsruimte.<sup>4</sup>

### **Vragen en opmerkingen van de leden van de CDA-fractie**

De Nederlandse regelgeving is, zo begrijpen de leden van de fractie van het CDA, een uitvloeisel van de Europese Richtlijn die op een voor Nederland specifieke wijze in wetgeving is omgezet. Is daarbij sprake van een zogenaamde nationale kop, zo vragen de leden de regering. In het veld is te horen dat Nederland de Europese regelgeving onnodig vergaand heeft geïnterpreteerd, wat onnodig nadelige consequenties tot gevolg heeft. Deelt de regering deze visie? Indien dat niet het geval is, ontvangen de leden graag een inhoudelijke toelichting waarom niet. Voorts zijn deze leden er in geïnteresseerd te vernemen hoe andere Lidstaten de Richtlijn in wetgeving hebben omgezet en of als gevolg daarvan dezelfde problemen aan de orde zijn.

Het wetsvoorstel regelt dat ontwikkelingsruimte vooraf bij ministeriële regeling dwingend kan worden gereserveerd voor zogenaamde prioritaire projecten. Uit het voorgestelde artikel 19kn, vijfde lid, van de Natuurbe-

<sup>3</sup> 33 669, nr. 41, p. 2.

<sup>4</sup> 33 669, nr. 85.

schermingswet 1998 volgt dat deze prioritaire projecten aantoonbaar van nationaal of provinciaal maatschappelijk belang moeten zijn. In aanvulling hierop kunnen provincies desgewenst ontwikkelingsruimte reserveren in beleidsregels of verordeningen.<sup>5</sup> De leden van de CDA-fractie vernemen in dit verband graag van de regering hoe in de benutting van de ontwikkelingsruimte een evenwichtige verhouding tot stand komt tussen voornoemde «overheidsprioritering» op Rijks- en provinciaal niveau en private of gemeentelijke ontwikkelingsbehoeften (vrije ontwikkelingsruimte). Naar het oordeel van deze leden is het immers van belang dat voorkomen wordt dat Nederland «op slot gaat» voor aan stikstofemissie gerelateerde ontwikkelingen. Kan – zo vragen de leden van de CDA-fractie zich af – gelet op het nationaal of provinciaal maatschappelijk belang ook vrije ontwikkelingsruimte worden gereserveerd ten behoeve van private of gemeentelijke economische ontwikkelingsbehoeften? Is er met andere woorden een mogelijkheid dat bijvoorbeeld provincies een deel van de ontwikkelingsruimte als «nader te bestemmen voor private en lokale ontwikkelingen» reserveren?

Het niet voorhanden hebben van voldoende ontwikkelingsruimte kan ertoe leiden dat bestemmingsplannen niet uitvoerbaar zijn en daarmee rechterlijke toetsing niet doorstaan. Kan de regering in dit licht aangeven hoe de termijn van zes jaar voor de periode waarbinnen de ontwikkelingsruimte wordt bepaald zich verhoudt tot de termijn van tien jaar waarvoor bestemmingsplannen worden vastgesteld, mede in het licht van het voornemen om die termijn in de Omgevingswet voor gemeentelijke omgevingsplannen geheel te laten vervallen?

In aansluiting hierop vragen de leden van de CDA-fractie zich af op de systematiek van de ontwikkelingsruimte niet sterk centraliserend zal werken. Uiteindelijk zal het Rijk samen met de provincies vrijwel de gehele ruimte voor ontwikkeling, voor zover het Natura 2000-gebieden raakt, bepalen. Die sturingswijze lijkt haaks te staan op het beleid waarbij decentrale overheden meer verantwoordelijkheid voor ruimtelijk-, economisch-, en natuurbeleid krijgen. Deze leden vragen de regering hierop te reageren.

De PAS heeft tot doel ontwikkelingsruimte te realiseren voor nieuwe economische activiteiten met stikstofuitstoot in de buurt van de Natura 2000-gebieden. Hiertoe zal, als de leden dat goed zien, eerst een daling van de huidige stikstofwaarden gerealiseerd dienen te worden. Op welke termijn acht de regering ontwikkelingsruimte voor nieuwe economische activiteiten, dan wel realisering van de Natura 2000-doelstellingen, haalbaar? Tevens vragen de leden van de CDA-fractie de regering in te gaan op de effecten van de instandhoudingsdoelstellingen van kleine Natura 2000-gebieden op de ontwikkelingsmogelijkheden voor de omliggende regio's, alsmede op de verhouding hiervan tot de te realiseren balans op nationaal niveau. Zien de leden van de CDA-fractie het goed dat de mate van versnippering in kleine Natura 2000-gebieden de ontwikkelingsmogelijkheden in bepaalde regio's met veel van die kleine gebieden sterk beperkt? Kan de regering de gevolgen voor de verscheidene gebiedsgrootten aangeven? Is het denkbaar dat een aantal kleinere gebieden van hun Natura status wordt ontdaan, en bijvoorbeeld elders grotere eenheden worden gevormd?

Voorts vragen de leden van de CDA-fractie de regering inzichtelijk te maken welke ontwikkelingsruimte voor grote infrastructurele projecten en bestaande voorzieningen (waaronder de mainports Schiphol en de Rotterdamse Haven) beschikbaar is dan wel gereserveerd wordt, mede gelet op toekomstige groeiomlijkheden en -behoeften. Daarnaast

<sup>5</sup> 33 669, nr. 3, p. 14.

vragen deze leden naar de effecten van stikstofdepositie afkomstig uit België voor met name de provincie Zeeland. Kan de regering inzichtelijk maken wat de (verwachte) (toekomstige) effecten hiervan zijn, bijvoorbeeld op de nog ter beschikking staande vrije ontwikkelingsruimte in dit gebied? Meer in het algemeen verzoeken deze leden de regering aan te geven op welke wijze in de programmatische aanpak rekening gehouden wordt met toekomstige ruimte voor vrije ontwikkeling alsmede voor prioritaire projecten.

Artikel 19j van de Natuurbeschermingswet 1998 bepaalt dat een bestuursorgaan bij de vaststelling van een bestemmingsplan rekening houdt met de gevolgen van het plan op de Natura 2000-gebieden, dan wel dat een passende beoordeling dient te worden gemaakt. De leden van de CDA-fractie vragen de regering of het niet wenselijker zou zijn deze «toets» uit te voeren in relatie tot de voorziene ontwikkelingsruimte bij de daadwerkelijke start van de activiteiten die door het plan of het project mogelijk worden in plaats van de ontwikkelingsruimte bij de vaststelling van een bestemmingsplan of het tracébesluit. Daar kan met name bij grote infrastructuurprojecten vele jaren tussen zitten, zodat het gevaar bestaat dat onnodig ontwikkelingsruimte op korte termijn wordt gereserveerd. Kan daarmee ook een deel van de problematiek van de mainports worden opgelost? Deze leden vragen de regering in te gaan op deze punten.

In het Verslag en de Nota naar aanleiding van het verslag kwam een vraag van leden van de Tweede Kamer aan de orde over de relatie tussen de programmatische aanpak stikstof en de door de Afdeling bestuursrecht-spraak van de Raad van State gestelde prejudiciële vragen aan het Hof van Justitie van de Europese Unie in verband met de zaak tegen het tracébesluit A2 's-Hertogenbosch–Eindhoven.<sup>6</sup> Destijds moest het Hof nog uitspraak doen en gaf de regering alvast aan de antwoorden van het Hof van belang te achten en deze te zullen bestuderen. Op 15 mei jongstleden heeft het Hof van Justitie de gestelde prejudiciële vragen beantwoord.<sup>7</sup> De leden van de CDA-fractie vragen de regering of zij thans van oordeel is dat aanleiding bestaat tot het wijzigen van de systematiek van de programmatische aanpak stikstof.

Ten slotte merken de leden van de CDA-fractie op dat in de loop der jaren een zeer ingewikkeld systeem ten aanzien van vergunningverlening voor aan stikstofemissie gerelateerde activiteiten en de realisering van de instandhoudingsdoelstellingen voor de Natura 2000-gebieden is ontstaan. Is de uitvoerbaarheid van de regelgeving hiermee niet in sterke mate en ongewenst complex geworden, zo vragen deze leden de regering? In het verlengde hiervan vragen de leden van de CDA-fractie de regering of zij andere wegen heeft overwogen, dan wel of zij andere mogelijkheden ziet, op nationaal of Europees niveau, om op een efficiëntere en minder complexe wijze dezelfde doelstellingen voor natuur en economische ontwikkeling te behalen? Kan de regering aangeven hoe zij staat tegenover een herijking van het huidige stelsel om aldus te komen tot een (hernieuwd) toekomstbestendig én uitvoerbaar systeem?

### **Vragen en opmerkingen van de leden van de PVV-fractie**

De leden van de PVV-fractie vragen of de stelling juist is dat als een Natura 2000-gebied niet wordt opgenomen in de PAS, er geen ontwikkelingsruimte ontstaat? Worden alle Natura 2000-gebieden in eerste instantie, bij inwerkingtreding van de wet, opgenomen in het programma? Klopt het

<sup>6</sup> 33 669, nr. 6, p. 9.

<sup>7</sup> HvJ EU 15 mei 2014, C-521/12, ECLI:EU:C:2014:330.

dat Natura 2000-gebieden, die niet overbelast zijn, niet worden opgenomen in het programma? Zo ja, wat zijn dan de gevolgen voor bijvoorbeeld een melkveehouder die naast of in de nabijheid van dit gebied zijn bedrijfsvoering heeft? Zijn er nog uitbreidingsmogelijkheden voor zijn bedrijf?

Een Natura 2000-gebied mag alleen in het programma worden opgenomen als blijkt uit de gebiedsanalyse de zekerheid bestaat dat de natuurlijke kenmerken van het gebied niet zullen worden aangetast door projecten of andere handelingen waarvoor toestemming zal worden verleend onder toedeling van ontwikkelingsruimte. Lijkt dit niet een onmogelijke voorwaarde, zo vragen de leden van de PVV-fractie. Veel van de stikstofdepositie is afkomstig uit het buitenland. In hoeverre is er zicht op de hoeveelheid stikstof afkomstig uit het buitenland, die neerslaat in de Natura 2000-gebieden? En dit in de relatie met de buitenlandse activiteiten die stikstofdepositie veroorzaken in deze gebieden? Daarnaast vragen deze leden hoe er wordt geborgd dat opname van een Natura 2000-gebied in het programma niet onderhevig is aan willekeur van de opstellers van het beheerplan?

Voor het geval een wijziging van de inhoud van het programma ook gevolgen voor de ontwikkelingsruimte heeft, zal dat leiden tot een nieuwe vaststelling van de vanaf dat moment voor elk gebied beschikbare ontwikkelingsruimte. Wat zijn hiervan de gevolgen voor de reeds vergunde activiteiten en activiteiten die onder de grenswaarde vallen?

De leden van de PVV-fractie vragen of er in kaart is gebracht wat ieder persoon gemiddeld produceert aan stikstof per jaar? Zo ja, om welke hoeveelheid gaat het? Zo nee, is de regering bereid om dit alsnog in kaart te brengen?

Het programma wordt minstens eenmaal in de zes jaar vastgesteld. In welke gevallen wordt het programma meer dan eenmaal in de zes jaar vastgesteld?

Voor activiteiten die de grenswaarde niet overschrijden en daarmee niet vergunningsplichtig zijn, wordt in het programma depositieruimte beschikbaar gesteld; voor deze activiteiten is dus geen ontwikkelingsruimte nodig. Om welke activiteiten gaat het? Wordt er een lijst van deze activiteiten gemaakt met de bijbehorende depositie? Zo ja, wordt deze ook openbaar gemaakt? Indien dit het geval is, waar en wanneer wordt deze lijst openbaar gemaakt?

### **Vragen en opmerkingen van de leden van de SP-fractie**

De leden van de SP-fractie vragen de regering om toelichting te geven op de modelmatige meting van stikstofdepositie. Achten de regering de veronderstellingen die aan het model (of de modellen) ten grondslag liggen voldoende realistisch? Wat is de sterkte en wat is de zwakte van het model? Hoe wordt er, zo nodig, gewerkt aan de verbetering van het model?

De leden van de SP-fractie hebben vragen over de doelen van Natura 2000. Met de PAS wordt door het beoogd blijvend laten dalen van stikstofdepositie en het uitvoeren van herstelstrategieën gepoogd te voldoen aan de natuurdoelen van Natura 2000. Kan de regering enigermaten garantie geven dat de stikstofdepositie voldoende omlaag zal gaan om de doelen te halen? Hoe wordt gewaarborgd dat projecten met een stikstofdepositie onder de drempelwaarde geen significante negatieve effecten hebben op een natuurgebied?

De leden van de SP-fractie hebben vragen over de PAS in verband met de uitspraak van het Europees Hof van Justitie in de zaak verbreding-A2.<sup>8</sup> Is het correct dat uit genoemde uitspraak blijkt dat herstelwerkzaamheden in hetzelfde gebied moeten plaatsvinden en niet op een andere plaats gecompenseerd mogen worden? Zo ja, wat is volgens de regering het gevolg van deze uitspraak voor de PAS?

### **Vragen en opmerkingen van de leden van de GroenLinks-fractie**

Allereerst maken de leden van de GroenLinks-fractie zich zorgen over het bieden van economische ontwikkelruimte terwijl nog niet gegarandeerd is dat die ruimte ecologisch gezien ook bestaat. Kan de regering aangeven in welke mate bij het bieden van economische ontwikkelruimte vooruit wordt gelopen op de positieve effecten van herstelmaatregelen? Stel dat die positieve effecten tegenvallen of in het geheel niet worden gerealiseerd, welke mogelijkheden biedt de PAS dan om zodanig in te grijpen dat ofwel de depositie door de nieuwe activiteiten voldoende wordt teruggebracht, ofwel alsnog extra herstelmaatregelen worden genomen om het voorziene positieve effect te realiseren? Hoe groot is het risico dat er economische ontwikkelruimte wordt weggegeven, die in feite niet bestaat en niet gecreëerd kan worden? Wil de regering ook nog eens ingaan op het risico van tegenvallers bij niet-bewezen herstelmaatregelen? Hoe borgt zij dat voldoende effect wordt gerealiseerd?

De leden van de GroenLinks-fractie plaatsen kritische kanttekeningen bij de trendmatige verlaging van de depositie. Zij willen dit aan de hand van een voorbeeld, de Peel, aan de regering voorleggen. Uit de (concept)gebiedsanalyse voor de Peel blijkt dat in 2030 35% reductie van depositie wordt bereikt. Dat betekent dat er in 2030 nog tweemaal te veel depositie is ten opzichte van de Kritische Depositiewaarde (KDW). Doel van de PAS is onder meer dat deze Kritische Depositiewaarde als stip aan de horizon haalbaar moet blijven. Is de regering het met deze leden eens dat dit zeer twijfelachtig is, gezien het feit dat er dan na 14 jaar van maatregelen in het kader van de PAS nog steeds volstrekt onvoldoende effect is gerealiseerd? Waarom zou het daarna nog wel gaan lukken om de Kritische Depositiewaarde te realiseren? Is de regering bereid het beleid zodanig aan te scherpen dat de reductie van depositie veel sneller en eerder plaatsvindt?

De leden van de GroenLinks-fractie plaatsen vraagtekens bij de effectiviteit van de PAS. De bronmaatregelen van de PAS moeten een reductie van 10 miljoen kiloton N in de veehouderij in heel Nederland opleveren. Ofwel ruim 8% van de totale emissie van ammoniak, te weten 122 miljoen kilogram, in Nederland. Ontwikkelingen buiten de PAS leveren een veel grotere bijdrage aan het bereiken van de Kritische Depositiewaarde (KDW), zoals de schonere motoren, de vermindering van de achtergronddepositie en de vermindering van buitenlandse deposities (die laatste zorgen zelfs voor de helft van de vermindering van stikstofdepositie). Hoe beoordeelt de regering de effectiviteit van de PAS, in vergelijking met reducties in de andere sectoren en autonome ontwikkelingen? Hoe beoordeelt de regering de 8% reductie van emissies in de veehouderij, in het licht van een totale reductie van 35% in bijvoorbeeld de Peel? Is het in het licht van die geringe bijdrage vanuit de veehouderij aan de vermindering van stikstof emissies niet vreemd dat dan ook nog de helft ervan wordt teruggegeven als ontwikkelruimte voor de landbouw, namelijk 5,6 miljoen kiloton?

De nieuwe wet moet een neergaande trend van N-deposities in de regio borgen. Hoe beoordeelt de regering het feit dat er manieren zijn om

<sup>8</sup> HvJ EU 15 mei 2014, C-521/12, ECLI:EU:C:2014:330.



buiten het PAS sturingskader om deze borging te ondergraven, zoals via de cumulatie van uitbreidingen onder de drempelwaarde (die naar verwachting op 1,0 Mol per jaar wordt gesteld) en de mogelijkheid van externe saldering buiten de ontwikkelingsruimte van de PAS? De externe saldering is via een amendement in het wetsvoorstel opgenomen en niet in het advies van de Raad van State meegenomen. Is de regering bereid alsnog advies van de Raad van State op dit onderdeel te vragen?

Het is de bedoeling dat via monitoring wordt bijgehouden of de bronmaatregelen worden gerealiseerd en de vermindering van stikstof-emissie en stikstofdepositie volgens plan verloopt. Ook zal de uitvoering en de effectiviteit van de ecologische herstelmaatregelen worden gemonitord, de natuurkwaliteit van de habitats en de uitgegeven en beschikbare ontwikkelingsruimte. Op basis van de monitoring is het «hand aan de kraan»-principe in de wet geformuleerd, om te kunnen ingrijpen en bijsturen. Hoe groot acht de regering het risico, dat aangezien de eerste reeks monitoringen pas over 3 jaar begint en pas na 3 jaar bijsturing mogelijk is, er intussen veel uitbreidingen gerealiseerd zijn, en voldongen feiten zijn gecreëerd? Acht de regering het risico niet groot dat in het begin te veel ontwikkelingsruimte wordt weggegeven?

Is de regering het met de leden van de GroenLinks-fractie eens dat er in ieder geval een meldingsplicht moet komen voor activiteiten beneden de drempelwaarde? En is de regering het met deze leden eens dat een NIBM-vrijstelling van de vergunningplicht voor activiteiten slechts aanvaardbaar is wanneer op basis van de beste wetenschappelijke kennis ter zake vast staat dat de stikstofdepositie vanwege de vrijgestelde activiteiten, al dan niet in combinatie met depositie vanwege andere projecten of plannen, geen significante gevolgen kan hebben voor de betrokken Natura 2000-gebieden? Is de regering het met deze leden eens dat de externe saldering een extra risico op overschrijding van N-emissie en depositie betekent, en significante gevolgen kan hebben voor de Natura 2000-gebieden, en een risico op een onvoorzien beslag op de ontwikkelingsruimte kan vormen?

Zal de regering borgen dat PAS herstelmaatregelen een direct verband hebben met de instandhoudingsdoelen voor bestaande natuur, zodat deze maatregelen niet worden ingezet voor maatregelen elders, of pas na verloop van tijd, zodat de instandhoudingsdoelen van het natuurgebied worden uitgehold? Kan het zo zijn dat de opbrengst van PAS maatregelen deels wordt gebruikt voor ontwikkelruimte, terwijl deze maatregelen al nodig waren (maar nog niet uitgevoerd) onder artikel 6, lid 1, van de Habitatrictlijn?<sup>9</sup> Kan de regering aangeven hoe zij voorkomt dat met de PAS op onterechte gronden artikel 6, lid 4, van de Habitatrictlijn wordt vermeden? Ofwel, is het altijd duidelijk en gedefinieerd of er sprake is van mitigatie of compensatie?

Kan de regering inzicht geven in de gevolgen van de uitspraak van het Europees Hof van 15 mei 2014 over de verbreding van de A2, waaruit naar voren komt dat herstelmaatregelen in het natuurgebied zelf moeten worden genomen en niet elders gecompenseerd kunnen worden?<sup>10</sup> Biedt deze uitspraak van het Europees Hof van Justitie aanleiding de gebiedsanalyses en (concept)beheerplannen die al gereed zijn, opnieuw te beoordelen? Zijn er Natura 2000-gebieden waarvoor in de (concept)beheerplannen compenserende maatregelen zijn voorzien die volgens deze

<sup>9</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).

<sup>10</sup> HvJ EU 15 mei 2014, C-521/12, ECLI:EU:C:2014:330.

uitspraak opnieuw zouden moeten worden beoordeeld op het criterium dwingend maatschappelijk belang? Zo ja, welke gebieden? Kan de regering aan de leden van de GroenLinks-fractie aangeven voor welke Natura 2000-gebieden opnieuw de procedure zal worden gestart?

Begrijpen deze leden het goed dat met betrekking tot het tegengaan van verslechtering de horizon beperkt is tot de eerste planperiode van de PAS, terwijl de economische ruimte die wordt verleend een effect op veel langere termijn zal hebben?

### **Vragen en opmerkingen van het lid van de SGP-fractie**

Het lid van de SGP-fractie hecht aan zorgvuldig overgangsrecht. Het oorspronkelijke wetsvoorstel bevatte een overgangsbepaling in artikel 19km, vierde lid. Na amendering door de Tweede Kamer heeft het wetsvoorstel twee overgangsbepalingen. De aanvullende overgangsbepaling (artikel 67a) behelst enkele voorwaarden. Hoe verhouden beide overgangsbepalingen zich tot elkaar? Zijn de voorwaarden in de aanvullende overgangsbepaling noodzakelijk? In hoeverre zijn deze voorwaarden beperkend voor de vergunningverlening?

Het lid van de SGP-fractie heeft enkele vragen over de consequenties van het recente A2-arrest van het Europese Hof van Justitie voor de programmatische aanpak stikstof.<sup>11</sup> Welke consequenties heeft dit arrest voor de mogelijkheden voor middeling van depositie toe- en afnames op gebiedsniveau ten behoeve van externe saldering en uitgifte van ontwikkelruimte? Een belangrijke overweging van het Europese Hof is dat geen sprake kan zijn van mitigerende maatregelen als de herstelmaatregelen later gerealiseerd worden dan het vergunningplichtige project en de effectiviteit van de herstelmaatregelen nog moet blijken. Wat betekent dat voor de PAS-systematiek en de juridische houdbaarheid daarvan?

De PAS is gebaseerd op een daling van de stikstofdepositie in verleden (ten behoeve van de zogenaamde «interim»-uitbreiders) en toekomst (ten behoeve van de uitgifte van ontwikkelruimte). Het lid van de SGP-fractie constateert dat metingen laten zien dat de ammoniakconcentratie, en dus waarschijnlijk ook de depositie, de afgelopen 15 jaar eerder is toegenomen dan afgenomen. Wat betekent dit voor de onderbouwing van de programmatische aanpak stikstof, de uitgifte van vergunningen aan zogenaamde «interim uitbreiders» en de uitgifte van ontwikkelruimte?

Het lid van de SGP-fractie constateert dat ook projecten die op meerdere kilometers afstand van een Natura 2000-gebied liggen en volgens modelberekeningen mogelijk voor een zeer beperkte depositietoename op dit gebied zorgen, worden geconfronteerd met de artikelen 19d, 19f en 19g van de Natuurbeschermingswet 1998 en met de Programmatische Aanpak Stikstof. Het lid van deze fractie zet hier grote vraagtekens bij. Dergelijke toenames vallen in het niet bij de achtergronddepositie en de kritische depositiewaarden en zullen niet leiden tot significante verslechtering van natuurwaarden of aantasting van de natuurlijke kenmerken van een gebied. Ook zijn dergelijke depositietoenames in de praktijk niet meetbaar. Dit lid wil erop wijzen dat Duitsland drempelwaarden hanteert die gestoeld zijn op het principe dat mogelijke effecten pas significant te noemen zijn als ze in de praktijk ook aantoonbaar ofwel meetbaar zijn. Hoe weegt de regering dit principe? Het lid van de SGP-fractie erkent dat de Nederlandse jurisprudentie de regering weinig ruimte laat om drempelwaarden in te voeren. Hij vraagt zich wel af of de regering het niet wenselijk vindt dat meer recht gedaan zou worden aan de werkelijkheid

<sup>11</sup> HvJ EU 15 mei 2014, C-521/12, ECLI:EU:C:2014:330.

dat zeer beperkte depositietoenames geen significant effect kunnen hebben.

### **Vragen en opmerkingen van het lid van de Partij voor de Dieren-fractie**

Het lid van de fractie van de Partij voor de Dieren wil de regering er graag op wijzen dat zij de plicht heeft de natuur te beschermen. Echte bescherming van de natuur kan alleen door de condities in Nederland zo te veranderen dat de natuur er geen schade van ondervindt. Dat vereist een grote reductie in de uitstoot van stikstof. Het voorliggende wetsvoorstel zal naar mening van het lid van de PvdD-fractie echter het tegenovergestelde bereiken omdat een theoretische daling van de stikstofdepositie wordt opgevuld met werkelijke stikstofdepositie zonder borging dat de depositie daadwerkelijk zal dalen. Daarmee wordt niet alleen de Natuurbeschermingswet uitgehold, de voorgestelde programmatische aanpak stikstof is naar mening van dit lid ook juridisch onhoudbaar. Dat maakt niet alleen de natuur maar ook de positie van ondernemers in ons land zeer kwetsbaar.

Het lid van de Partij voor de Dieren-fractie constateert dat er in zeer veel Natura 2000-gebieden sprake is van een overbelasting van stikstof. Dat vormt in Nederland de grootste bedreiging voor de instandhoudingsdoelen van de beschermde Natura 2000-gebieden. De hoge stikstofdepositie zorgt voor een verslechtering van de natuur in Nederland. Ondanks dit gegeven, lijkt de wet die voorligt ervoor te zorgen dat er nieuwe ruimtes wordt weggegeven om deposities op natuurgebieden toe te staan, terwijl Nederland niet eens aan de minimumvoorwaarden heeft voldaan. De huidige stikstofdepositie is tenslotte hoger dan de kritische depositiewaarde. Dit betekent dat de natuur niet duurzaam in stand kan worden gehouden. De milieucondities blijven te zwak om de natuur zelfstandig te laten functioneren. In de Balans van de Leefomgeving 2012 van het Planbureau voor de Leefomgeving wordt vermeld dat de vrees aanwezig is dat de maatregelen in de programmatische aanpak niet daadwerkelijk, tijdig en in samenhang worden uitgevoerd waardoor de verbetering van de staat van instandhouding van Natura 2000-gebieden niet tot stand zou kunnen blijven.<sup>12</sup> Dit betekent dat de economische ontwikkelruimte niet dan wel slechts gedeeltelijk beschikbaar komt. Er is dus sprake van een situatie waarin een naar zekerheid grenzende waarschijnlijkheid de mogelijkheid ontstaat waarin ontwikkelruimten worden voorzien zonder dat er maatregelen zijn genomen.

Het lid van de fractie van de Partij voor de Dieren wil graag nadere vragen stellen over de wijziging van de Natuurbeschermingswet. De PAS is gestoeld op de interpretatie dat ontwikkelruimte voor een bepaald project, bijvoorbeeld de uitbreiding van een veehouderij, kan worden toegestaan omdat verzekerd zou zijn dat in het kader van de PAS maatregelen genomen worden die de negatieve gevolgen van dat project weer ongedaan maken en verzekeren dat de instandhoudingsdoelstellingen van het gebied, gezien het totaal van maatregelen, niet in gevaar komen. Dit lid is van mening dat dit een onjuiste interpretatie is van de Habitatrichtlijn, en is van mening dat plannen en projecten individueel beoordeeld moeten worden. Dit blijkt uit de tekst van artikel 6, lid 3, Habitatrichtlijn, maar ook uit de verschillende uitspraken van het Europees Hof van Justitie.<sup>13</sup> Hieruit komt naar voren dat ook als bijvoorbeeld beheerplannen in het kader van de PAS als geheel geen significante gevolgen

<sup>12</sup> <http://themasites.pbl.nl/balansvandeleeuomgeving/2012/landelijk-gebied/natuur/programmatische-aanpak-stikstof>.

<sup>13</sup> Waaronder HvJ EU, 4 maart 2010, Europese Commissie vs. Frankrijk, C-241/08.

zouden hebben, het toch verplicht is dat alle projecten die het beheerplan staan opgenomen ook individueel aan een beoordeling op grond van artikel 6, lid 3, Habitatrichtlijn moeten worden onderworpen. Indien dit niet geval is, dan zouden de eisen uit artikel 6, lid 4, Habitatrichtlijn gemakkelijk kunnen worden omzeild. Deelt de regering deze interpretatie? En zo nee, waarom niet? Waarom is de regering van mening dat het Europees Hof akkoord zal gaan met het uitblijven van een passende beoordeling van projecten rond Natura 2000-gebieden, die wellicht significante gevolgen kunnen hebben op de instandhoudingsdoelstellingen van het betreffende natuurgebied?

Volgens het lid van de Partij voor de Dieren-fractie is een van de belangrijke vragen met betrekking tot de juridische houdbaarheid van het voorliggende wetsvoorstel of de maatregelen in de PAS mitigerend of compenserend zijn. Zoals blijkt uit artikel 6, lid 3, van de Habitatrichtlijn mag bij de habitattoets met mitigerende maatregelen rekening worden gehouden, maar niet met compenserende maatregelen. Dit blijkt ook weer uit de recente antwoorden van het Europees Hof op prejudiciële vragen van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State over de natuureffecten van de verbreding van de A2.<sup>14</sup> Bij deze verbreding is direct bij aanvang besloten dat de schade aan de natuur door de verbreding van de snelweg gecompenseerd zou worden door de aanleg van een nieuw natuurgebied. Hierover zegt het Hof van Justitie van de Europese Unie nu dat dit niet de juiste volgorde was. Nederland heeft onvoldoende de schade aan de natuur in kaart gebracht en niet gezocht naar alternatieven. Bovendien wijst het Hof erop, dat de effecten van het nieuwe natuurgebied pas later merkbaar en onzeker zijn. De vraag is nu of de mitigerende maatregelen in de PAS de juridische toets van de Europese rechter doorstaan. Heeft de regering er nog steeds vertrouwen in dat de PAS juridisch houdbaar is? Zo ja, op welke gronden? Het Hof zegt dat deze natuurcompensatie alleen geldt voor projecten van groot openbaar belang. Dit lid betwijfelt of veehouderijbedrijven in aanmerking komen voor die kwalificatie.

Het lid van de Partij voor de Dieren-fractie is van mening dat deze uitspraak grote gevolgen heeft voor de PAS. De PAS omvat maatregelen waardoor ontwikkelruimten ontstaan voor nieuwe projecten, dan wel de uitbreiding of nieuw vestiging van een veehouderij. Het toedelen van ontwikkelruimte aan een project is niet gekoppeld aan het treffen van maatregelen. Tevens zijn de «positieve» gevolgen van maatregelen in de PAS zelf onzeker, terwijl in de tussentijd van deze onzekerheid wel die ontwikkelruimte wordt toegekend. Daarnaast is het überhaupt de vraag of met de voorgenomen maatregelen significante negatieve effecten voor Natura 2000-gebieden worden voorkomen, verminderd of dat deze enkel tot compensatie leiden. Mede naar aanleiding van deze uitspraak betwijfelt het lid of met de PAS gesproken kan worden van mitigerende maatregelen. Graag een reactie hierop van de regering. Het Hof van Justitie van de Europese Unie heeft tenslotte gesteld dat de nuttige werking van de in artikel 6 Habitatrichtlijn genoemde beschermingsmaatregelen erin bestaat, te vermijden dat de bevoegde nationale instantie via zogenaamde mitigerende maatregelen die in werkelijkheid compenserende maatregelen zijn, de in dit artikel vastgelegde procedures ontwijkt door krachtens het derde lid van dat artikel projecten toe te staan die de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied aantasten.<sup>15</sup> Net als het A2-project voorziet de PAS in maatregelen die er niet toe strekken om de significante negatieve gevolgen die voor het Natura 2000-gebied uit het project voortvloeien, te voorkomen dan wel te verminderen, maar deze

<sup>14</sup> HvJ EU 15 mei 2014, C-521/12, ECLI:EU:C:2014:330.

<sup>15</sup> HvJ EU 15 mei 2014, C-521/12, ECLI:EU:C:2014:330.

enkel te compenseren. Daardoor kunnen die maatregelen in dat project, dus ook in de PAS, niet garanderen dat het project de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000-gebied niet zal aantasten in de zin van artikel 6, derde lid, Habitatrichtlijn. Deelt de regering de mening dat de PAS maatregelen in zich heeft die niet als mitigerend kunnen worden aangemerkt? Is de regering bereid om te erkennen dat de PAS in feite stoelt op compenserende maatregelen? Indien de regering dit ook ziet, is het dan niet zo dat een project enkel toestemming kan verkrijgen indien is voldaan aan de ADC-criteria, waaronder het gegeven dat er sprake moet zijn van een project met een dwingende reden van groot openbaar belang?<sup>16</sup> In hoeverre acht de regering de PAS en daarmee de wijziging van de Natuurbeschermingswet 1998 juridisch houdbaar? Deelt de regering de mening dat een uitbreiding van een veehouderij geen project met een groot openbaar belang is?

Het lid van de fractie van de Partij voor de Dieren acht van groot belang dat de Habitatrichtlijn en de Kaderrichtlijn Water<sup>17</sup> (hierna KRW) adequaat binnen de Nederlandse wetgevingssystematiek worden geïmplementeerd. Het moge duidelijk zijn dat de KRW een afstemming voorziet met andere richtlijnen op het terrein van het Europees milieu- en natuurbeschermingsrecht. Daarbij merkt dit lid op dat circa 80% van de beschermde gebieden in Nederland watergebieden zijn, waardoor een wisselwerking tussen natuur en water sterk aanwezig is. Tevens merkt dit lid op dat de Europese Commissie heeft gesteld dat bij het afwijken van de Habitatrichtlijn in verband met een project – dat bijvoorbeeld gerealiseerd wordt in of nabij een Natura 2000-gebied dat een beschermd gebied is volgens de KRW – niet alleen de criteria van de Habitatrichtlijn, maar ook die van de KRW volledig moeten worden nageleefd.<sup>18</sup> Het lid van de fractie van de Partij voor de Dieren verneemt graag een reactie van de regering hierop.

De Natuurbeschermingswet en de Kaderrichtlijn Water zouden bij moeten dragen aan het herstellen van de milieucondities, waardoor een goede kwaliteit van de leefomgeving geborgd wordt. Het lid van de Partij voor de Dieren-fractie vindt het daarom opmerkelijk dat de voorliggende wijziging van de Natuurbeschermingswet zich alleen richt op stikstof, en dan ook niet eens met het doel om de overbelasting van stikstof terug te dringen, maar slechts met het doel om nog meer economische activiteiten te faciliteren die de natuur nog verder zullen belasten. Gelet op vorenstaande vraagt het lid van de fractie van de Partij voor de Dieren zich af waarom de regering de doelen uit de KRW niet integreert in de PAS; ofwel, in welke mate en in welke hoedanigheid bestaat de relatie volgens de regering tussen de PAS als maatregelenprogramma tot het maatregelenprogramma ex artikel 11 KRW voor elk stroomgebied? Dit lid ziet dat de PAS geïntegreerd moet worden in de basismaatregelen behorende bij het maatregelenprogramma van de KRW. Dit impliceert dat de PAS binnen de structuur van het maatregelenprogramma ten behoeve van een stroomgebied een nadere toetsing billijk is om zodoende te kunnen concluderen dat dit pakket aan maatregelen de kwaliteitsdoelen uit de KRW realiseert, zoals volgt uit artikel 4 KRW. Daarbij merkt dit lid op dat artikel 11, lid 5,

<sup>16</sup> Het in artikel 6, lid 4, van de Habitatrichtlijn bedoelde belang dat de verwezenlijking van een plan of een project kan rechtvaardigen moet zowel „openbaar» als „groot» zijn, wat impliceert dat het zo groot is dat het kan worden afgewogen tegen de door die richtlijn nagestreefde doelstelling van instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna, waaronder de vogelfauna (zie in die zin arrest HvJ EU, 16 februari 2012, Solvay e.a., C-182/10, r.o. 75. HvJ EU, 11 september 2012, Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarananias e.a., C-43/10, r.o. 121.).

<sup>17</sup> Richtlijn 2000/60/EG van het Europese Parlement en de Raad tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid.

<sup>18</sup> European Commission, Links between the Water Framework Directive and Nature Directives, Brussels 2010, p. 14.

KRW de verplichting in zich heeft om bestaande vergunningen te herzien, indien sprake is van dreigende overschrijdingen en vraagt hij de regering hoe zij dit ziet ten aanzien van de PAS die ontwikkelruimten weggeeft. Het lid van de fractie van de Partij voor de Dieren ziet dat een salderingsmethode, wat de PAS eigenlijk is, niet goed past binnen de verplichtingen ten aanzien van de KRW. In hoeverre is de regering van mening dat de PAS juridisch houdbaar is gezien de systematiek en jurisprudentie aangaande de KRW?

Het lid van de fractie van de Partij voor de Dieren ziet dat de PAS zich onder meer concentreert op drempelwaarden. Korthedshalve komt het erop neer dat als er aan de drempelwaarden wordt voldaan, er geen vergunning ex artikel 19d Natuurbeschermingswet 1998 nodig is. Dit volgt uit het voorgestelde artikel 19kh, zevende en achtste lid, van de Natuurbeschermingswet 1998. Er is geen vergunning nodig voor een project of een andere handeling, indien de stikstofdepositie veroorzaakt op een Natura 2000-gebied die niet de grenswaarde overschrijdt, of behoort tot een bij Algemene Maatregel van Bestuur aangewezen categorie van projecten en handelingen en gerealiseerd wordt op een bepaalde afstand tot een Natura 2000-gebied. Wat nu precies de grenswaarde stikstofdepositie en de grensafstand tot het Natura 2000-gebied precies zijn, is niet door de regering besproken. Er wordt vooralsnog gedacht aan een grenswaarde van 1 mol stikstofdepositie per hectare per jaar, waarbij een meldplicht, indien daartoe bij ministeriele regeling wordt besloten, zou gelden voor activiteiten die meer dan 0,05 mol per hectare per jaar stikstofdepositie veroorzaken op Natura 2000-gebieden. Ofwel, activiteiten die maximaal 0,05 mol per hectare per jaar aan stikstofdepositie veroorzaken, zijn dus vrijgesteld van de vergunningplicht én meldplicht! Er wordt gesteld dat hiermee aangesloten wordt bij de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Het lid van de Partij voor de Dieren vraagt de regering om te komen met een onderbouwing waaruit blijkt dat 0,05 mol per hectare per jaar stikstofdepositie geen fysieke betekenis heeft. Er zit namelijk nogal een discrepantie tussen een door de Afdeling geaccepteerde grenswaarde van 0,05 mol en 1 mol per hectare per jaar stikstofdepositie. Dit lid vraagt de regering dan ook om duidelijkheid hierin te verschaffen. Tenslotte is het risico aanwezig dat deze regeling door de Afdeling niet wordt geaccepteerd, daar het hanteren van deze grenswaarde niet nader en gedetailleerd is onderbouwd. Daarbij merkt het lid van de fractie van de Partij voor de Dieren op dat de Raad van State heeft onderstreept dat de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State uitsluitend heeft geoordeeld dat de drempelwaarde van 0,05 mol per jaar aanvaardbaar is als onderdeel van de passende maatregelen in de Verordening om een verslechtering van de kwaliteit van de natuurlijke habitats in een Natura 2000-gebied te voorkomen. De Afdeling bestuursrechtspraak heeft dus niet geoordeeld dat een drempelwaarde van 0,05 mol betrokken mag worden in een vergunning- of planprocedure. Of het hanteren van een drempelwaarde bij een vergunning- of planprocedure aanvaardbaar is dient nog beoordeeld te worden in het kader van artikel 6, lid 3, Habitatrichtlijn. Op grond van dit lid uit artikel 6 Habitatrichtlijn is een vrijstelling van de vergunningplicht op grond van een drempelwaarde enkel toelaatbaar indien op grond van de beste wetenschappelijke kennis vaststaat dat de stikstofdepositie, afzonderlijke of in combinatie met andere plannen of projecten, geen significante gevolgen heeft voor Natura 2000-gebieden. Het lid van de fractie van de Partij voor de Dieren vraagt de regering hoe zij de afstand als bedoeld in artikel 19kh, lid 7 onder a, sub 2, juncto lid 8 Natuurbeschermingswet 1998 interpreteert. Tenslotte, de afstand tot een beschermd gebied is niet bepalend, maar het effect van activiteiten en plannen op een gebied. Hoe ziet de regering dit voor zich?

In artikel 19km, eerste lid, onder c, wordt gesproken over een bestemmingsplan als bedoeld in artikel 19db, eerste lid, Natuurbeschermingswet. Het betreft hier een bestemmingsplan voor een ontwikkelingsgebied in de zin van artikel 2.3 Crisis- en herstelwet (hierna Chw) die ontwikkelruimte uit de PAS kan toebedelen. De Raad van State heeft ten aanzien van het wetsvoorstel vraagtekens gesteld bij het gebruik van bestemmingsplannen in dit voorstel, daar deze in strijd zijn met artikel 6, lid 3, Habitatrichtlijn. Hierdoor heeft de regering dit voorstel gewijzigd, maar daarvoor in de plaats een bestemmingsplan ex artikel 2.3. Chw ingevoegd. De regering stelt dat het gebiedsontwikkelingsplan ex artikel 2.3. Chw in principe los staat van het bestemmingsplan, maar dat het wel vaak zal samenlopen met, of gevolgd zal worden door, een herziening van een bestemmingsplan, een projectomgevingsvergunning of een andere Wro-ontheffing, omdat het plan vaak ontwikkelingen mogelijk zal maken die nog niet het bestemmingsplan waren voorzien. Het lid van de fractie van de Partij voor de Dieren vraagt de regering om uitleg te geven over de verhouding tussen artikel 19km, lid 1, onder a, sub c, van het wetsvoorstel met artikel 2.3 Chw en het advies van de Raad van State dat er mogelijk sprake kan zijn van een strijdigheid met artikel 6, lid 3, Habitatrichtlijn. Daarnaast merkt het lid van de fractie van de Partij voor de Dieren op dat uit artikel 2.3, lid 5, Chw volgt dat er in het kader van de Chw niet afgeweken kan worden van de Europese regelgeving. De uitvoeringsbesluiten dienen niet alleen de Europese regelgeving te respecteren, maar moeten ook leiden tot een eindresultaat waarin alsnog wordt voldaan aan de milieukwaliteitsnormen. Dit lid verneemt graag een reactie van de regering hierop.

Het lid van de fractie van de Partij voor de Dieren vraagt hoe de regering zal inschatten wanneer een gemeenteraad – het bevoegd gezag bij het opstellen van dergelijk bestemmingsplan ex artikel 2.3, lid 1, Chw – bij gebruikmaking van dit plan de ontwikkelruimte als bedoeld in artikel 19km, lid 1 onder b, van dit voorstel, niet zal opnemen, omdat volgens deze raad geen sprake is van een gegeven dat recht wordt gedaan aan Europese regelgeving als bedoeld in het vijfde lid van artikel 2.3. Chw. Daarbij merkt dit lid op dat het twijfelachtig is om te veronderstellen dat een simpele verklaring van het bestuursorgaan, bevoegd tot het toedelen van ontwikkelingsruimte, dat ontwikkelruimte beschikbaar zal zijn op het moment dat een bepaalde bestemming wordt gerealiseerd, voor de Raad van State uiteindelijk voldoende garantie zal bieden dat met vaststelling van het plan verzekerd is dat uitvoering van dit plan niet leidt tot een aantasting van de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000-gebied. Het lid van de fractie van de Partij voor de Dieren vraagt de regering hierop te reageren.

Concluderend is het lid van de fractie van de Partij voor de Dieren van mening dat het voorliggende wetsvoorstel de natuur meer schade zal toebrengen dan dat het daadwerkelijk voor herstel zal zorgen, en dat het bovendien ook voor ondernemers voor grote problemen zal zorgen, omdat er hiermee activiteiten worden toegestaan, zonder dat zij daar rechtszekerheid bij hebben. Is de regering bereid om het eerlijke verhaal te vertellen aan de veesector, namelijk dat de nu voorgestelde aanpak opnieuw een onhoudbaar geval van pappen en nathouden betreft, en dat de onzekerheden en de problemen met de vergunningverlening niet zullen en niet kunnen worden opgelost als de veestapel (met name in de

probleemgebieden) niet krimpt, opdat iedereen waar hij aan toe is? Zo neen, waarom kiest de regering ervoor om de problemen in stand te houden?

De voorzitter van de vaste commissie voor Economische Zaken,  
Kneppers-Heijnert

De griffier van de vaste commissie voor Economische Zaken,  
De Boer