

Vergaderjaar 2013–2014

**33 669**

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

**C**

### **MEMORIE VAN ANTWOORD**

Ontvangen 20 juni 2014

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 memorie van antwoord beantwoord ik de door de verschillende leden gestelde vragen en ga ik in op de door hen gemaakte opmerkingen. Hierbij houd ik de volgorde van het verslag aan.

#### **Inleiding**

De algemene inleidende opmerkingen van de leden van de verschillende fracties bevatten geen vragen. Om mijn reactie op de vragen en opmerkingen van de leden in het juiste kader te plaatsen, zal ik kort ingaan op de voorgeschiedenis van de programmatische aanpak stikstof.

Sinds 31 maart 2010 bevat de Natuurbeschermingswet 1998 een regeling voor de programmatische aanpak stikstof. De introductie van deze regeling in de Natuurbeschermingswet 1998 geschiedde bij de Crisis- en herstelwet, als uitvloeisel van het amendement van de Tweede Kamerleden Samsom en Koopmans.<sup>1</sup> De programmatische aanpak biedt een integrale gebieds- en sector overstijgende aanpak ter vermindering van de stikstofbelasting van daarvoor gevoelige Natura 2000-gebieden<sup>2</sup> en ter verbetering van de natuur- en watercondities in die gebieden. De aanpak werkt dwingend door in het beleid van de verschillende overheden. De programmatische aanpak stikstof heeft twee doelen. Het eerste doel is het tot staan brengen van de verslechtering van de kwaliteit van stikstofgevoelige habitats in de verschillende Natura 2000-gebieden en op termijn het herstel van de habitats waarvoor in die gebieden een verbeterdoel-

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2009/10, 32 127, nr. 135.

<sup>2</sup> De Nederlandse gebieden die onderdeel zijn van het samenhangende Europese ecologische netwerk van speciale beschermingszones, dat het Natura 2000-netwerk wordt genoemd. Dit netwerk moet de betrokken typen natuurlijke habitats en habitats van soorten in hun verspreidingsgebied in een gunstige staat van instandhouding behouden of in voorkomend geval herstellen. Het netwerk omvat ook speciale beschermingszones voor vogels (vgl. artikel 3 Habitatrichtlijn).

stelling geldt. Het tweede doel is om door vermindering van de depositie en versterking van natuurwaarden ook ruimte te creëren voor nieuwe ontwikkelingen die stikstofdepositie veroorzaken, de zogenoemde «ontwikkelingsruimte». De programmatische aanpak komt mede voort uit de adviezen van een taskforce onder voorzitterschap van C. Trojan<sup>3</sup> en een adviesgroep onder voorzitterschap van S. Huijs over de aanpak van de stikstofproblematiek in relatie tot Natura 2000.<sup>4</sup>

Aanleiding voor de programmatische aanpak stikstof was de constatering dat in veel Natura 2000-gebieden de overbelasting door stikstof een groot probleem is voor de realisatie van de instandhoudingsdoelstellingen voor Natura 2000-gebieden en voor het kunnen verlenen van vergunningen voor ontwikkelingen die leiden tot een toename van de stikstofbelasting. Het gaat hier om een problematiek die niet op gebiedsniveau is aan te pakken. Veel natuurgebieden ondervinden al geruime tijd een zodanig hoge toevoer van stikstof, dat de bodem te veel wordt verzuurd en verrijkt. Dit vormt een bedreiging voor kwetsbare flora en fauna. Stikstof is daarmee een belangrijke oorzaak van achteruitgang van de Natura 2000-gebieden, en is – in het licht van de Europese vereisten ten aanzien van behoud en herstel van de Natura 2000-gebieden – een belemmering voor het toestaan van nieuwe ontwikkelingen die de situatie kunnen verergeren. De meeste stikstof is afkomstig van landbouwbedrijvigheid en – in mindere mate – van verkeer en industrie. Hoewel ieder bedrijf en iedere weg afzonderlijk een beperkte bijdrage kan leveren aan de totale stikstofuitstoot, leiden deze bijdragen cumulatief tot een opeenhoping van stikstof in de natuurgebieden. Stikstof komt niet alleen uit vele verschillende bronnen, het verplaatst zich ook over grote afstand. Een belangrijk deel van de stikstofbelasting wordt veroorzaakt door bronnen die ver buiten het Natura 2000-gebied zijn gelegen, vaak in heel andere delen van het land.

De stikstofbelasting kan daarom alleen succesvol worden aangepakt en ruimte voor nieuwe ontwikkelingen kan alleen worden gecreëerd door middel van een gezamenlijke en integrale aanpak van alle betrokken overheden, op rijks- en provinciaal niveau, onder regie van het Rijk, waarbij de effecten van de voorziene maatregelen zijn geborgd en is voorzien in een adequaat monitorings- en bijsturingssysteem. Daarin moet de programmatische aanpak voorzien. Aan die aanpak moet een wetenschappelijke onderbouwing ten grondslag liggen van de effecten van de in de aanpak op te nemen maatregelen voor het behoud en de verbetering van de kwaliteit van de voor stikstof gevoelige habitats en soorten in de onderscheiden Natura 2000-gebieden. Deze onderbouwing moet ook de handvatten bieden voor de bepaling welke ontwikkelingsruimte – uitgedrukt in een bepaalde hoeveelheid stikstofdepositie – er beschikbaar is voor het toestaan van projecten of andere handelingen, die bijdragen aan de stikstofbelasting in de overbelaste gebieden, binnen het streven om behoud en herstel van de betrokken natuurwaarden te realiseren.

De programmatische aanpak stikstof is vanuit een Europees perspectief van belang, waar Nederland ingevolge de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn<sup>5</sup> de verplichting heeft om maatregelen te treffen ter realisatie van de instandhoudingsdoelstellingen in de Natura 2000-gebieden, in termen

<sup>3</sup> Rapport «Stikstof/ammoniak in relatie tot Natura 2000, Een verkenning van oplossingsrichtingen», 30 juni 2008, te vinden op [www.natura2000.nl](http://www.natura2000.nl).

<sup>4</sup> Rapport «Meer dynamiek bij de uitvoering van nationale en Europese natuurwetgeving, perspectief van een programmatische aanpak», 19 juni 2009, te vinden op [www.natura2000.nl](http://www.natura2000.nl).

<sup>5</sup> Vogelrichtlijn: 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. Habitatrichtlijn: 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).

van behoud of herstel van in die gebieden aanwezige natuurlijke habitats en habitats van soorten van Europees belang. Het gaat dan om maatregelen voor het verzekeren van goede milieuomstandigheden en om de natuurwaarden in stand te houden en zo nodig te herstellen, en om passende maatregelen om verslechtering van de kwaliteit van habitats te voorkomen.<sup>6</sup>

De programmatische aanpak beoogt de vergunningverlening voor projecten gemakkelijker te maken. De Habitatrichtlijn<sup>7</sup> eist een toetsing vooraf – door middel van een zogenoemde «passende beoordeling» van plannen en projecten die mogelijk significant negatieve gevolgen voor een Natura 2000-gebied hebben; voor deze laatstbedoelde plannen en projecten mag alleen toestemming worden verleend als er geen redelijke wetenschappelijke twijfel is dat de instandhoudingsdoelen niet in gevaar worden gebracht. Bij een individueel project dat leidt tot stikstofbelasting in een al overbelast Natura 2000-gebied – een gebied waarvan de kritische depositiewaarde<sup>8</sup> is overschreden – is door de individuele initiatiefnemer vaak moeilijk te onderbouwen dat een eventuele extra stikstofemissie door een nieuw op te richten of uit te breiden inrichting, of door een toename van verkeersbewegingen, met zekerheid niet leidt tot aantasting van de natuurlijke kenmerken van het gebied. Het gevolg daarvan is dat verlening van vergunningen thans moeizaam is. In samenhang met een overkoepelende – programmatische – aanpak en de daaraan ten grondslag liggende onderbouwing is ten aanzien van individuele projecten op het punt van de stikstofbelasting een dergelijke zekerheid op grond van in het programma vastgestelde ontwikkelingsruimte wèl te bieden en kan vergunning worden verleend voor de projecten waarvoor ontwikkelingsruimte beschikbaar is.

De regeling van de programmatische aanpak stikstof, zoals die op 31 maart 2010 van kracht is geworden, is neergelegd in de artikelen 19kh en volgende van de Natuurbeschermingswet 1998. Het bij de Eerste Kamer voorliggende wetsvoorstel voorziet in een beperkt aantal wijzigingen van die regeling, om het wettelijk kader beter aan te laten sluiten op het programma aanpak stikstof zoals dat thans wordt ontwikkeld. Dit mede naar aanleiding van de voorlichting van de Afdeling advisering van de Raad van State over een eerste ontwerp van het programma aanpak stikstof.<sup>9</sup> Kort gezegd strekt het wetsvoorstel tot:

- vereenvoudiging van de procedure voor het opnemen van Natura 2000-gebieden in het programma aanpak stikstof;
- verduidelijking van de regels over de bepaling, toedeling en reservering van ontwikkelingsruimte voor projecten of andere handelingen die stikstofdepositie veroorzaken;
- verduidelijking van de regels over de ecologische onderbouwing van het programma aanpak stikstof op basis van gebiedsanalyses;
- vereenvoudiging van de procedureregels voor wijziging van maatregelen die bijdragen aan een vermindering van de stikstofdepositie of herstel van natuurwaarden;
- verduidelijking van de verhouding tussen het programma en het beheerplan;
- opname van een grenswaarde om bepaalde categorieën van activiteiten geheel of gedeeltelijk uit te zonderen van de vergunningplicht op grond van artikel 19d van de Natuurbeschermingswet 1998.

<sup>6</sup> Artikelen 2, 3 en 4 Vogelrichtlijn en artikelen 6, eerste en tweede lid, en 7 Habitatrichtlijn.

<sup>7</sup> Artikelen 6, derde lid, en 7.

<sup>8</sup> De kritische depositiewaarde van stikstof is te definiëren als de grens waarboven het risico bestaat dat de kwaliteit van het habitat significant wordt aangetast door de verzurende of vermestende invloed van atmosferische stikstofdepositie.

<sup>9</sup> Voorlichting van 11 april 2012, no. W15.12.0046/IV, Kamerstukken II 2011/12, 30 654, nr. 102, bijlage.

Door de leden van de verschillende fracties zijn behalve over de wettelijke regeling, ook vragen gesteld over het programma aanpak stikstof dat daaraan invulling geeft. Uiteraard zal ik deze vragen zo goed mogelijk beantwoorden, maar ik teken daarbij aan dat het programma nog in ontwikkeling is. Voor de verdere ontwikkeling van het programma is van belang dat het wettelijke kader helder is. De Tweede Kamer heb ik toegezegd dat ik het programma daar zal voorhangen; naar verwachting gebeurt dat eind 2014.

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

De leden van de fractie van de VVD vragen om een nadere beschouwing ten aanzien van het generieke beleid en de mogelijkheden voor terugdringing van stikstofdeposities die op korte termijn haalbaar zijn. Voorts vragen zij naar de aanpak in internationaal verband.

Op 18 maart 2014 heb ik met het landbouwbedrijfsleven een overeenkomst gesloten over de generieke maatregelen in het kader van de programmatische aanpak stikstof. Partij bij deze overeenkomst zijn de Land- en Tuinbouworganisatie (LTO), de Nederlandse Vereniging Diervoederindustrie (Nevedi), de Nederlandse Zuivelorganisatie (NZO), de Vereniging cultuurtechnische werken en grondverzet, meststoffendistributie en loonwerken in de agrarische sector (CUMELA), de Nederlandse Melkveehouders Vakbond (NMV), de Nederlandse Vakbond Varkenshouders (NVV) en de Nederlandse Vakbond Pluimveehouders (NVP). De overeenkomst bevat de afspraak om de ammoniakemissies in de landbouw te reduceren met ten minste 10 kiloton in 2030 ten opzichte van het jaar 2013. Bovendien is afgesproken dat gemiddeld ten minste 56% van de depositieruimte die als gevolg van deze reductie ontstaat, beschikbaar komt voor ontwikkelingen in de veehouderijsector. De focus van de overeenkomst is gericht op de vrijwillige uitvoering van voer- en managementmaatregelen, zoals het gebruik van minder nitraatrijk voer en het toepassen van weidegang. De overeenkomst wordt van kracht nadat het programma aanpak stikstof is vastgesteld.

Voor de reductie van de ammoniakemissies in de landbouw voorziet het programma aanpak stikstof in aanvulling op de voer- en managementmaatregelen in twee brongerichte maatregelen, te weten: een aanscherping van voorschriften over de maximumemissie van ammoniak uit nieuwe stallen, onder meer voor melkvee (wijziging van het Besluit ammoniakemissie huisvesting veehouderij), en een aanscherping van de normen voor de aanwending van dierlijke mest, waarbij onder meer wordt voorzien in een verplichting om met ingang van 1 januari 2017 de dierlijke mest bij gebruik op grasland op klei- en veengrond direct in de grond te werken (wijziging van het Besluit gebruik meststoffen). De ontwerpen van beide algemene maatregelen van bestuur zijn op dit moment in voorbereiding. Het streven is erop gericht deze in de tweede helft van dit jaar bij uw Kamer voor te hangen.

De aanscherping van Besluit gebruik meststoffen heeft direct effect op de emissie van ammoniak. De aanscherping van de emissie-eisen in het Besluit ammoniakemissie huisvesting veehouderij heeft pas na verloop van tijd effect, omdat die aanscherping alleen gaat gelden voor nieuw te bouwen stallen. De met de sector afgesproken voer- en managementmaatregelen hebben direct effect op de emissie van ammoniak en daarmee op de stikstofdepositie.

Nieuwe generieke brongerichte maatregelen in andere sectoren dan de landbouw zijn in het kader van de programmatische aanpak stikstof niet voorzien. In het kader van het vaststaand beleid in het Nationale Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit zijn voor het verkeer en de industrie in de afgelopen jaren vele nieuwe voorschriften van toepassing geworden, waarmee een aanzienlijke emissiereductie is bereikt en nog verder zal

worden bereikt. In het bijzonder kan worden genoemd de auto-industrie, waarvoor op het niveau van de Europese Unie in de afgelopen jaren vele emissiebeperkende maatregelen van kracht zijn geworden, die naarmate oude auto's door nieuwere worden vervangen zullen leiden tot vermindering van de emissies.

In EU-verband gelden verplichtingen tot het verder terugdringen van ammoniak en stikstofoxiden, neergelegd in de NEC-richtlijn.<sup>10</sup> Deze richtlijn verplicht ook de ons omringende landen om maatregelen te nemen om de emissies terug te dringen. Daarnaast worden specifiek in het kader van Natura 2000 afspraken gemaakt met Duitsland en België over het toetsen van deposities over de grens. In het programma aanpak stikstof wordt in de gebiedsanalyses rekening gehouden met de concrete buitenlandse bronnen.

Ik heb recentelijk met de Vlaamse premier gesproken over de mogelijkheid om in Vlaanderen een soortgelijke programmatische aanpak te introduceren als in Nederland. We zullen in overleg met Vlaanderen moeten bezien in hoeverre we kunnen voorkomen dat de provincie Zeeland in de problemen komt met ontwikkelingsruimte, omdat de stikstofdepositie uit Vlaanderen wordt meegerekend. Overigens staan de beperkingen voor de vergunningverlening die de stikstofdepositie afkomstig uit Vlaanderen kan betekenen los van de programmatische aanpak stikstof: ook zonder de programmatische aanpak stikstof moet ingevolge de vereisten van artikel 6 van de Habitatrichtlijn met deze depositie rekening worden gehouden.

De leden van de VVD-fractie vragen of de regering ook van opvatting is dat de ontwikkelingsruimte voor de veehouderij niet als een sluitpost moet worden gezien, maar ook als een katalysator van gunstige milieueffecten, en dat extra moet worden ingezet op het ontwikkelen en moderniseren van bedrijven in kwetsbare gebieden door middel van een offensief ontwikkelingsbeleid.

Het doel van de programmatische aanpak stikstof is het mogelijk maken van duurzame ontwikkeling, ook voor de veehouderij. De bovengenoemde overeenkomst met het bedrijfsleven alsook de aanscherping van de huisvestingseisen en van de gebruiksregels voor dierlijke meststoffen is een goed voorbeeld hoe door duurzame ontwikkeling ruimte wordt gemaakt voor nieuwe ontwikkelingen. Die ruimte komt voor een groot deel (56%) ten goede aan de landbouwsector. Ontwikkelingsruimte voor de landbouw is daarmee zeker geen sluitpost.

Provincies kunnen, naast de generieke bronmaatregelen op rijksniveau, gebiedsgericht beleid voeren, gericht op veehouderijbedrijven in de directe omgeving van N2000 gebieden, en deze extra stimuleren tot duurzame ontwikkeling. Onder meer de provincies Noord-Brabant en Limburg volgen op dit punt een offensieve aanpak en eisen in dat verband aanvullende specifieke brongerichte maatregelen.

Ik heb de afgelopen jaren offensief duurzame ontwikkeling gestimuleerd, bijvoorbeeld door het beschikbaar stellen van een investeringssubsidie in de Regeling duurzame stallen. Hiermee heb ik gericht ingezet op duurzame ontwikkeling met lagere ammoniakemissie van bedrijven in de nabijheid van stikstofgevoelige Natura 2000 gebieden. Ook dit jaar stel ik deze subsidieregeling open.

De leden van de VVD-fractie vragen wat verstaan moet worden onder de criteria voor prioritaire projecten, wie in laatste instantie bevoegd is de keuze van de prioritaire projecten vast te leggen, en hoe onderlinge concurrentie tussen de provincies op dit punt wordt voorkomen.

<sup>10</sup> Richtlijn 2001/81/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2001 inzake nationale emissieplafonds voor bepaalde luchtverontreinigende stoffen (PbEU 309).

Ingevolge het voorgestelde artikel 19kn, eerste lid, kan bij ministeriële regeling ontwikkelingsruimte worden gereserveerd voor de toedeling daarvan aan in die regeling genoemde of beschreven projecten of andere handelingen in toestemmingsbesluiten als bedoeld in het voorgestelde artikel 19km, eerste lid, (artikel I, onderdeel M, wetsvoorstel). Het voorgestelde vijfde lid en zesde lid van artikel 19kn stelt nadere voorwaarden waaraan die prioritaire projecten of andere handelingen en de omvang van de ontwikkelingsruimte die wordt gereserveerd moeten voldoen. Ingevolge het vijfde lid moet het project of de andere handeling aantoonbaar van nationaal of provinciaal maatschappelijk belang zijn en moet het aannemelijk zijn dat voor het project of de andere handeling in het tijdvak waarvoor het programma geldt ontwikkelingsruimte wordt toegeedeeld. Ingevolge het zesde lid van artikel 19kn moet de omvang van de ontwikkelingsruimte die voor prioritaire projecten en andere handelingen wordt gereserveerd zodanig zijn dat niet onnodig een inbreuk wordt gemaakt op de omvang van de ontwikkelingsruimte die resteert voor toedeling aan niet-prioritaire projecten of andere handelingen. Daarmee wordt een gemeenschappelijk kader geboden dat voor alle betrokken bestuursorganen gelijk is, al bieden de wettelijke criteria de betrokken bestuursorganen tegelijk de nodige ruimte om ter zake een nadere politiek-bestuurlijke afweging te maken. Uitgangspunt is wel dat het nationale of provinciale belang moet blijken uit enig voorafgaand rijks- of provinciaal besluit, zoals een structuurvisie als bedoeld in de Wet ruimtelijke ordening, een andere door de Tweede Kamer of provinciale staten behandelde beleidsvisie, een rijks- of provinciaal inpassingsplan als bedoeld in de Wet ruimtelijke ordening, een meerjarenprogramma – bijvoorbeeld het meerjarenprogramma infrastructuur, ruimte en transport als bedoeld in de Wet infrastructuurfonds – voorkeursbesluiten als bedoeld in de Tracéwet et cetera.

De keuze van de prioritaire projecten is uiteindelijk een gezamenlijke verantwoordelijkheid van het Rijk en de provincies. Ik stel samen met de Minister van Infrastructuur en Milieu de ministeriële regeling vast, in overeenstemming met de bestuursorganen die het beheerplan vaststellen voor de in het programma opgenomen Natura 2000-gebieden, derhalve in overeenstemming met de Minister van Defensie en gedeputeerde staten van de twaalf provincies (voorgesteld artikel 19kq, derde lid). Daarbij is het aan het Rijk en aan elk van de onderscheiden provincies om op het eigen bevoegdheidssterrein met inachtneming van de wettelijke criteria de projecten en andere handelingen van nationaal of provinciaal maatschappelijk belang te selecteren. Het is evenwel aan de bevoegde gezagen gezamenlijk om te verzekeren dat aldus een evenwichtige totaalijst ontstaat waarbij ook voldoende ontwikkelingsruimte resteert voor niet-prioritaire projecten.

De leden van de fractie van de VVD vragen tot slot of de regering denkt te kunnen bevorderen dat gebiedsprocessen op open en interactieve wijze plaatsvinden met het oog op het realiseren van win-win resultaten.

De gebiedsprocessen voor de beheerplannen voor Natura 2000-gebieden waarvoor ik primair de verantwoordelijkheid heb, worden uitgevoerd, gecoördineerd en begeleid door de Dienst Landelijk Gebied (DLG). Deze organisatie heeft een staat van dienst met betrekking tot het in balans brengen van de eisen en de wensen van de verschillende partijen, waarbij het streven is een win-win situatie te bereiken binnen de randvoorwaarden. DLG begeleidt de gebiedsprocessen voor zowel de beheerplannen als de gebiedsanalyses in het kader van de programmatische aanpak stikstof. Waar andere bevoegde gezagen – in het bijzonder de provincies – verantwoordelijk zijn voor het beheerplan en de gebiedsanalyses weet ik dat ook daar een transparante en interactieve aanpak met betrokkenheid van alle gebiedspartijen is gevolgd, met het oog op het

realiseren van win-win resultaten. Ik heb er vertrouwen in dat dit in de toekomst niet anders zal zijn.

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

De leden van de PvdA-fractie vragen toe te lichten hoe de programma-tische aanpak in de praktijk werkt en te illustreren hoe beide doelen (ecologie en economie) met elkaar worden verbonden en hoe de ontwikkelingsruimte wordt bepaald en toegedeeld.

Voor de algemene achtergrond van het programma aanpak stikstof verwijs ik naar de inleiding van deze memorie van antwoord. Meer specifiek ten aanzien van de ontwikkelingsruimte merk ik op dat deze wordt bepaald op basis van de verwachte daling van de stikstofdepositie per Natura 2000-gebied en de effecten van de brongerichte maatregelen waarmee een verdere reductie van de stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden wordt gerealiseerd. Een deel van deze verwachte daling van de depositie komt ten goede aan de natuur, een ander deel kan als ontwikkelingsruimte worden uitgegeven aan nieuwe activiteiten die stikstof veroorzaken. In de gebiedsanalyses, waarin voor elk gebied en voor elk van de daarbinnen gelegen voor stikstof gevoelige habitats de effecten van autonome ontwikkelingen en van generieke en gebiedsspecifieke maatregelen in beeld worden gebracht, is onderbouwd dat de beoogde hoeveelheid ontwikkelingsruimte beschikbaar kan worden gesteld zonder dat de natuurlijke kenmerken van de te beschermen voor stikstof gevoelige habitattypen en leefgebieden van soorten in gevaar komen.

Op 9 december 2013 heb ik de rijks-gebiedsanalyses openbaar gemaakt en geplaatst op de website <http://pas.natura2000.nl>. Ik heb hierbij aangegeven dat deze de status van «werk-in-uitvoering» hebben. Er wordt nu gewerkt aan het definitief maken van de gebiedsanalyses, die eind september 2014 als onderdeel van het programma stikstof ter inzage worden gelegd om eenieder in de gelegenheid te stellen zienswijzen uit te brengen in het kader van de procedure van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht.

De ontwikkelingsruimte die per gebied en per habitat beschikbaar is wordt op het niveau van hectars (hexagonen) met behulp van het op internet beschikbaar gestelde rekeninstrument AERIUS ruimtelijk inzichtelijk gemaakt. Met AERIUS kan eenieder die een activiteit wil ondernemen die gepaard gaat met stikstofemissie zien in welke Natura 2000-gebieden en op welke habitats de stikstofdepositie van de activiteit plaatsvindt en hoeveel ontwikkelingsruimte benodigd is. Als de betrokkene een vergunning op grond van artikel 19d van de Natuurbeschermingswet 1998 nodig heeft en daarbij de verplichting bestaat op grond van artikel 19f van de Natuurbeschermingswet 1998 om een passende beoordeling te maken, dan kunnen in de passende beoordeling de bevindingen uit AERIUS over worden genomen. Het bevoegd gezag dat moet beslissen op de vergunningaanvraag – over het algemeen gedeputeerde staten van de betrokken provincie – zal voor het stikstofaspect aan de hand van AERIUS vaststellen hoeveel ontwikkelingsruimte op dat moment nog beschikbaar is en of deze volstaat voor het project of de andere handeling waarvoor vergunning wordt aangevraagd. Daarbij zal het bevoegd gezag samen met de initiatienemer in voorkomend geval ook kijken naar mogelijkheden om de stikstofdepositie te beperken door aanpassingen van het project of van de wijze van uitvoering van de andere handeling, zodat een minder groot beslag wordt gelegd op de ontwikkelingsruimte. Ook zal het bevoegd gezag toepassing geven aan de beleidsregels die het in voorkomend geval heeft vastgesteld. Door het toedelen van voldoende ontwikkelingsruimte in het toestemmingsbesluit voor die activiteit kan vervolgens worden geconcludeerd dat de natuurlijke kenmerken van het

betrokken Natura 2000-gebied met zekerheid niet worden aangetast. Het bevoegd gezag zal in de registratiemodule AERIUS de toegedeelde ontwikkelingsruimte registreren; de registratiemodule is alleen toegankelijk voor de bevoegde gezagen van provincies en Rijk. De toegedeelde ontwikkelingsruimte wordt afgeschreven van de totale ontwikkelingsruimte en is dus niet meer beschikbaar voor andere projecten of handelingen.

Als er buiten het stikstofaspect mogelijk significante gevolgen door andere factoren zijn – bijvoorbeeld een significante verstoring door geluid van soorten waarvoor in het desbetreffende Natura 2000-gebied instandhoudingsdoelstellingen gelden- zal de passende beoordeling op die aspecten uiteraard nog afzonderlijk moeten ingaan.

De leden van de fractie van de PvdA vragen naar de zekerheid ten aanzien van de verwachte depositiedaling en willen weten of geborgd is dat de effecten van de toedeling van ontwikkelingsruimte gelijk opgaan met de effecten van maatregelen om de instandhoudingsdoelen dichterbij te brengen.

Met het rekenmodel van AERIUS wordt per gebied en per habitat per hectare (hexagoon) de beschikbare ontwikkelingsruimte berekend. AERIUS maakt onder meer gebruik van de emissieberekeningen van het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM), volgens het verspreidingsmodel voor operationele prioritaire stoffen, het zogenoemde «OPS-model». Hierin worden de effecten van alle beleidsmaatregelen en verwachte ontwikkelingen, zoals ook de verwachte groei van de melkveestapel, doorgerekend. Uit deze berekeningen concludeert het RIVM dat deze maatregelen en ontwikkelingen leiden tot een daling van de ammoniakemissies de komende jaren. Ik heb signalen dat de trend in de gemeten ammoniakconcentraties uit de pas loopt met de berekeningen zoals gemaakt in het OPS-model. Hier is nu geen eenduidige verklaring voor te geven. Omdat ik een daling van de ammoniakconcentratie van groot belang acht en eraan hecht dat er in AERIUS wordt uitgegaan van de best beschikbare gegevens, heb ik de Commissie Deskundigen Meststoffenwet (CDM) gevraagd om samen met het RIVM en de wetenschappers die betrokken zijn bij het NEMA (Nederlandse Emissiemodel voor ammoniak) op korte termijn door middel van een quick scan te analyseren welke de oorzaak kan zijn dat de berekende daling van ammoniakconcentratie niet ondersteund wordt door metingen. Overigens is AERIUS meer conservatief in de verwachte depositiedaling dan het OPS-model, door rekening te houden met tegenvallende emissies. Behalve door daling van de stikstofdepositie moet in het bijzonder door herstelmaatregelen de komende jaren worden verzekerd dat de realisatie van natuurdoelen dichterbij wordt gebracht. De uitvoering van de herstelmaatregelen is reeds gestart na het akkoord op het Natuurpact. Ik heb een onafhankelijke wetenschappelijke review laten uitvoeren op de herstelstrategieën waar de herstelmaatregelen op gebaseerd zijn. Deze zijn voldoende tot goed beoordeeld. In de gebiedsanalyses wordt onderbouwd dat de effecten van deze maatregelen zich tijdig voordoen om te verzekeren dat er zich bij toedeling van ontwikkelingsruimte geen verslechtering van de kwaliteit van de habitats voordoet en de instandhoudingsdoelstellingen dichterbij worden gebracht. In het kader van de programmatische aanpak wordt bovendien door het hanteren van onzekerheidsmarges en door monitoring en bijsturing ten algemene geborgd dat – als er tegenvallende ontwikkelingen zijn – de instandhoudingsdoelstellingen niet in gevaar zullen komen.

De leden van de PvdA-fractie vragen naar de gevolgen van de conclusie van de Advocaat-Generaal in de zaak over het tracébesluit A2 's-Hertogenbosch-Eindhoven.



Inmiddels heeft het Europese Hof van Justitie in deze zaak arrest gewezen. Met dat arrest is een definitief antwoord gegeven op de prejudiciële vragen die de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft gesteld over de juiste uitleg van in het bijzonder artikel 6, derde en vierde lid, van de Habitatrichtlijn.<sup>11</sup>

De kwestie in deze zaak is dat als gevolg van de verbreding van de A2 – overeenkomstig het tracébesluit dat voorlag bij de Afdeling – de stikstofdepositie op de het natuurlijke habitatype «blauwgraslanden» in het Natura 2000-gebied «Vlijmens Ven, Moerputten en Bossche Broek» toeneemt. Het betrokken Natura 2000-gebied is aangewezen met name vanwege de aanwezigheid van dit natuurlijke habitatype en voor dat habitatype geldt in dat gebied een hersteldoelstelling: het areaal moet worden vergroot en de kwaliteit moet worden verbeterd. Het Hof stelt vast dat uit de stukken blijkt dat de wegverbreding overeenkomstig het litigieuze tracébesluit significant negatieve gevolgen kan hebben voor de bestaande «blauwgraslanden», zowel voor het areaal als voor de kwaliteit, wegens uitdroging en wegens verzuring van de bodem door stikstofdepositie. Het Hof oordeelt dat het project daarmee het duurzame behoud van de wezenlijke kenmerken van het betrokken Natura 2000-gebied in gevaar brengt en dat het project derhalve de natuurlijke kenmerken van het gebied als bedoeld in artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn kan aantasten. Volgens het Hof doet daaraan niet af dat elders in het gebied nieuwe blauwgraslanden worden aangelegd van tenminste dezelfde omvang als het bestaande areaal. Het Hof wijst er in dit verband op dat deze maatregelen er niet toe strekken om de significant negatieve gevolgen die voor de blauwgraslanden rechtstreeks uit de verbreding van de A2 voortvloeien te voorkomen of de verminderen, maar beogen die gevolgen nadien te compenseren. In die omstandigheden kunnen deze maatregelen volgens het Hof niet garanderen dat de natuurlijke kenmerken niet worden aangetast. Daarbij wijst het Hof ook nog op de onzekerheid of en wanneer de positieve gevolgen van het achteraf tot ontwikkeling brengen van de nieuwe habitat zich daadwerkelijk voordoen. Waar het Hof tot de conclusie komt dat de wegverbreding kan leiden tot aantasting van de natuurlijke kenmerken, brengt artikel 6, derde en vierde lid, van de Habitatrichtlijn met zich dat geen toestemming voor het project kan worden verleend, tenzij er geen reële alternatieven voor het project in deze vorm zijn, sprake is van dwingende redenen van groot openbaar belang en adequate compensatie voor de aangetaste natuurwaarden wordt geboden. Voordat toestemming voor het project wordt verleend, moeten de nationale autoriteiten hebben onderzocht of deze voorwaarden zijn vervuld. Daarbij benadrukt het Hof dat eventuele compensatie ook binnen het Natura 2000-gebied zelf kan plaatsvinden.

De door het Hof gegeven rechtsinterpretatie is bindend voor de Afdeling bestuursrechtspraak bij haar definitieve oordeel inzake het bij haar aanhangige beroep tegen het tracébesluit dat strekt tot verbreding van de rijksweg A2 tussen 's-Hertogenbosch en Eindhoven. Meer in het algemeen lijkt de door het Hof gegeven rechtsinterpretatie gevolgen te hebben voor de praktijk die thans soms wordt gevolgd bij vergunningverlening op grond van de Natuurbeschermingswet 1998. Daarbij is tot nu toe geaccepteerd dat het verrekenen van effecten op gebiedsniveau mogelijk is: geaccepteerd wordt dat een habitat achteruit gaat of verdwijnt in het ene deel van het Natura 2000-gebied, als elders in hetzelfde Natura 2000-gebied aanleg of uitbreiding van eenzelfde habitat plaatsvindt. Het arrest van het Hof lijkt tot gevolg te hebben dat bij de vergunningverlening voor het trekken van de conclusie dat met zekerheid geen aantasting van de natuurlijke kenmerken plaatsvindt en dat voor het project dus toestemming kan worden verleend, alleen rekening mag worden gehouden met maatregelen die de negatieve effecten voor de bestaande

<sup>11</sup> Hof van Justitie van 15 mei 2014 in zaak C-521/12.

locatie voorkomen of verminderen. Voor het trekken van die conclusie mag geen rekening worden gehouden met maatregelen die elders in het gebied beogen de negatieve gevolgen voor de betrokken habitat – nadien – ongedaan te maken. Bij het voorgaande zij aangetekend dat het in de bij het Hof voorliggende specifieke casus ging om een gebied dat met name vanwege de blauwgraslanden als Natura 2000-gebied is aangewezen, waarvoor bovendien een herstelopgave geldt, en dat hier sprake is van het pas later ontwikkelen van hetzelfde habitatype, waarvan de effecten als zodanig en in de tijd gezien volgens het Hof onzeker zijn.

Voor de systematiek en opzet van de programmatische aanpak stikstof als zodanig heeft het arrest geen gevolgen. Een dergelijke programmatische aanpak lag niet ter beoordeling bij het Hof voor. Het programma biedt een totaalaanpak van vermindering van stikstofdepositie en natuurherstelmaatregelen, waardoor ontwikkelingsruimte voor stikstofemitterende activiteiten ontstaat. Dat betekent dat op voorhand zeker wordt gesteld dat de vergunningverlening voor concrete projecten onder toedeling van ontwikkelingsruimte geen nadelige gevolgen zal hebben voor de instandhoudingsdoelen in Natura 2000-gebieden. De uitspraak van het Hof maakt duidelijk dat die nadelige gevolgen – buiten de uitzondering als voorzien in artikel 6, vierde lid, van de Habitatrictlijn – ook niet lokaal mogen plaatsvinden, in de zin van een deels verdwijnen of een wezenlijke kwalitatieve achteruitgang van een natuurlijk habitatype of een habitat van soorten waarvoor het Natura 2000-gebied (mede) is aangewezen.

In de aan de Hofuitspraak voorafgaande conclusie van de Advocaat-Generaal heb ik, in overeenstemming met de Minister van Infrastructuur en Milieu en gedeputeerde staten van de provincies, aanleiding gezien alle gebiedsanalyses zekerheidshalve nog eens te laten screenen. Daarbij wordt gekeken of in één of meer van de Natura 2000-gebieden die in het programma worden opgenomen is voorzien in een verrekking van effecten op gebiedsniveau, zoals bij het tracébesluit voor de A2 aan de orde is. Waar dat het geval is, wordt nagegaan of dan ook is voldaan aan de voorwaarden van artikel 6, vierde lid, van de Habitatrictlijn (geen alternatieven, dwingende redenen van groot openbaar belang en adequate compensatie).

De leden van de PvdA-fractie vragen of er sprake is van een ommissie in het wetsvoorstel ten aanzien van de vaststelling van bestemmingsplannen, nu daarvoor geen ontwikkelingsruimte kan worden gereserveerd.

Ik wil vooropstellen dat ik het van groot belang acht dat bestemmingsplannen kunnen worden vastgesteld. Tegelijkertijd benadruk ik dat er in dit wetsvoorstel van een ommissie ten opzichte van bestemmingsplannen geen sprake is. Het wetsvoorstel is nadrukkelijk bedoeld om een aantal beperkte wijzigingen aan te brengen, zodat de geldende wettelijke regeling overeenkomstig de in de inleiding aangehaalde voorlichting van de Afdeling advisering van Raad van State in overeenstemming wordt gebracht met de programmatische aanpak stikstof. Zowel in de geldende wettelijke regeling als in de programmatische aanpak stikstof, zoals die in de praktijk is ontwikkeld, staat – naast vermindering van de stikstofbelasting en natuurherstel – de toestemmingverlening voor concrete projecten en andere handelingen centraal. Dat geldt ook voor het onderhavige wetsvoorstel. Niet beoogd is voor reguliere bestemmingsplannen een voorziening te treffen en reservering van ontwikkelingsruimte mogelijk te maken. Zou ontwikkelingsruimte worden toegedeeld aan bestemmingsplannen, dan zou deze ruimte niet beschikbaar zijn om toe te delen aan concrete projecten en handelingen die gedurende de geldingsduur van het programma daadwerkelijk voor toestemmingverlening bij de bevoegde gezagen voorliggen. In formele zin verandert er met het programma aanpak stikstof ten opzichte van de huidige situatie niets voor de plantoets bij bestemmingsplannen. Voor de bestemmings-

plannen die kunnen leiden tot een toename van de stikstofdepositie op reeds overbelaste gebieden zal ook na vaststelling van het programma stikstof een plantoets in de vorm van een passende beoordeling moeten worden uitgevoerd, zoals die nu al geldt op grond van artikel 19j van de Natuurbeschermingswet 1998 en artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn. Deze moet betrekking hebben op de maximale planologische mogelijkheden die het bestemmingsplan biedt.<sup>12</sup> De regels over de programmatische aanpak stikstof zijn daarop niet van toepassing en het beschikken over «ontwikkelingsruimte» is daarvoor niet nodig, waar deze «ontwikkelingsruimte» per definitie alleen is gekoppeld aan concrete projecten en andere handelingen waarvoor in de lopende programmaperiode toestemming wordt verleend en het bestemmingsplan een andere reikwijdte heeft. Aantasting van de natuurlijke kenmerken van een Natura 2000-gebied door het bestemmingsplan kan in ieder geval worden uitgesloten, indien de passende beoordeling uitwijst dat, met inachtneming van mitigerende maatregelen, de totale omvang van stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden door de verwezenlijking van de ontwikkelingsmogelijkheden van het plan niet toeneemt ten opzichte van de huidige situatie.<sup>13 14</sup> Neemt de stikstofdepositie wel toe, dan zal uit de passende beoordeling moeten blijken dat de natuurlijke kenmerken niet in het geding zijn.

Hierbij kunnen maatregelen worden ingezet. Wat betreft die maatregelen is van belang dat noch de geldende wettelijke regeling inzake de programmatische aanpak stikstof noch het onderhavige wetsvoorstel eraan in de weg staat om – overeenkomstig de daarvoor door de Afdeling bestuursrechtspraak geformuleerde voorwaarden – bij de plantoets de stikstofdepositie van nieuwe functies en stikstofdepositie van beëindigde functies te salderen.<sup>15</sup> Voor zover in het bestemmingsplan voorziene ontwikkelingen samenvallen met concrete prioritaire projecten of andere handelingen voor de toestemmingverlening waarvan in het geldende programma aanpak stikstof ontwikkelingsruimte is gereserveerd, kan op dat punt bij de plantoets gebruik worden gemaakt van de passende beoordeling die ten grondslag ligt aan het programma aanpak stikstof. In zoverre kan het programma aanpak stikstof – al is dat als zodanig niet bedoeld voor plannen – de plantoets vereenvoudigen.

Ik verwacht dat op deze wijze in de meeste gebieden de plantoets geen probleem zal opleveren. In het buitengebied zijn de nieuwe ontwikkelingen in bestemmingsplannen over het algemeen sowieso beperkt van aard.

Een specifieke voorziening geldt evenwel voor gebieden waarin veel ontwikkelingen aan de orde kunnen zijn: de «ontwikkelingsgebieden» als bedoeld in artikel 2.3 van de Crisis- en herstelwet. Overeenkomstig artikel 19db van de huidige Natuurbeschermingswet 1998 kan een bestemmingsplan voor een dergelijk ontwikkelingsgebied de voorwaarden, voorschriften en beperkingen bevatten waaronder voor de concrete projecten en andere handelingen die het plan mogelijk maakt een vergunning als bedoeld in artikel 19d Natuurbeschermingswet 1998 kan worden verleend. Als die voorwaarden, voorschriften en beperkingen zekerheid bieden dat bij de individuele vergunningverlening voor

<sup>12</sup> Bijvoorbeeld ABRvS 31 oktober 2012, nr. 201105435/1/R3.

<sup>13</sup> Deze jurisprudentie geldt in ieder geval voor veehouderij-ontwikkelingen. Bij verkeer kan ook een ontwikkeling die leidt tot vertraging van de autonome daling van stikstofdepositie mogelijk significant negatieve gevolgen hebben. Zie ABRvS 7 november 2012, nrs. 201110075/1/R4 en 201201853/1/R4.

<sup>14</sup> In de vaste jurisprudentie van de Afdeling wordt als referentiesituatie bij de vaststelling van een nieuw bestemmingsplan ter vervanging van het geldende bestemmingsplan de huidige – legale – feitelijke situatie ten tijde van de vaststelling van het nieuwe plan gehanteerd. Zie bijvoorbeeld ABRvS 5 december 2012, nr. 201109053/1/R2 en ABRvS 13 februari 2013, nr. 201201236/1/R1.

<sup>15</sup> ABRvS 14 augustus 2013, nr. 201109895/1/R3.

projecten geen sprake zal zijn van aantasting van de natuurlijk kenmerken van het Natura 2000-gebied<sup>16</sup> en de voor de vergunningverlening bevoegde provincie – in enkele gevallen het Rijk – daarmee heeft ingestemd, wordt onder de paraplu van dat specifieke bestemmingsplan zonder meer vergunning verleend voor projecten of andere handelingen die voldoen aan die voorwaarden, voorschriften en beperkingen ingevolge het derde lid van artikel 19db. Het gaat hier om gebonden beslissingen. Gezien dit bijzondere kader van gebonden vergunningverlening, is het in artikel 19db bedoelde bestemmingsplan zèlf te beschouwen als toestemmingsbesluit voor projecten en andere handelingen. Daarom is in het voorgestelde artikel 19km, eerste lid, onderdeel c, dit specifieke bestemmingsplan aangemerkt als toestemmingsbesluit waarbij ontwikkelingsruimte kan worden toegedeeld.

De leden van de fractie van de PvdA vragen hoe invulling wordt gegeven aan de criteria voor het bepalen van prioritaire projecten waarvoor ontwikkelingsruimte wordt gereserveerd en hoe wordt 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.

De prioritaire projecten die worden voorgedragen door de provincies betreffen deels projecten van gemeenten en ondernemers. Voor niet-prioritaire projecten, wordt apart ontwikkelingsruimte beschikbaar gesteld (segment 2). Ingevolge het voorgestelde artikel 19kn, zesde lid, mag de reservering voor prioritaire projecten (segment 1) niet onnodig inbreuk maken op de omvang van de ontwikkelingsruimte die resteert voor niet-prioritaire projecten en andere handelingen. Te allen tijde moet het bij prioritaire projecten gaan om projecten van aantoonbaar nationaal of provinciaal belang, waarvan het aannemelijk is dat voor deze projecten een toestemmingsbesluit wordt genomen gedurende de geldingsduur van het eerste programma aanpak stikstof (voorgesteld artikel 19kn, vijfde lid). Verwezen zij naar het eerdere antwoord op de vraag over dit onderwerp van de leden van de fractie van de VVD.

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

De leden van de CDA-fractie vragen of bij de omzetting van de Europese richtlijnen in Nederlandse wetgeving sprake is van een nationale kop, of Nederland de Europese regelgeving onnodig ver gaand heeft geïnterpreteerd en hoe andere lidstaten de richtlijn in wetgeving hebben omgezet.

Bij de relevante richtlijnen gaat het om de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn, die voorzien in de instelling en bescherming van een samenhangend ecologisch netwerk op Europese schaal (Natura 2000) en in de bescherming van in het wild levende flora en fauna op het Europese grondgebied. Deze richtlijnen geven mede invulling aan internationale verplichtingen die voortvloeien uit het Verdrag inzake biologische diversiteit,<sup>17</sup> het Verdrag van Bern<sup>18</sup> en het Verdrag van Bonn<sup>19</sup> en dragen daarmee op Europese schaal bij aan een «level playing field». De Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn bevatten deels algemeen geformu-

<sup>16</sup> Danwel, als die zekerheid er niet is, een beroep kan worden gedaan op artikel 6, vierde lid, van de Habitatrichtlijn, omdat sprake is van dwingende redenen van groot openbaar belang, er geen reële alternatieven zijn en adequate compensatie van aangetaste natuurwaarden is verzekerd.

<sup>17</sup> Rio de Janeiro, 15 juni 1992 (Trb. 1992, 164).

<sup>18</sup> Verdrag inzake het behoud van wilde dieren en planten en hun natuurlijke leefomgeving, 19 september 1979 (Trb. 1979, 175).

<sup>19</sup> Verdrag inzake de bescherming van trekkende wilde diersoorten, 23 juni 1979 (Trb. 1980, 145 en Trb. 1981, 6).

leerde verplichtingen en resultaatsverplichtingen, die de lidstaten ruimte laten bij de keuze van de wettelijke en andere maatregelen om daaraan te voldoen, en deels concrete verplichtingen, die een nauwkeurige omzetting in de nationale wetgeving vergen. De verplichtingen van de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn zijn omgezet in de bij en krachtens de Natuurbeschermingswet 1998 en de Flora- en faunawet gestelde regels, maar ook de generieke wetgeving op het vlak van milieu, water en ruimtelijke ordening draagt bij aan de voldoening aan de verplichtingen uit de genoemde richtlijnen. Alle instrumenten in de Natuurbeschermingswet 1998 en de Flora- en faunawet dragen bij aan de doelstellingen van de richtlijnen en vormen in zoverre geen nationale kop. Wel is geconstateerd dat op onderdelen een nauwkeuriger aansluiting op de richtlijnen mogelijk is, of dat er ruimte is voor andere keuzen ten aanzien van beschermingsinstrumenten. Verwezen zij naar het bij de Tweede Kamer aanhangige wetsvoorstel natuurbescherming en de daarop recent uitgebrachte nota van wijziging.<sup>20</sup>

Dat Nederland de richtlijnen bij de omzetting in nationale wetgeving niet te streng heeft geïnterpreteerd, moge blijken uit de geschiedenis van de omzetting van die richtlijn. Gewezen zij op het arrest van 14 april 2005 van het Europese Hof van Justitie, waarin het hof vaststelde dat de toen in Nederland geldende wettelijke en bestuursrechtelijke maatregelen een onvoldoende en deels onjuiste omzetting van de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn omvatten.<sup>21</sup> Later moest de aansluiting van de Natuurbeschermingswet 1998 op de Habitatrichtlijn naar aanleiding van een dreigende inbreukprocedure verder worden verbeterd.<sup>22</sup> Ook bij de uitvoering heeft Nederland zich niet altijd aan de Europese kaders gehouden. Op 19 mei 1998 werd door het Europese Hof van Justitie vastgesteld dat Nederland in gebreke was gebleven bij het aanwijzen van voldoende speciale beschermingszones voor vogels.<sup>23</sup> Nederland heeft soms ook in de uitvoeringspraktijk ruimte binnen de Europese Kaders gezocht die er niet blijkt te zijn, zoals bijvoorbeeld duidelijk wordt uit de hiervoor besproken uitspraak van het Europese Hof in de A2-zaak. Nederland heeft enkele jaren terug zijn beleid en uitvoeringspraktijk ten aanzien van de toepassing van het voorzorgsbeginsel en de omgang met bestaand gebruik in relatie tot de bescherming van Natura 2000-gebieden moeten aanscherpen, als gevolg van jurisprudentie van het Europese Hof.<sup>24</sup> De problemen die thans aan de orde zijn bij toestemmingverlening voor projecten die leiden tot een toename van de stikstofdepositie, hebben mede te maken met de hoge eisen die ingevolge de Europese rechtspraak moeten worden gesteld aan de onderbouwing dat zij geen significant negatieve gevolgen voor de instandhoudingsdoelstellingen van de Natura 2000-gebieden hebben.

In het in de inleiding aangehaalde rapport van de Taskforce onder leiding van de heer Trojan wordt geconcludeerd dat, voor zover de taskforce heeft kunnen beoordelen, Nederland de Habitatrichtlijn niet strenger heeft geïmplementeerd dan andere landen, maar dat Nederland wel relatief snel last heeft van de gevolgen van deze richtlijn, doordat de milieu- en ruimtedruk in dit dichtbevolkte land erg hoog is. In het op verzoek van de Tweede Kamer opgestelde rapport «Natura 2000 in Nederland, juridische ruimte, natuurdoelen en beheerplanprocessen»<sup>25</sup> wordt aangegeven dat Nederland als het gaat om Natura 2000-gebieden presteert overeen-

<sup>20</sup> Kamerstukken II 33 348.

<sup>21</sup> Zaak C-441/03 (Commissie tegen Nederland).

<sup>22</sup> Wet van 29 december 2008, houdende wijziging van de Natuurbeschermingswet 1998 in verband met de regulering van bestaand gebruik en enkele andere zaken (Stb. 2009, 18), voorgaande kamerstukken: 31 038.

<sup>23</sup> Zaak C-3/96 (Commissie tegen Nederland).

<sup>24</sup> HvJ 7 september 2004, zaak C-127/02 (Kokkelvisserij).

<sup>25</sup> Rapport van het Planbureau voor de Leefomgeving en prof.dr. C.W. Backes en prof.mr. A.A. Freriks c.s.; Kamerstukken II 2010/11, 32 670, nr. 2.

komstig het Europese gemiddelde, zowel qua aantal gebieden als qua percentage van het totale landoppervlak.<sup>26</sup> De natuurkwaliteit staat in vergelijking met de andere lidstaten van de Europese Unie wel zeer onder druk: Nederland heeft een relatief klein aantal soorten en habitats die in een gunstige staat van instandhouding verkeren.<sup>27</sup> Meer specifiek op het vlak van de stikstofproblematiek zij verwezen naar het op verzoek van de Tweede Kamer opgestelde rapport «Stikstofdepositie en Natura 2000; een rechtsvergelijkend onderzoek».<sup>28</sup> Overigens is Nederland niet het enige land dat geconfronteerd wordt met inbreukprocedures; vrijwel alle lidstaten hebben daarmee te maken.

Eind 2015 zal de Europese Commissie een «fitness check» uitvoeren, die vooral gericht zal zijn op de toegevoegde waarde en de kosteneffectiviteit van de beide richtlijnen en op de coherentie met andere Europese regelgeving. Ik vind dit een goed voornemen: uit het oogpunt van een goede verbinding tussen ecologie en economie is het dienstig te onderzoeken hoe de richtlijnen verbeterd kunnen worden ten bate van een goede uitvoerbaarheid in de praktijk zonder afbreuk te doen aan de bescherming van de natuur. Ik zal de fitness check aangrijpen om verbeteringen voor de werkbaarheid in de praktijk voor te stellen. De leden van de CDA-fractie vragen hoe in de benutting van de ontwikkelingsruimte een evenwichtige verhouding tot stand komt tussen overheidsprioritering op Rijks- en provinciaal niveau en private of gemeentelijke ontwikkelingsbehoeften (vrije ontwikkelingsruimte). Zij vragen of ook ontwikkelingsruimte kan worden gereserveerd voor private of gemeentelijke ontwikkelingsbehoeften.

In het voorgaande ben ik in antwoord op vragen van de leden van de VVD-fractie en van de PvdA-fractie ingegaan op de voorwaarden waaraan projecten of andere handelingen moeten voldoen, om te kunnen worden aangemerkt als een prioritair project waarvoor ontwikkelingsruimte kan worden gereserveerd bij ministeriële regeling (segment 1). Wanneer een lokaal project aan die criteria voldoet, kan daarvoor ontwikkelingsruimte worden gereserveerd. De resterende ontwikkelingsruimte (segment 2) die beschikbaar zal zijn voor het tijdvak waarvoor het programma geldt, kunnen de bevoegde gezagen voor de in het voorgestelde artikel 19km, eerste lid, bedoelde toestemmingsbesluiten toedelen aan projecten waarvoor niet specifiek ruimte is gereserveerd. Desgewenst kunnen provincies in aanvulling op de ministeriële regeling ontwikkelingsruimte uit segment 2 reserveren in provinciale beleidsregels. Zij kunnen daarbij ook ontwikkelingsruimte reserveren als «nader te bestemmen voor private en lokale ontwikkelingen». Reserveringen in de ministeriële regeling hebben voorrang op deze bij wijze van beleidsregel vormgegeven provinciale reserveringen.

Zoals ik in het voorgaande in antwoord op vragen van de PvdA-fractie heb aangegeven, is er ook een specifieke categorie van bestemmingsplannen waarbij ontwikkelingsruimte kan worden toegedeeld, te weten bestemmingsplannen voor ontwikkelingsgebieden als bedoeld in artikel 2.3 van de Crisis- en herstelwet die voldoen aan de eisen van artikel 19db van de Natuurbeschermingswet 1998 (voorgesteld artikel 19km, eerste lid, onderdeel c). Daarmee kan op voorhand aan de in het plan voorziene projecten en handelingen ontwikkelingsruimte worden toegekend. Voor dergelijke bestemmingsplannen kan op grond van het voorgestelde artikel 19kn, eerste lid, ontwikkelingsruimte worden gereserveerd.

De leden van de CDA-fractie vragen hoe – in het licht van de uit te voeren plantoets – het tijdvak van zes jaar waarvoor het programma aanpak

<sup>26</sup> Blz. 12 e.v. rapport Planbureau voor de Leefomgeving.

<sup>27</sup> Zie de Natura-2000 barometer van de Europese Commissie.

<sup>28</sup> Rapport prof. dr. Ch. W. Backes e.a.; Kamerstukken II 2010/11, 30 654, nr. 97.

stikstof geldt zich verhoudt tot de termijn van tien jaar waarvoor bestemmingsplannen worden vastgesteld.

Zoals ik in antwoord op vragen van de PvdA-fractie heb uiteengezet, is het programma aanpak stikstof niet van toepassing op reguliere bestemmingsplannen. Het programma aanpak stikstof kan wel behulpzaam zijn bij de overeenkomstig artikel 19j van de Natuurbeschermingswet 1998 uit te voeren plantoets. Wat betreft de synchroniteit tussen de periode van zes jaar van het programma aanpak stikstof en de tien jaar waarvoor bestemmingsplannen worden vastgesteld, zij erop gewezen dat ook als de programmaduur tien jaar zou zijn geweest, synchroniteit niet zou zijn verzekerd, omdat niet elke gemeenteraad op hetzelfde moment de bestemmingsplannen zal actualiseren.

De destijds voor het programma aanpak stikstof gemaakte keuze van een geldingsduur van zes jaar – die thans al zo is verankerd in artikel 19kg, vierde lid, van de Natuurbeschermingswet 1998 – is een logische termijn. Een dergelijke programmaduur geeft een zekere bestendigheid en is ook ruim genoeg is om maatregelen tot uitvoering te brengen, maar borgt tegelijk dat het maatregelenpakket en de aan het programma ten grondslag liggende inzichten voldoende actueel zijn en dat maatregelen niet te zeer in de tijd worden opgeschoven. Dat is ook van belang in het licht van de verplichting om als lidstaat de nodige voortgang te boeken bij het realiseren van een gunstige staat van instandhouding van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten in de Natura 2000-gebieden (artikel 6, eerste lid, van de Habitatrichtlijn in samenhang met het beginsel van loyale samenwerking als verankerd in artikel 4 van het Verdrag inzake de werking van de Europese Unie). Zo zal het thans in ontwikkeling zijnde programma primair zijn gericht op het stoppen van de achteruitgang van de kwaliteit van de habitats; in de volgende programmaperioden wordt het maatregelenpakket gericht op een geleidelijk herstel van de habitats waarvoor een herstelopgave geldt.

De leden van de CDA-fractie vragen of de systematiek van de ontwikkelingsruimte niet centraliserend zal werken, omdat Rijk en provincies vrijwel de gehele ruimte voor ontwikkeling bepalen.

De bevoegdheden in het kader van de regeling van de programmatische aanpak stikstof – zoals die nu luidt en zoals die na wijziging overeenkomstig het onderhavige wetsvoorstel komt te luiden – sluiten aan bij de algemene bevoegdheidsverdeling die ook overigens in de Natuurbeschermingswet 1998 is gevolgd. Zo zijn de bevoegdheden op het vlak van de vergunningverlening en het vaststellen van beheerplannen voor Natura 2000-gebieden neergelegd bij de provincies en – in enkele gevallen – het Rijk. Daarvoor is gekozen in het licht van de omvang van de Natura 2000-gebieden en de daarmee gepaard gaande beschermingsopgave, de externe werking die de bescherming van deze gebieden met zich brengt en de geografisch soms ver reikende effecten van projecten. Deze aspecten overstijgen het lokale niveau. Het zijn ook primair de provincies en het Rijk die als bevoegd gezag worden geconfronteerd met de problematiek bij de vergunningverlening voor projecten die leiden tot een toename van stikstofdepositie op overbelaste gebieden, waarvoor de programmatische aanpak stikstof een oplossing beoogt te bieden. Dat laat onverlet dat gemeenten worden betrokken bij de formulering van gebiedsgerichte maatregelen die ontwikkelingsruimte moeten genereren en dat, zoals aangegeven in het voorgaande, gemeenten projecten en activiteiten kunnen voorstellen met het oog op reservering van ontwikkelingsruimte. Daarbij eist het voorgestelde artikel 19kn, zesde lid, dat de reservering van ontwikkelingsruimte voor prioritaire projecten en prioritaire andere handelingen niet onnodig inbreuk maakt op de omvang

van ontwikkelingsruimte die resteert voor toedeling aan andere projecten of handelingen.

De CDA-fractieleden vragen op welke termijn ontwikkelingsruimte voor nieuwe economische activiteiten en realisering van de Natura 2000-doelstellingen haalbaar is. Tevens vragen zij in te gaan op de effecten van de instandhoudingsdoelstellingen van kleine Natura 2000-gebieden op de ontwikkelingsmogelijkheden voor de omliggende regio's en de te realiseren balans op nationaal niveau. Zij willen weten of de mate van versnippering in kleine Natura 2000-gebieden de ontwikkelingsmogelijkheden in bepaalde regio's met veel van die kleine gebieden sterk beperkt en of een aantal kleinere gebieden van hun Natura 2000-status wordt ontdaan, en bijvoorbeeld elders grotere eenheden kunnen worden gevormd.

Direct vanaf het moment van vaststelling van het programma aanpak stikstof is er ontwikkelingsruimte beschikbaar. Deze ontwikkelingsruimte wordt gegenereerd door generieke bronmaatregelen en gebiedsspecifieke maatregelen, die verzekeren dat in de Natura 2000-gebieden geen verslechtering van de kwaliteit van de habitats plaatsvindt en op termijn zo nodig herstel kan worden gerealiseerd. Gedurende de eerste programmeringsperiode zullen de maatregelen van het programma primair zijn gericht op het stoppen van de achteruitgang van de habitats in Natura 2000-gebieden. In de volgende programmeringsperiodes zullen de maatregelen zijn gericht op een geleidelijk herstel van de habitats waar dat in het licht van de instandhoudingsdoelstellingen noodzakelijk is. Voor het realiseren van een gunstige staat van instandhouding van de habitats en soorten in de Natura 2000-gebieden, bevat de richtlijn geen termijn; lidstaten zijn evenwel vanuit het eerdergenoemde beginsel van loyale samenwerking gehouden een reële inspanning te leveren om dit resultaat zo snel mogelijk te halen, rekening houdend met de sociaal-economische vereisten (artikel 2, derde lid, van de Habitatrichtlijn) en uiteraard met de tijd die de natuur zelf nodig heeft om zich te herstellen en te ontwikkelen. In het algemeen hebben bij versnippering van Natura-2000 gebieden meer projecten te maken met de externe werking van het beschermingsregime dan dat het geval zou zijn bij een aangesloten gebied met dezelfde oppervlakte, omdat verhoudingsgewijs meer activiteiten op relatief korte afstand van de grens van een Natura 2000-gebied zullen plaatsvinden. Afhankelijk van de situatie in een regio kan dit de ontwikkelingsruimte beperken. Uit een eerder uitgevoerde analyse in 2011 naar gebieden kleiner dan 300 hectare blijkt dat al deze gebieden essentieel zijn voor het bereiken van de gunstige staat van instandhouding van de natuurlijke habitats en habitats van soorten die Nederland moet beschermen en dus niet ontdaan kunnen worden van hun Natura-2000 status. Ik verwijs naar de brief van 14 september 2011 van de toenmalige Staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie aan de Tweede Kamer over de aanpak van Natura2000.<sup>29</sup>

De leden van de fractie van het CDA vragen ontwikkelingsruimte voor grote infrastructurele projecten inzichtelijk te maken. Daarnaast vragen zij naar het effect van de stikstofdepositie uit België op de ontwikkelingsruimte van Zeeland en hoe in het algemeen in het programma aanpak stikstof rekening wordt gehouden met toekomstige ruimte voor vrije ontwikkeling en prioritaire projecten.

In het programma aanpak stikstof wordt voor grote infrastructurele projecten en bestaande voorzieningen (waaronder de mainports Schiphol en de Rotterdamse Haven) ontwikkelingsruimte gereserveerd voor de

<sup>29</sup> Kamerstukken II 2010/11, 32 670, nr. 24.



ontwikkel- en groeibehoeft. In de ministeriele regeling zal in een bijlage inzichtelijk worden voor welke projecten ontwikkelingsruimte is gereserveerd.

In het programma wordt rekening gehouden met de depositie vanuit het buitenland. Deze is verdisconteerd in de achtergronddepositie. Daarbij wordt uitgegaan van een daling in de komende jaren, onder meer als gevolg van maatregelen ter voldoening aan de eerder genoemde Europese NEC-richtlijn. Hierbij is op basis van de best beschikbare generieke gegevens van het RIVM rekening gehouden met de huidige en de verwachte toekomstige ontwikkelingen met betrekking tot emissies vanuit Vlaanderen. Hoewel Nederland netto-exporteur is van stikstof door de lucht naar onze buurlanden, komt in bepaalde delen van Limburg en Zeeuws-Vlaanderen meer stikstof Nederland binnen dan er uit gaat. Met het programma aanpak stikstof komt evenwel volgens de huidige inzichten ook voor deze laatstgenoemde gebieden ontwikkelingsruimte beschikbaar. Lokaal kunnen er wel knelpunten zijn. Ik verwijs verder naar mijn antwoord op voorgaande vragen van leden van de VVD-fractie over een internationale aanpak van de terugdringing van stikstofdeposities. Het voorgestelde artikel 19kn, derde lid, borgt een evenwichtige verdeling van de ontwikkelingsruimte over de eerste en de tweede helft van het tijdvak van het programma aanpak stikstof.

De leden van de CDA-fractie vragen of het niet wenselijker zou zijn de door artikel 19j van de Natuurbeschermingswet 1998 vereiste toets uit te voeren bij de daadwerkelijke start van de activiteiten, in plaats van bij de vaststelling van het plan dat die activiteiten mogelijk maakt.

Artikel 19j, tweede lid, van de Natuurbeschermingswet 1998, dat voor plannen met mogelijk significant negatieve effecten voor Natura 2000-gebieden een passende beoordeling eist, is op dit punt 1-op-1 de omzetting van artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn. Dat artikel vereist daarnaast een passende beoordeling van projecten met mogelijk significant negatieve gevolgen voor Natura 2000-gebieden. Die verplichting is omgezet in artikel 19f, eerste lid, van de Natuurbeschermingswet 1998.

De passende beoordeling van het plan moet ter voorbereiding van dat plan worden uitgevoerd, zodat vóór de vaststelling inzichtelijk is wat de effecten op de natuur zijn. Het is op grond van artikel 19j van de Natuurbeschermingswet 1998 en artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn niet toegestaan om deze toets uit te stellen tot het moment waarop besluitvorming plaatsvindt over de projecten die in het bestemmingsplan zijn opgenomen. Ook ingeval een gemeenteraad in de planregels een bepaling opneemt dat vóór de vergroting van een bouwvlak moet worden aangetoond dat er geen nadelige effecten plaatsvinden in het Natura 2000-gebied in de buurt, moet de gemeenteraad een passende beoordeling opstellen.<sup>30</sup>

De leden van de CDA-fractie vragen of de uitspraak van het Europese Hof van Justitie over het tracébesluit voor de verbreding van de A2 aanleiding vormt voor het wijzigen van de systematiek van de programmatische aanpak stikstof.

Op de betekenis van deze uitspraak ben ik in het voorgaande ingegaan in antwoord op vragen van de leden van de PvdA-fractie. De uitspraak vormt geen aanleiding voor het wijzigen van de systematiek van de programmatische aanpak stikstof. Wel is er aanleiding om de individuele gebiedsanalyses te screenen. Daarbij wordt gekeken of in één of meer van de Natura 2000-gebieden die in het programma worden opgenomen, is

<sup>30</sup> Vgl. ABRvS 31 oktober 2012, nr. 201105435/1/R3.

voorzien in een verrekening van effecten op gebiedsniveau, zoals bij het tracébesluit voor de A2, zoals dat voorlag bij de Afdeling bestuursrecht-spraak van de Raad van State, aan de orde is, te weten: het accepteren van achteruitgang van een bestaande habitat op een bepaalde locatie in een Natura 2000-gebied in het licht van de ontwikkeling van eenzelfde habitat elders in dat gebied. Waar dat het geval is, wordt nagegaan of dan ook is voldaan aan de voorwaarden van artikel 6, vierde lid, van de Habitatrictlijn (geen alternatieven, dwingende redenen van groot openbaar belang en adequate compensatie).

De leden van de CDA-fractie vragen of het systeem ten aanzien van vergunningverlening voor aan stikstofemissie gerelateerde activiteiten niet te complex is geworden, of er andere mogelijkheden zijn op nationaal of Europees niveau om op efficiëntere en minder complexe wijze dezelfde doelstellingen voor natuur en economische ontwikkeling te behalen en hoe de regering staat tegenover een herijking van het huidige stelsel.

De vergunningverlening in Nederland is in vergelijking met andere landen complex, omdat Nederland een intensief ruimtegebruik kent en veel Natura 2000-gebieden te kampen hebben met overbelasting door stikstof. Zoals ik hiervoor heb aangegeven in de inleiding en in antwoord op eerdere vragen van de leden van de CDA-fractie, moet de programmatische aanpak ertoe leiden dat de huidige problematiek bij vergunningverlening beter hanteerbaar wordt. In het voorgaande heb ik in antwoord op vragen van de leden van de CDA-fractie aangegeven, dat ik de zogenoemde «fitness check» wil aangrijpen om op Europees niveau verbeteringen voor de uitvoerbaarheid van de Vogel- en Habitatrictlijn in de praktijk voor te stellen.

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

De leden van de PVV-fractie vragen of alle overbelaste Natura 2000-gebieden in eerste instantie worden opgenomen in het programma, of er geen ontwikkelingsruimte ontstaat als een Natura 2000-gebied niet wordt opgenomen in de PAS, en wat daarvan de gevolgen zijn voor bijvoorbeeld een melkveehouder die naast of in de nabijheid van dit gebied zijn bedrijfsvoering heeft.

Voornemen is dat 124 Natura 2000-gebieden die door stikstof overbelast zijn bij de vaststelling van het programma aanpak stikstof daarin worden opgenomen. Voor activiteiten die leiden tot een hogere stikstofdepositie op die gebieden, is de vergunningverlening op grond van de Natuurbeschermingswet 1998 in een groot aantal van die gebieden nu moeizaam. De programmatische aanpak stikstof beoogt deze vergunningverlening weer vlot te trekken, zoals in het voorgaande in de inleiding is aangegeven. Bij andere Natura 2000-gebieden is deze problematiek niet aan de orde, hetzij omdat in die gebieden geen voor stikstof gevoelige habitats aanwezig zijn die op grond van de Habitatrictlijn moeten worden beschermd, hetzij omdat de kritische depositiewaarde van de wel voor stikstof gevoelige habitats niet wordt overschreden. Bij die gebieden is er uit een oogpunt van stikstofbelasting voldoende ruimte voor ontwikkeling en is geen ontwikkelingsruimte op grond van het programma aanpak stikstof nodig. Een melkveehouder in de nabijheid van zo'n gebied wordt dus niet gehinderd in zijn bedrijfsvoering, tenzij hij een zeer omvangrijke uitbreiding wil realiseren waardoor de kritische depositiewaarde alsnog dreigt te worden overschreden.

De PVV-fractieleiden vragen of de stikstofdepositie uit het buitenland het niet onmogelijk maakt om te voldoen aan de voorwaarde dat een Natura 2000-gebied alleen in het programma mag worden opgenomen als

blijkens 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. Zij vragen in hoeverre er zicht is op de hoeveelheid stikstof afkomstig uit het buitenland, die neerslaat in de Natura 2000-gebieden.

Het is juist dat een deel van de stikstofdepositie afkomstig is uit het buitenland. Het betreft gemiddeld ongeveer een derde deel van de totale stikstofdepositie. Netto is Nederland evenwel exporteur van stikstof. In het programma aanpak stikstof maakt de depositie uit het buitenland onderdeel uit van de achtergronddepositie. Deze wordt inzichtelijk gemaakt in de gebiedsanalyses. In de gebiedsanalyses zal tevens per gebied de omvang van de huidige en toekomstige stikstofdepositie worden aangegeven met daarbij een onderverdeling naar de herkomst van de depositie. De verwachting is dat in de gebiedsanalyses zal worden onderbouwd dat, ook in gebieden die te maken hebben met depositie uit buitenlandse bronnen, ontwikkelingsruimte ontstaat en kan worden toegedeeld, zonder dat de natuurlijke kenmerken in gevaar komen; deze ontwikkelingsruimte ontstaat door onder meer generieke bronmaatregelen in Nederland, maatregelen in het buitenland ter voldoening aan de eerdergenoemde NEC-richtlijn en gebiedsgerichte maatregelen.

De leden van de PVV-fractie vragen hoe wordt geborgd dat opname van een Natura 2000-gebied in het programma niet onderhevig is aan willekeur van de opstellers van een beheerplan.

Zoals in het voorgaande is besproken, is het voornemen dat 124 Natura 2000-gebieden die met stikstofoverbelasting hebben te kampen in het programma worden opgenomen. Daar gaat echter wel een objectieve toets aan vooraf of blijkens 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. Deze toets is essentieel voor de juridische houdbaarheid van toestemmingsbesluiten die met toepassing van het kader van het programma aanpak stikstof worden genomen. Ik zal het programma samen met de Minister van Infrastructuur en Milieu alleen vaststellen als ik die zekerheid ten aanzien van elk van de daarin opgenomen Natura 2000-gebieden heb verkregen.

De leden van de PVV-fractie vragen wat de gevolgen zijn voor reeds vergunde activiteiten en activiteiten die onder de grenswaarde vallen, ingeval door een wijziging van het programma de omvang van de voor elk gebied beschikbare ontwikkelingsruimte verandert.

Een wijziging van de inhoud van het programma heeft – ook als daardoor de depositie- of ontwikkelingsruimte wijzigt – geen gevolgen voor projecten of andere handelingen waarvoor vóór de wijziging al een vergunning is verleend, al dan niet onder toedeling van ontwikkelingsruimte. Evenmin heeft een dergelijke wijziging gevolgen voor projecten die zijn gerealiseerd of andere handelingen die zijn verricht vóór die wijziging en die toen vielen onder de vrijstelling.

De leden van de PVV-fractie vragen of er in kaart is gebracht wat iedere persoon gemiddeld produceert aan stikstof per jaar.

Op de website [www.emissieregistratie.nl](http://www.emissieregistratie.nl) is alle informatie over (stikstof)emissies te vinden. Zowel over de totale stikstofemissie in Nederland vanuit verschillende bronnen, als over de stikstofemissie van «consumenten».

De leden van de PVV-fractie vragen in welke gevallen het programma meer dan eenmaal in de zes jaar wordt vastgesteld.

Het programma aanpak stikstof wordt ten minste eenmaal in de zes jaar vastgesteld en geldt voor een tijdvak van zes jaar (voorgesteld artikel 19kg, vijfde lid). De verwachting is niet dat binnen zes jaar een volledig nieuw programma aanpak stikstof zal worden vastgesteld. Wel is denkbaar dat naar aanleiding van de voorziene evaluatie na het verloop van drie jaar of naar aanleiding van tussentijdse ontwikkelingen het programma tussentijds wordt gewijzigd. Uiteraard wordt ernaar gestreefd om dit zoveel mogelijk te voorkomen, zodat sprake is van een stabiel en voorspelbaar kader voor de vergunningverlening.

De PVV-fractieleden vragen welke activiteiten onder de grenswaarde van 1 mol voor de vergunningplicht vallen en of daarvan een lijst bestaat.

Een dergelijke lijst wordt niet opgesteld, omdat de vrijstelling geldt voor alle activiteiten, ongeacht hun aard en locatie, zolang de depositie die zij veroorzaken voor elk gebied onder de grenswaarde blijft. Het kan dus gaan om kleine uitbreidingen van de veestapel, maar ook bijvoorbeeld om een beperkte uitbreiding door een MKB-ondernemer of een beperkte toename van industriële emissies. Het kan ook gaan om een grotere uitbreiding op grote afstand van een voor stikstof gevoelig Natura 2000-gebied. Alleen voor hoofdwegen en hoofdvaarwegen wordt een afzonderlijke waarde vastgesteld, uitgedrukt in een bepaalde afstand tot het Natura 2000-gebied, omdat sprake is van lijnvormige bronnen. De Minister van Infrastructuur en Milieu en ik zijn voornemens een meldingsplicht in te voeren, zodat er zicht ontstaat op de activiteiten die stikstofdepositie veroorzaken die onder de grenswaarde blijft.

### **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.

De stikstofdepositie op een punt wordt berekend op basis van vier onderdelen: droge en natte depositie van ammoniak en droge en natte depositie van stikstofoxiden. De berekeningen worden gekalibreerd op basis van metingen. Dat zijn voor natte depositie de neerslagmetingen van het Landelijk Meetnet. Voor de droge depositie wordt de berekening gekalibreerd op basis van de gemeten concentraties in lucht. Er wordt geïnvesteerd in verbeteringen van het model. Zo zijn er recentelijk enkele meetpunten opgesteld om de droge depositie te kunnen meten. Daarmee kan de droge depositie waarschijnlijk nauwkeuriger worden bepaald dan wanneer wordt uitgegaan van concentratiemetingen uit de lucht. Met het rekenmodel AERIUS wordt in het kader van de programmatische aanpak stikstof de stikstofdepositie per hectare (hexagoon) berekend. Het rekenmodel is gevalideerd. De rekenkern van AERIUS wordt gevormd door het eerdergenoemdverspreidingsmodel OPS. OPS is gezamenlijk eigendom van het RIVM en het Planbureau voor de Leefomgeving. AERIUS is onderworpen aan verschillende externe reviews. Internationale wetenschappers oordeelden dat de rekenkern van AERIUS, en de emissiefactoren wetenschappelijk goed onderbouwd zijn en dat de gehanteerde methode «state of the art» is voor het berekenen van deposities op lokale schaal (WUR 2013).<sup>31</sup> Op mogelijke verschillen tussen metingen en berekeningen ben ik in het voorgaande ingegaan in het antwoord op vragen over dit onderwerp van leden van de PvdA-fractie.

<sup>31</sup> Kamerstukken II 2013/14, 33 669, nr. 41.

De leden van de SP-fractie hebben vragen of de regering enigerlei garantie kan geven dat de stikstofdepositie voldoende omlaag zal gaan om de instandhoudingsdoelstellingen van de Natura 2000-gebieden te halen.

De doelstelling van de programmatische aanpak stikstof is om een vermindering van de stikstofdepositie te realiseren en de effecten van stikstofdepositie in daarvoor gevoelige Natura 2000-gebieden te vermindere(n), ter verwezenlijking van de instandhoudingsdoelstellingen voor de voor stikstof gevoelige habitats in die gebieden (voorgesteld artikel 19kg, eerste en tweede lid; artikel I, onderdeel I, van het wetsvoorstel). 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. De gebiedsanalyses leveren de onderbouwing dat met de combinatie van vermindering van de stikstofdepositie en herstelmaatregelen verzekerd is dat er geen verslechtering van de kwaliteit van habitats in Natura 2000-gebieden zal plaatsvinden, dat de realisatie van de instandhoudingsdoelstellingen niet in gevaar komt en dat de toedeling van ontwikkelingsruimte niet leidt tot een onevenredige vertraging van de realisatie van de instandhoudingsdoelstellingen ten opzichte van de situatie zonder programmatische aanpak stikstof.

De leden van de SP fractie vragen voorts naar de waarborgen dat projecten met een stikstofdepositie onder de drempelwaarde geen significante negatieve effecten hebben op een natuurgebied.

Het wetsvoorstel bevat de basis om bij algemene maatregel van bestuur een zogenoemde «grenswaarde» vast te stellen. Het niveau van deze grenswaarde moet overeenkomstig de voorgestelde wettelijke voorziening zodanig zijn dat, wanneer de stikstofdepositie die een project of een andere handeling veroorzaakt onder die grenswaarde blijft, er – ook gecumuleerd met andere projecten en handelingen – geen sprake zal zijn van aantasting van stikstofgevoelige habitats in een Natura 2000-gebied. In die situatie is voor de desbetreffende projecten of handelingen ten aanzien van de stikstofdepositie geen individuele vergunning vereist (voorgesteld artikel 19kh, zevende tot en met tiende lid). Ik ben voornemens in de algemene maatregel van bestuur een algemene grenswaarde op te nemen van 1 mol stikstofdepositie per hectare per jaar. Halverwege het tijdvak van de PAS zal hoogte van deze grenswaarde evalueren. Voor wegen willen de Minister van Infrastructuur en Milieu en ik afstandswaarden opnemen in de algemene maatregel van bestuur. Zoals ik tijdens de mondelinge behandeling van het wetsvoorstel door de Tweede Kamer heb aangegeven, willen de Minister van Infrastructuur en Milieu en ik een meldingsplicht invoeren voor de activiteiten die een stikstofdepositie veroorzaken die onder de grenswaarde blijft, althans voor zover die activiteiten niet reeds uit anderen hoofde bij het bevoegde gezag bekend zijn. Voorgesteld artikel 19koa biedt daarvoor de basis. Ik heb tevens aangegeven dat ik voornemens ben de meldingsplicht alleen in te voeren voor activiteiten die een stikstofdepositie veroorzaken die hoger is dan 0,05 mol per hectare per jaar, ook wel «drempelwaarde» genoemd.<sup>32</sup> De melding wordt door de initiatiefnemers van projecten elektronisch via AERIUS gedaan. Aan de hand daarvan en aan de hand

<sup>32</sup> Tweede nota van wijziging, Kamerstukken 2013/14, 33 669, nr. 32.

van de algemene monitoring die in het kader van het programma aanpak stikstof plaatsvindt, zal tijdig kunnen worden ingegrepen als het totaal aan vrijgestelde deposities tot negatieve effecten voor Natura 2000-waarden dreigt te leiden. De door mij voorgenomen drempelwaarde van 0,05 mol per hectare per jaar voor de meldingsplicht behelst een zo kleine hoeveelheid stikstof, dat een specifieke monitoring in de vorm van een individuele melding geen zin heeft en tot onnodige lasten zou leiden. De algemene monitoringssystematiek van het programma aanpak stikstof en de bij het programma in acht genomen onzekerheidsmarges volstaan hier.

De leden van de SP-fractie vragen naar het gevolg van de uitspraak van het Hof van Justitie over het tracébesluit A2 voor de programmatische aanpak stikstof.

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

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

De leden van de GroenLinks-fractie vragen in welke mate bij het bieden van economische ontwikkelingsruimte vooruit wordt gelopen op de positieve effecten van herstelmaatregelen en of tijdig kan worden ingegrepen als de ingerekende positieve effecten niet worden gerealiseerd. Zij vragen wat het risico is dat er ontwikkelingsruimte wordt weggegeven die niet bestaat en wat het risico is van tegenvallers bij niet-bewezen herstelmaatregelen.

Voor het antwoord op deze vragen verwijs ik naar mijn voorgaande antwoord op vragen van de leden van de SP-fractie.

De leden van de GroenLinks-fractie geven aan dat het doel van de programmatische aanpak stikstof onder meer is dat de kritische depositiewaarde als stip aan de horizon haalbaar moet blijven en vragen of de regering het met deze leden eens is dat dit zeer twijfelachtig is, gezien het feit dat er dan na 14 jaar van maatregelen in het kader van de programmatische aanpak stikstof nog steeds volstrekt onvoldoende effect is gerealiseerd. Deze leden vragen of de regering bereid is het beleid zodanig aan te scherpen dat de reductie van depositie veel sneller en eerder plaatsvindt.

Het doel van de programmatische aanpak stikstof is – overeenkomstig artikel 6, eerste lid, van de Habitatrichtlijn – uiteindelijk de realisatie van een gunstige staat van instandhouding van de soorten en habitats in de Natura 2000 gebieden, niet de realisatie van de kritische depositiewaarde. Met de inachtneming van de sociaal-economische vereisten (artikel 2, derde lid, van de Habitatrichtlijn) worden in de programmatische aanpak stikstof forse stappen gezet door vermindering van de depositie en natuurherstel. Een hoger tempo dan nu met de PAS wordt ingezet is, in de gegeven situatie in Nederland – ook gezien de depositie uit buitenlandse bronnen – niet realistisch en zou een onevenredige last van burgers en bedrijven vragen.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen naar de effectiviteit van de programmatische aanpak stikstof en achten de bijdrage van de maatregelen in de landbouw verhoudingsgewijs te beperkt, mede in het licht van de afspraak dat 5,6 kiloton van de door de veehouderij te realiseren reductie van de stikstofemissie met 10 kiloton in de vorm van ontwikkelingsruimte weer terugvloeit naar de landbouwsector. Zij vragen naar een oordeel over de 8%-reductie door de veehouderij in de Peelvenen, in verhouding tot de totale 35%-reductie die daar wordt gerealiseerd.

Er is al geruime tijd (circa 20 jaar) beleid van kracht gericht op de reductie van ammoniakemissies uit de landbouw. Grote stappen zijn de eerste 15 jaar gezet door de invoering van emissiearme stalsystemen, het afdekken van mestopslagen, het emissiearm aanwenden van mest en veevoermaatregelen. Daarmee is sinds 1990 een reductie van circa 68% bereikt, leidend tot een totale emissie van 114 kiloton ammoniak. De afname is de laatste tien jaar afgevlakt. De Nox-emissies zijn in deze periode gedaald met 55%, leidend tot een totale emissie van 253 kiloton. De maatregelen van het programma aanpak stikstof dragen er aan bij dat deze emissies verder dalen. Zij zijn primair bedoeld om de Natura 2000-doelen te realiseren, tegelijkertijd ook economische ontwikkelingen mogelijk te maken en een kader te bieden voor de vergunningverlening op grond van artikel 19d van de Natuurbeschermingswet 1998 verstrekt kunnen worden. Een duidelijk kader zal ook een stimulans voor veehouders zijn om verder te investeren in modernisering van hun bedrijven en emissie reducerende maatregelen te nemen.

Uit de gebiedsanalyse voor de Peelvenen blijkt dat de depositie van stikstof tot 2030 met ongeveer 35% zal afnemen. Deze afname is het gevolg van verschillende maatregelen. De emissiereductie van ammoniak uit de landbouw met 8%, als afgesproken in de overeenkomst over de generieke maatregelen in het kader van de programmatische aanpak stikstof, is er daar één van. Het specifieke provinciale beleid van Brabant en van Limburg met aanvullende maatregelen voor de veehouderij levert nog een belangrijke extra bijdrage. Ook de reductie van Nox-emissies door het verkeer en de industrie, alsook de verwachte daling van emissies in het buitenland, dragen bij aan deze afname.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of onder meer door cumulatie bij de toepassing van de grenswaarde en de mogelijkheid van externe saldering van negatieve invloed kan zijn op de borging van de neergaande trend van stikstofdeposities in de regio. Zij vragen of de regering bereid is alsnog advies van de Raad van State te vragen over het amendement waarbij externe saldering in het wetsvoorstel is opgenomen.

In het voorgaande ben ik in antwoord op vragen van de leden van de SP-fractie ingegaan op de waarborgen – in het bijzonder de individuele meldingsplicht en de algemene monitoringssystematiek van het programma aanpak stikstof – die voorkomen dat het gebruik van de vrijstelling voor deposities onder de grenswaarde leidt tot ongewenste effecten voor de realisatie van de Natura 2000-doelen. In aanvulling daarop wijs ik erop dat misbruik van de grenswaarde, door geleidelijke uitbreidingen te realiseren die ieder voor zich onder de grenswaarde vallen maar gecumuleerd de grenswaarde overschrijden, wordt uitgesloten door het voorgestelde zevende lid, onderdeel a, onder 1°, van artikel 19kh. Op grond van die bepaling geldt de vrijstelling van de vergunningplicht uitsluitend voor zover een project of handeling een stikstofdepositie veroorzaakt op voor stikstof gevoelige habitats in het Natura 2000-gebied die afzonderlijk en, ingeval het project of de handeling betrekking heeft op een inrichting als bedoeld in artikel 1.1, derde lid, van de Wet milieubeheer, in cumulatie met andere projecten of handelingen met betrekking tot dezelfde inrichting in de periode waarvoor het programma geldt, niet de grenswaarde overschrijdt.

In het vervolg ga ik naar aanleiding van specifieke vragen van de leden van de fractie van GroenLinks nader in op de wijze waarop is geborgd dat de toepassing van externe saldering het programma aanpak stikstof niet zal doorkruisen. Over de amendementen nr. 15 en 39 heb ik voorlichting

aan de Afdeling advisering van de Raad van State gevraagd.<sup>33</sup> Amendement nr. 39 strekt tot het behouden van de mogelijkheid van externe saldering en is nadien vervangen door amendement nr. 71<sup>34</sup>. Dit amendement is door de Tweede Kamer aangenomen en heeft zijn beslag gekregen in het voorgestelde artikel 19kr van het wetsvoorstel. De voorlichting over de amendementen heb ik aan de Tweede Kamer gezonden<sup>35</sup>.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen hoe groot de regering het risico acht dat, aangezien de eerste reeks monitoringen pas over drie jaar begint en pas na drie jaar bijsturing mogelijk is, er intussen te veel uitbreidingen gerealiseerd zijn en te veel ontwikkelingsruimte blijkt te zijn weggegeven.

Dit risico wordt niet groot geacht. Het programma aanpak stikstof wordt als geheel passend beoordeeld. In deze passende beoordeling worden de verminderde stikstofdepositie door broningerichte maatregelen, de effecten van herstelmaatregelen uit de gebiedsanalyses, het gebruik van beschikbare depositieruimte en de toedeling van ontwikkelingsruimte aan activiteiten betrokken. Daarbij wordt rekening gehouden met het feit dat ontwikkelingsruimte deels eerder wordt toegedeeld dan de effecten van sommige maatregelen optreden. Tegelijk is relevant dat in het programma aanpak stikstof onzekerheidsmarges in acht worden genomen en dat, overeenkomstig het voorgestelde artikel 19kn, derde lid, een evenwichtige toedeling van ontwikkelingsruimte over de eerste en de tweede helft van de programmaperiode zal zijn verzekerd. De passende beoordeling moet zekerheid verschaffen dat tegen deze achtergrond bij de toedeling van ontwikkelingsruimte geen verslechtering van de kwaliteit van de habitats optreedt, de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000-gebied niet worden aangetast en de realisatie van de instandhoudingsdoelstellingen niet onevenredig wordt vertraagd ten opzichte van de situatie dat er geen programma aanpak stikstof zou zijn en de realisatie van de instandhoudingsdoelstellingen niet in gevaar komt. Met het «hand aan de kraan»-principe wordt tevens geborgd dat bij onvoorziene ontwikkelingen tijdig kan worden ingegrepen. De monitoring, die onmiddellijk aanvangt na inwerkingtreding van het programma aanpak stikstof, is hierop ingericht. Bij bijsturing naar aanleiding van informatie uit de monitoring is het uitgangspunt dat het programma gedurende het tijdvak waarin het van toepassing is zo bestendig mogelijk is. Daarbij geldt echter de randvoorwaarde dat verzekerd moet blijven dat de natuurlijke kenmerken van de Natura 2000-gebieden niet zullen worden aangetast als gevolg van het beschikbaar stellen van depositieruimte en het toedelen van ontwikkelingsruimte. Indien de daarbij gehanteerde verwachtingen voor de toekomst na verloop van tijd als gevolg van onverwachte of niet beoogde ontwikkelingen niet meer reëel blijken te zijn, zal bijsturing van het programma plaatsvinden.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of de regering het met hen eens is dat er een meldingsplicht moet komen voor activiteiten beneden de drempelwaarde.

Mijn voornemen is om een meldingsplicht te introduceren voor activiteiten die een stikstofdepositie veroorzaken die onder de voorgenomen grenswaarde van 1 mol blijft, tenzij de stikstofdepositie wel zeer marginaal is en lager uitkomt dan 0,05 mol of de betrokken activiteit uit anderen hoofde reeds bekend is bij het bevoegd gezag. Ik verwijs

<sup>33</sup> Kamerstukken II 2013/14, 33 669, nr. 15 en nr. 39.

<sup>34</sup> Kamerstukken II 2013/14, 33 669, nr. 71.

<sup>35</sup> Kamerstukken II 2013/14, 33 669, nr. 40.



dienaangaande naar mijn voorgaande antwoord op vragen van leden van de SP-fractie over de vergunningvrijstelling voor deposities onder de grenswaarde.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen voorts of de regering het met hen eens is dat een vrijstelling van de vergunningplicht voor activiteiten onder de grenswaarde slechts aanvaardbaar is wanneer op basis van de beste wetenschappelijke kennis ter zake vast staat dat de stikstofdepositie vanwege de vrijgestelde activiteiten, afzonderlijk of in combinatie met depositie door andere projecten of plannen, geen significante gevolgen kan hebben voor de betrokken Natura 2000-gebieden.

Met de conclusie van de leden van de GroenLinks-fractie ben ik het eens. De door deze fractieleden geformuleerde voorwaarden vloeien direct voort uit de vereisten van artikel 6, derde lid, van de Habitatrictlijn en zijn als zodanig ook verwoord in het voorgestelde artikel 19kh, achtste lid, van het wetsvoorstel.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of de externe saldering een extra risico op overschrijding van stikstofemissie 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.

Het wetsvoorstel staat externe saldering in beginsel niet toe. Het voorgestelde artikel 19km, derde lid, sluit de mogelijkheid van externe saldering uit voor projecten of andere handelingen die stikstofdepositie veroorzaken op een in het programma aanpak stikstof opgenomen Natura 2000-gebied. Voorgesteld artikel 19kr maakt uitsluitend in twee situaties externe saldering mogelijk. In de eerste plaats voor projecten of andere handelingen die stikstofdepositie veroorzaken op voor stikstofgevoelige habitats in een Natura 2000-gebied dat niet is opgenomen in het programma aanpak stikstof. In de tweede plaats ingeval het bevoegd gezag ten aanzien van projecten of andere handelingen het besluit heeft genomen dat het verbod van externe saldering niet van toepassing is. Blijkens de toelichting op het amendement, waarbij dit artikel is voorgesteld, is dit artikel bedoeld als een terugvaloptie en kan externe saldering alleen in uiterste gevallen worden toegepast<sup>36</sup>. De programmatische aanpak stikstof is het eerst aangewezen instrument. De indieners van het amendement wijzen er in de toelichting verder op dat externe saldering alleen op gebiedsniveau kan worden toegepast en dat de generieke emissie- en depositiereducerende maatregelen niet ter discussie staan, zodat daling van de stikstofdepositie gegarandeerd blijft. De bestuursorganen die het beheerplan vaststellen voor Natura 2000-gebieden waar projecten of andere handelingen stikstofdepositie veroorzaken op voor stikstofgevoelige habitats zijn verplicht de gevolgen van de stikstofdepositie te monitoren en daarover te rapporteren (voorgesteld artikel 19kr, zevende lid). Hiermee is volgens de indieners van het amendement geborgd dat de voor het programmatische aanpak stikstof verantwoordelijke bestuursorganen overzicht hebben op de omvang van de stikstofdepositie in de betrokken gebieden.

Ik wijs er daarnaast op dat, ook wanneer in een uitzonderingsgeval externe saldering zou worden toegepast en dus geen beroep wordt gedaan op ontwikkelingsruimte in het kader van het programma aanpak stikstof, de vergunningverlening plaats zal vinden binnen de kaders van de Natuurbeschermingswet 1998. Voor projecten die afzonderlijk of in combinatie met andere projecten of plannen significante gevolgen kunnen hebben voor een Natura 2000-gebied, moet de initiatiefnemer een

<sup>36</sup> Kamerstukken 2013/14, 33 699, nr. 71.

passende beoordeling maken (artikel 19f, eerste lid, van de Natuurbeschermingswet 1998). Gedeputeerde staten kunnen in dat geval slechts een vergunning verlenen, indien zij zich er op grond van de passende beoordeling van hebben verzekerd dat de natuurlijke kenmerken van het gebied niet zullen worden aangetast (artikel 19g, eerste lid, van de Natuurbeschermingswet 1998). Daarbij zal rekening moeten worden gehouden met de cumulatie van effecten met andere plannen en projecten, waaronder in ieder geval de projecten waarvoor ontwikkelingsruimte is gereserveerd (segment 1), maar ook de ontwikkelingsruimte die nog aan andere projecten en handelingen kan worden toegedeeld (segment 2). Wanneer externe saldering wordt toegepast bij de vergunningverlening, wordt geen ontwikkelingsruimte toegekend en wordt dus geen beslag op de ontwikkelingsruimte gelegd.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen voorts of de regering zal borgen dat de herstelmaatregelen in het kader van de programmatische aanpak stikstof een direct verband hebben met de instandhoudingsdoelen voor bestaande natuur en dat de instandhoudingsdoelen van het natuurgebied niet worden uitgehold.

De regering zal dit borgen. Dit is een kernvereiste waarop ingevolge het voorgestelde nieuwe onderdeel h van artikel 19kh, eerste lid, de maatregelen in de gebiedsanalyses moeten worden getoetst. Het voorgestelde artikel 19kp, eerste lid, verplicht – evenals het thans geldende artikel 19ke van de Natuurbeschermingswet 1998 – het bevoegd gezag er bovendien toe te allen tijde passende maatregelen te treffen om verslechtering van de kwaliteit van voor stikstof gevoelige habitats te voorkomen en om de in het beheerplan voor het desbetreffende Natura 2000-gebied beschreven resultaten ten aanzien van de instandhoudingsdoelstellingen daadwerkelijk te realiseren. Het voorgestelde artikel 19kj verplicht daarnaast – evenals het geldende artikel 19kj, eerste lid, van de Natuurbeschermingswet 1998 – de bestuursorganen die het aangaat zorg te dragen voor een tijdige uitvoering van de in het programma opgenomen maatregelen.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of het zo kan zijn dat de opbrengst van PAS maatregelen deels wordt gebruikt voor ontwikkelingsruimte, terwijl deze maatregelen al nodig waren (maar nog niet uitgevoerd) onder artikel 6, lid 1, van de Habitatrictlijn?

De ontwikkelingsruimte die in het programma wordt gebruikt is een gevolg van de depositieruimte die ontstaat door de afnemende stikstofemissies. De herstelmaatregelen worden ingezet voor behoud en herstel van de natuurdoelen. De ontwikkelingsruimte is geen gevolg van de herstelmaatregelen. Die maatregelen leiden dus niet tot (extra) ontwikkelingsruimte.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of altijd duidelijk is of sprake is van mitigatie of compensatie en hoe de regering voorkomt dat met de programmatische aanpak stikstof op onjuiste gronden toepassing van artikel 6, vierde lid, van de Habitatrictlijn wordt vermeden.

Zoals ik in het voorgaande in antwoord op vragen van de leden van de PvdA-fractie heb aangegeven, is compensatie pas aan de orde in de situatie dat – ondanks maatregelen om schadelijke effecten te voorkomen of te beperken – niet kan worden uitgesloten dat door een plan of project de natuurlijke kenmerken van een Natura 2000-gebied worden aangetast. In het Tracébesluit voor de A2, zoals voorlag bij de Afdeling bestuursrecht-spraak, kon volgens het Europese Hof aantasting van de natuurlijke kenmerken niet worden uitgesloten, omdat op een specifieke locatie in een Natura 2000-gebied een significante achteruitgang van het areaal en

de kwaliteit van een natuurlijk habitatype waarvoor het gebied was aangewezen niet kon worden uitgesloten. De ontwikkeling van een nieuwe habitat elders in het gebied beperkt of voorkomt dat niet en kan dus – onder voorwaarden – hooguit als compensatie worden gezien, ingeval op grond van dwingende redenen van groot openbaar belang en bij ontstentenis van alternatieven het plan of project toch doorgang moet vinden. Zoals in het voorgaande is aangegeven, worden de gebiedsanalyses gescreend op een juiste toepassing van artikel 6, derde en vierde lid, van de Habitatrichtlijn met inachtneming van de uitspraak van het Europese Hof.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen naar de gevolgen van de uitspraak van het Hof van Justitie in de A2-zaak en of de uitspraak aanleiding geeft om de gebiedsanalyses en (concept)beheerplannen opnieuw te beoordelen.

In mijn eerdere antwoord op vragen van leden van de PvdA-fractie ben ik nader ingegaan op de gevolgen van de uitspraak van het Hof van Justitie voor de programmatische aanpak stikstof en de screening van de gebiedsanalyses. 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 stikstof gerelateerde doelen zijn de in het programma aanpak stikstof op te nemen gebiedsanalyses essentieel voor het kunnen afronden van de Natura 2000-beheerplannen door de daarvoor bevoegde gezagen. Wanneer de screening van de gebiedsanalyses is afgerond, moet worden gezien of de screening ook gevolgen voor beheerplannen heeft.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of 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?

De herstelmaatregelen die in de eerste planperiode worden genomen, hebben niet slechts effect in deze eerste periode. De maatregelen zijn gericht op het bestendig maken van de natuur tegen de overbelasting van stikstof. Voorbeelden hiervan zijn het herstel van de waterhuishouding, de verhoging van het grondwaterpeil, het afgraven van een deel van de bodem door pluggen, chopperen of baggeren en de afvoer van stikstofrijk materiaal.

Ontwikkelingsruimte wordt toegedeeld voor een langere termijn, omdat de betreffende activiteiten gedurende langere tijd zullen plaatsvinden. De verwachting is dat de daling van deposities zich ook op langere termijn doorzet. Deze daling zal groter zijn dan de ontwikkelingsruimte die nu wordt toegedeeld.

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

Het lid van de SGP-fractie vraagt hoe de overgangsbepalingen in artikel 19km, vierde lid, en in artikel 67a zich tot elkaar verhouden.

Voorgesteld artikel 19km, vierde lid, bevat een overgangsbepaling die alleen van toepassing is op het derde lid van dat artikel, waarin de mogelijkheid van toepassing van externe saldering wordt uitgesloten. Ingevolge artikel 19km, vierde lid, geldt die uitsluiting van externe saldering niet voor een besluit op een aanvraag om een vergunning ingevolge de Natuurbeschermingswet 1998 die is ingediend voor het tijdstip van inwerking van het verbod van saldering. Voorgesteld artikel 67a bevat een algemene overgangsbepaling die de toepassing van de artikelen 19km, 19kn en 19ko van het wetsvoorstel regelt. Onder de in dit

artikel vermelde voorwaarden zijn de artikelen 19km, 19kn en 19ko in het geheel niet van toepassing, dus de in artikel 19km, derde lid, geregelde uitsluiting van de mogelijkheid tot toepassing van externe saldering evenmin. In die situatie is artikel 19km, vierde lid, dus ook niet van toepassing.

Het lid van de SGP-fractie vraagt naar de consequenties van het arrest van het Hof van Justitie inzake de A2 voor de systematiek van de programmatische aanpak stikstof en meer specifiek voor de mogelijkheid van middeling van toenames en afnames van depositie op gebiedsniveau ten behoeve van externe saldering en uitgifte van ontwikkelingsruimte.

Ik verwijs voor de consequenties van het arrest van het Hof naar mijn eerdere antwoord op vragen van de leden van de PvdA-fractie van gelijke strekking. Voor de middeling van toe- en afnames van deposities op gebiedsniveau is van belang dat verzekerd blijft dat op geen enkele locatie een significante achteruitgang plaatsvindt van een natuurlijke habitat of een habitat van soorten waarvoor het betrokken Natura 2000-gebied is aangewezen. De gebiedsanalyses worden op dit punt gescreend. Voor de goede orde merk ik verder op dat externe saldering in het kader van toestemmingverlening voor projecten en andere handelingen buiten het programma aanpak stikstof uitzonderlijk zal zijn, zoals ik in het voorgaande in antwoord op vragen van de leden van de GroenLinks-fractie heb aangegeven.

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, en vragen wat dat betekent voor de onderbouwing van de programmatische aanpak stikstof, de uitgifte van vergunningen aan zogenoemde «interim uitbreiders» en de uitgifte van ontwikkelingsruimte?

Ik verwijs naar mijn antwoord in het voorgaande op vragen over dit onderwerp van de leden van de PvdA-fractie en van leden van de SP-fractie. Wat betreft de «interim uitbreiders» merk ik nog het volgende op. Het rekenmodel AERIUS gaat uit van de feitelijk plaatsvindende depositie, niet van de vergunde depositie. Depositie veroorzaakt door bedrijven zonder vergunning op grond van de Natuurbeschermingswet 1998 wordt meegenomen in het model.

Het lid van de SGP-fractie wijst er op dat Duitsland grenswaarden hanteert en op een andere wijze toetst op significantie. Het lid vraagt hoe de regering dit principe weegt.

Duitsland toetst op een andere wijze dan Nederland in het kader van de programmatische aanpak stikstof. Voor de Nederlandse gebieden kan niet op voorhand met zekerheid worden uitgesloten dat bij gebruikmaking van de Duitse grenswaarde de instandhoudingsdoelstellingen in geen enkel gebied in gevaar komen. In de Nederlandse situatie zijn gebieden vaak zwaar overbelast door stikstofdepositie en is veelal geen sprake van een gunstige staat van instandhouding van de voor stikstof gevoelige habitats. Ik wijs hierbij ook op de voorlichting van de Afdeling advisering van de Raad van State over de amendementen nr. 15 en nr. 39 inzake het onderhavige voorstel van wet. De Afdeling wijst er op dat aanvaarding van een bepaalde drempelwaarde in het buitenland moet worden gezien in de feitelijke en juridische context waarbinnen die plaats heeft gevonden. In het eerder in antwoord op vragen van de leden CDA-fractie aangehaalde rapport «Stikstofdepositie en Natura 2000; een rechtsvergelijkende onderzoek» wordt de vraag gesteld of de Duitse benadering wel houdbaar is in het licht van de verplichtingen van de Habitatrictlijn. Wat

hiervan zij, duidelijk is in ieder geval dat als Nederland een hogere grenswaarde dan de voorgenomen 1 mol zou kiezen, dit een groter beslag zou leggen op de beschikbare depositieruimte en dus minder ontwikkelingsruimte beschikbaar zou zijn voor al dan niet prioritaire projecten die een depositie boven die grenswaarde veroorzaken. Het ontwerp van de algemene maatregel van bestuur waarin de grenswaarde wordt bepaald, zal overigens – overeenkomstig het voorgestelde tiende lid van artikel 19kh – nog bij beide Kamers der Staten-Generaal worden voorgehangen.

Het lid van de SGP-fractie vraagt of de regering het niet wenselijk vindt dat meer recht wordt gedaan aan de werkelijkheid dat zeer beperkte depositietoenames geen significant effect kunnen hebben.

Hiervoor heb ik in antwoord op een vraag van de leden van de GroenLinks-fractie aangegeven dat de Minister van Infrastructuur en Milieu en ik de meldingsplicht voor de activiteiten die stikstofdepositie veroorzaken die onder de grenswaarde blijft alleen willen invoeren voor activiteiten die een stikstofdepositie veroorzaken die hoger is dan de zogenoemde drempelwaarde van 0,05 mol per hectare per jaar en die niet al uit anderen hoofde bekend zijn bij het bevoegd gezag.

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

Het lid van de Partij voor de Dieren-fractie wijst erop dat plannen en projecten op grond van artikel 6, derde lid, van de Habitatrictlijn individueel beoordeeld moeten worden.

Het lid van de Partij voor de Dieren-fractie veronderstelt ten onrechte dat een project, waarvoor na inwerkingtreding van het programma aanpak stikstof toestemming wordt verleend onder toedeling van ontwikkelingsruimte, niet meer individueel behoeft te worden beoordeeld. Ingevolge artikel 19f van de Natuurbeschermingswet 1998 maakt de initiatiefnemer van een project dat afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen kan hebben voor een Natura 2000-gebied een passende beoordeling van de gevolgen voor het gebied, waarbij rekening wordt gehouden met de instandhoudingsdoelstelling. Noch de geldende regeling inzake het programma aanpak stikstof noch dit wetsvoorstel maakt daarop een uitzondering. Het programma aanpak stikstof maakt het wel mogelijk om onder verwijzing naar de passende beoordeling die ten grondslag ligt aan het programma aanpak stikstof, met inbegrip van de gebiedsanalyses, te onderbouwen dat ingeval van toedeling van voldoende ontwikkelingsruimte bij de vergunningverlening voor een project de natuurlijke kenmerken in geen enkel Natura 2000-gebied worden aangetast.

Het lid van de Partij voor de Dieren-fractie vraagt, onder verwijzing naar het arrest van het Hof van Justitie inzake de A2, of de mitigerende maatregelen in het programma aanpak stikstof de toets van de Europese rechter doorstaan.

Graag verwijs ik naar mijn antwoorden op vragen over dit onderwerp van onder meer de leden van de PvdA-fractie van de fractie van GroenLinks.

Het lid van de Partij voor de Dieren-fractie veronderstelt dat in het programma aanpak stikstof compenserende maatregelen worden opgenomen en dat een project enkel toestemming kan krijgen indien is voldaan aan de zogenoemde ADC-criteria en vraagt in dat verband of de regering de mening deelt dat een uitbreiding van een veehouderij geen project van groot openbaar belang is.

Het programma aanpak stikstof berust niet op maatregelen waarbij aanvaard wordt dat op specifieke locaties een habitat significant wordt aangetast en de natuurlijke kenmerken in het geding zijn. In de gebiedsanalyses moet overeenkomstig het voorgestelde nieuwe onderdeel g van artikel 19k, eerste lid, juist met zekerheid worden vastgesteld dat – ook bij het toedelen van ontwikkelingsruimte – de natuurlijke kenmerken niet worden aangetast. Compensatie op basis van dwingende redenen van groot openbaar belang en ontstentenis van alternatieven in de zin van artikel 6, vierde lid, van de Habitatrichtlijn is dus in principe niet aan de orde. De gebiedsanalyses worden thans gescreend op de juiste toepassing van de artikel 6, derde en vierde lid, van de Habitatrichtlijn in het licht van de uitspraak van het Europese Hof in de A2-zaak.

Het lid van de Partij voor de Dieren-fractie merkt 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 Kaderrichtlijn Water<sup>37</sup> (KRW) – niet alleen de criteria van de Habitatrichtlijn, maar ook die van de KRW volledig moeten worden nageleefd.<sup>38</sup> Het fractielid verneemt graag een reactie van de regering hierop.

Ik ben het eens met het lid van de Partij voor de Dieren-fractie dat, indien van toepassing, zowel aan de vereisten van de Habitatrichtlijn als de KRW moet worden voldaan. In het hiernavolgende ga ik uitgebreider op de verhouding tussen de beide richtlijnen in.

De PAS heeft tot doel stikstofgevoelige habitats in Natura 2000-gebieden te beschermen, niet alleen voor zover deze afhankelijk zijn van de waterkwaliteit, maar ook met het oog op andere risicofactoren, zoals met name stikstofdeposities via de lucht en, naast hydrologische maatregelen, ook andere instandhoudings- en beheermaatregelen, zoals afplaggen. De PAS moet voldoen aan de doelstellingen en het toetsingskader van de Vogel- en Habitatrichtlijn. De PAS is als zodanig niet bedoeld ter implementatie van de milieudoelstellingen van de KRW.

De waterplannen zijn, voor zover strekkend ter implementatie van de KRW, bedoeld ter implementatie van de milieudoelstellingen van de KRW, met name de goede ecologische watertoestand. Deze maatregelen dragen veelal ook bij aan de instandhoudingsdoelstellingen, maar de doelstelling van de waterplannen is niet tot de instandhoudingsdoelstellingen beperkt maar omvat ook andere aspecten van de (ecologische) watertoestand. De KRW richt zich daarbij op de algemene ecologische watertoestand, terwijl de Habitatrichtlijn zich op (de habitats van) specifieke soorten en habitattypen richt, die soms specifieke eisen stellen aan de waterkwaliteit en -kwantiteit, die vaak, maar niet altijd, door de ecologische doelstellingen van de KRW worden overlapt.

De doelstelling en reikwijdte van de beide planfiguren is dus in beginsel verschillend. Uiteraard zijn er wel belangrijke raakvlakken. In eerste instantie wordt bij de opstelling van de PAS, onderscheidenlijk de waterplannen, nagegaan of aan de doelstellingen en vereisten van de Vogel- en Habitatrichtlijn, onderscheidenlijk de KRW, wordt voldaan. Vervolgens moeten de maatregelen(pakketten), die overlap en samenhang kunnen vertonen, op elkaar worden afgestemd. Dat gebeurt in het kader van de opstelling van de plannen «automatisch», omdat veelal dezelfde instanties, met name de waterbeheerders, voor het nemen van de volgens de KRW, onderscheidenlijk Vogel- en Habitatrichtlijn, vereiste maatregelen verantwoordelijk zijn en dus zowel de uitvoerings- als de financiële

<sup>37</sup> Richtlijn 2000/60/EG van het Europese Parlement en de Raad tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid.

<sup>38</sup> European Commission, Links between the Water Framework Directive and Nature Directives, Brussels 2010, p. 14.

aspecten voor hun rekening moeten nemen. Tevens vindt in beide kaders overleg met de stakeholders plaats.

Er moet aan alle vereisten van zowel de Krw als de Vogel- en Habitatrichtlijn worden voldaan, zowel wat betreft de doelstellingen als de uitzonderingen op de (tijdige) verwezenlijking van de doelstellingen.

Het lid van de Partij voor de Dieren-fractie stelt voorts enkele vragen over de integratie van doelen in het programma aanpak stikstof, over de in die richtlijn opgenomen verplichting om vergunningen te herzien als sprake is van overschrijding van de KRW-waarden en op de passendheid van de saldering in de KRW-systematiek.

De programmatische aanpak stikstof heeft zowel als doel het realiseren van de instandhoudingsdoelstellingen van de Natura 2000-gebieden als het creëren van ruimte voor economische ontwikkelingen. Hiertoe zullen maatregelen in het programma worden opgenomen die de depositie van stikstof verminderen en herstelmaatregelen ten behoeve van natuurwaarden. Een deel van deze herstelmaatregelen heeft betrekking op het verbeteren van de hydrologische omstandigheden van de Natura 2000-gebieden. De vermindering van de stikstofdepositie en de hydrologische maatregelen dragen ook bij aan de doelstellingen van de KRW. In het kader van de programmatische aanpak stikstof zullen afspraken worden gemaakt met de waterbeheerders over de uitvoering van deze maatregelen. Op deze wijze wordt ook de afstemming met de KRW en de waterplannen bereikt.

Wat betreft herziening van vergunningen en saldering, geldt hetgeen in het voorgaande antwoord is aangegeven. Daarbij zij opgemerkt dat de KRW is omgezet in de regelgeving van en op grond van de Waterwet, de Wet milieubeheer en de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht. Het toetsingskader voor de vergunningen op grond van artikel 19d van de Natuurbeschermingswet 1998 is dat van de artikelen 19e en volgende van die wet. Daarbij gaat het om de vereisten die artikel 6 van de Habitatrichtlijn stelt aan de bescherming van Natura 2000-gebieden. Dat betekent dat volgens de KRW-criteria moet worden gemotiveerd indien door stikstof de ecologische doelstellingen niet kunnen worden gehaald en dat volgens de Habitatrichtlijn criteria moet worden gemotiveerd waarom de gunstige staat van instandhouding, dan wel de instandhoudingsdoelstellingen niet haalbaar zijn. In principe kan onder de PAS niet meer ontwikkelingsruimte worden toegestaan indien «achteruitgang» optreedt in de betekenis van de KRW, zoals beschreven in het Besluit Kwaliteitseisen en Monitoring Water. Een salderingsmethode bij de PAS past in principe goed binnen de verplichtingen ten aanzien van de KRW. De uitwerking van de KRW volgt zelf juist een dergelijke aanpak.

Het lid van de Partij voor de Dieren-fractie stelt ook vragen over de onderbouwing van de grenswaarde.

Dienaangaande zij verwezen naar mijn eerdere antwoorden op vragen over de grenswaarde, onder meer van leden van de SP-fractie.

Het lid van de Partij voor de Dieren-fractie vraagt hoe het begrip «afstand» in het voorgestelde artikel 19kh, zevende lid, onderdeel a, onder 2, in samenhang met het achtste lid, moet worden uitgelegd. Dit lid wijst erop dat de afstand tot een beschermd gebied niet bepalend is, maar het effect van de activiteiten en plannen op een gebied.

Voor bepaalde infrastructurele projecten zal een grenswaarde in de vorm van een afstand van een project tot een Natura 2000-gebied worden vastgesteld. Deze grenswaarde houdt in dat bij de toestemmingverlening voor een dergelijk project, alleen de effecten op een Natura 2000-gebied

worden beoordeeld indien en voor zover er binnen die afstand vanaf het project een Natura 2000-gebied met een voor stikstof gevoelig habitat is gelegen. Voor projecten die betrekking hebben op hoofdwegen wordt uitgegaan van een grenswaarde van 3 kilometer, voor projecten die betrekking hebben op een hoofdvaarweg wordt uitgegaan van een grenswaarde van 5 kilometer. De depositie die mogelijkerwijs buiten de gestelde afstand in een Natura 2000-gebied neerkomt, wordt reeds vooraf in het kader van het programma beoordeeld. Deze depositie maakt in het programma deel uit van de depositieruimte die, inclusief de beschikbaar te stellen ontwikkelingsruimte, in het programma als geheel passend is beoordeeld en ten aanzien waarvan de conclusie is getrokken dat met deze depositieruimte de natuurlijke kenmerken van de betrokken Natura 2000-gebieden niet worden aangetast. Dit maakt dat de stikstofdepositie die buiten de gestelde grenswaarde neerkomt niet «verdwijnt», maar beoordeeld wordt binnen het bredere kader van het programma, in plaats van bij de toestemmingverlening voor afzonderlijke infrastructurele projecten.

Het lid van de Partij voor de Dieren-fractie vraagt hoe de mogelijke toedeling van ontwikkelingsruimte in een bestemmingsplan voor een ontwikkelingsgebied (voorgesteld artikel 19km, eerste lid, onderdeel c) zich verhoudt tot het advies van de Raad van State, dat er mogelijk sprake kan zijn van strijdigheid met artikel 6, derde lid, van de Habitatrictlijn.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft in haar advies over dit wetsvoorstel geen opmerkingen gemaakt over de verhouding tussen de voorziening in artikel 19db van de Natuurbeschermingswet 1998 voor projecten, opgenomen in bestemmingsplannen voor een ontwikkelingsgebieden als bedoeld in artikel 2.3 van de Crisis- en herstelwet, en artikel 6, derde lid, van de Habitatrictlijn. Mogelijk refereert het lid van de Partij voor de Dieren-fractie aan het advies van de Afdeling over een nota van wijziging van het voorstel tot wijziging van de Crisis- en herstelwet en diverse andere wetten in verband met het permanent maken van de Crisis- en herstelwet en het aanbrengen van enkele verbeteringen op het terrein van het omgevingsrecht.<sup>39</sup> In dat advies maakt de Afdeling enkele opmerkingen bij het oorspronkelijke door de regering voorgestelde artikel 19db van de wet. Die opmerkingen hadden betrekking op de verhouding tussen de voorgestelde wettelijke bepaling en de toelichting daarop en op de specifieke invulling van de voorgestelde bepaling, mede in relatie tot het karakter van bestemmingsplannen, en niet op de verhouding van de voorgestelde bepaling met de Habitatrictlijn.<sup>40</sup> Volledigheidshalve merk ik op dat de voorwaarden waaronder artikel 19db van de wet van toepassing is, waarborgen dat deze voorziening voor bestemmingsplannen voor ontwikkelingsgebieden in overeenstemming is met artikel 6, derde lid, van de Habitatrictlijn: zo is een passende beoordeling van het bestemmingsplan voor ontwikkelingsgebieden vereist en moet er op grond van die beoordeling de zekerheid zijn verkregen dat de projecten die worden opgenomen in dit plan, de natuurlijke kenmerken van Natura 2000-gebieden niet zullen aantasten.

Het lid van de Partij voor de Dieren-fractie wijst erop dat uit artikel 2.3, vijfde lid, van de Crisis- en herstelwet volgt dat in het kader van de Crisis- en herstelwet niet kan worden afgeweken van de Europese regelgeving en vraagt een reactie op zijn stelling dat de uitvoeringsbesluiten moeten

<sup>39</sup> Kamerstukken II 2011/12, 33 135, nr. 26, onderdeel 2.

<sup>40</sup> Naderhand heeft de Tweede Kamer overigens een amendement van de leden Kuiken en Wiegman-Van Meppelen Scheppink aangenomen (Kamerstukken II 2011/12, 33 135, nr. 54) op het aangehaalde voorstel tot wijziging van de Crisis- en herstelwet, dat voorziet in een alternatieve, gelijkwaardige voorziening voor de toetsing van projecten op planniveau.



leiden tot een eindresultaat waarin alsnog wordt voldaan aan de milieukwaliteitsnormen. Dit lid vraagt een reactie op de stelling dat de gemeenteraad zou moeten afzien van toedeling van ontwikkelingsruimte bij een bestemmingsplan voor een ontwikkelingsgebied als bedoeld in de Crisis- en herstelwet, omdat daarmee geen recht zou worden gedaan aan de Europese regelgeving.

Bij toekenning van ontwikkelingsruimte bij bestemmingsplannen voor ontwikkelingsgebieden die voldoen aan artikel 19db van de Natuurbeschermingswet 1998 is geen afwijking van de Europese regelgeving aan de orde. De toekenning van ontwikkelingsruimte geschiedt binnen het kader van een samenhangende aanpak van vermindering van de stikstofbelasting op daarvoor gevoelige habitats in Natura 2000-gebieden en herstelmaatregelen, en de aanpak verzekert dat de kwaliteit van de habitats in de Natura 2000-gebieden niet verslechtert, dat de natuurlijke kenmerken niet worden aangetast en dat geen onevenredige vertraging van de realisaties van de instandhoudingsdoelstellingen plaatsvindt ten opzichte van de situatie dat geen ontwikkelingsruimte ter beschikking wordt gesteld. Met de programmatische aanpak wordt èn een extra inspanning geleverd om de Natura 2000-doelstellingen te realiseren èn ruimte voor nieuwe ontwikkelingen geboden. Er is in het licht van het voorgaande geen reden waarom de toekenning van ontwikkelingsruimte bij een bestemmingsplan voor een ontwikkelingsgebied als bedoeld in artikel 19db van de Natuurbeschermingswet 1998 op Europeesrechtelijke bezwaren zou stuiten.

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