

Vergaderjaar 2019–2020

35 347

Regels voor de aanpak van de stikstofproblematiek in relatie tot natuur (Spoedwet aanpak stikstof)

F

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 16 december 2019

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van het verslag van de vaste Commissie voor Economische Zaken en Klimaat/Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit van 16 december 2019 over het wetsvoorstel Regels voor de aanpak van de stikstofproblematiek in relatie tot natuur (Spoedwet aanpak stikstof). In deze nota naar aanleiding van het verslag beantwoord ik, mede namens de Minister voor Milieu en Wonen, de door de verschillende leden gestelde vragen en ga ik in op de door hen gemaakte opmerkingen. Hierbij houd ik de volgorde en indeling van het verslag aan.

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

De regering stelt dat «over het al dan niet invoeren van een drempelwaarde nog besluitvorming moet plaatsvinden».¹ Dat laat volgens de leden van de Partij voor de Dieren onverlet dat de volgende vragen die deze leden hadden gesteld over de landelijke drempelwaarde die de regering blijkens de memorie van toelichting voor ogen heeft, door de regering alsnog kunnen en behoren te worden beantwoord. Heeft de regering extern advies ingewonnen over de vraag of het vaststellen van een drempelwaarde zoals zij voor ogen heeft, in overeenstemming is met artikel 6 van de Habitatrichtlijn en met de rechtspraak van het HvJ EU en de ABRvS? Is de regering bereid de ambtelijke en eventueel externe adviezen aan de Eerste Kamer ter inzage te geven? Zo nee, waarom niet? Is de regering bereid om tenminste drie externe adviseurs onafhankelijk van elkaar de kwestie te laten beoordelen en om af te zien van de regeling omtrent de drempelwaarde, indien niet alle drie de adviseurs oordelen dat er geen risico bestaat dat de ABRvS of het HvJ EU de ministeriële regeling in strijd met de Habitatrichtlijn zal oordelen? Zo nee, op welke grond is de regering daartoe niet bereid?

Het kabinet heeft voorlichting gevraagd aan de Afdeling advisering van de Raad van State over de invoering van een drempelwaarde. Uw Kamer

¹ Kamerstuk 35 347 D, blz. 24.

ontvangt voor het debat over de Spoedwet aanpak stikstof een brief over de voortgang van de aanpak van de stikstofproblematiek, waarin het kabinet aangeeft een drempelwaarde bij voorkeur regionaal vorm te willen geven. Dit is conform de voorkeur van de Afdeling advisering in haar voorlichting. Hierover maken provincies en het kabinet begin volgend jaar bestuurlijke afspraken en uw Kamer wordt hierover geïnformeerd zodra besluitvorming heeft plaatsgevonden. Verder werken juridische en ecologische experts op verzoek van IPO, VNO/NCW en het Rijk aan een advies over varianten van drempelwaarden. De komende periode zullen ook stakeholders worden betrokken bij dit advies. Zodra het advies gereed is, wordt deze naar uw Kamer gestuurd. Het kabinet herkent de behoefte tot het meer structureel en gezaghebbend onderbouwen van de ecologische beoordeling van de invloed van beleidskeuzes op de instandhoudingsdoelen van Natura 2000-gebieden. Het Planbureau voor de Leefomgeving heeft hierover op vrijdag 13 december jl. een policy brief gepubliceerd. Het kabinet onderzoekt in welke vorm dit geborgd kan worden en zal hier in januari duidelijkheid over geven.

In de memorie van antwoord heeft de regering in reactie op vragen van de leden van de Forum voor Democratie-fractie aangegeven dat op veel plekken de vergunningverlening is komen stilliggen maar dat «lopende projecten wel doorgedaan zijn».² In de brief van 13 november 2019 is aangegeven dat «met prioriteit gewerkt (wordt) aan het via een collectieve regeling legaliseren van activiteiten waarvoor destijds in het kader van de PAS een vrijstelling van de Natura 2000-vergunningplicht gold».³ Indien in een bepaald gebied depositieruimte beschikbaar blijkt te zijn voor vergunningverlening, betreft het schaarse vergunningen waarvoor geldt dat aanvragers een gelijke positie en kans moeten krijgen om «mee te dingen» voor het verkrijgen van een deel van de gemaximeerde ruimte. Ziet de regering mogelijkheden om een regeling op te stellen dat alle te legaliseren projecten voorrang krijgen boven nieuwe aanvragen?

Het kabinet blijft voornemens meldingen te legaliseren. Daarnaast blijft gelden dat voor nieuwe aanvragen voldoende stikstofruimte beschikbaar blijft.

Welke regeling voldoet aan de juridische eisen die gelden bij verdeling van schaarse vergunningen? Heeft de regering juridisch advies ingewonnen over de situatie als blijkt dat het stikstofregistratiesysteem voor het gebied waar zo'n «lopend project» is gerealiseerd of waar de realisatie van een dergelijk project nog gaande is, niet voorziet in voldoende ruimte om tot legalisering over te gaan?

Als juridische eis geldt dat de regeling voldoet aan de algemene rechtsbeginselen. Zo moet zij op een transparante, objectieve, evenredige en gemotiveerde wijze voorzien in de verdeling van schaarse ruimte bij vergunningverlening. Er is door het kabinet geen extern advies hierover ingewonnen. Wel vindt met het oog op de uitwerking van de ministeriële regeling overleg met de provincies plaats waarin ook de randvoorwaarden van de Europese regelgeving en jurisprudentie aan de orde komen.

Als in zo'n geval een natuurorganisatie om handhaving vraagt, zal dan het bestuursorgaan niet verplicht zijn handhavingsmaatregelen te nemen onder aanbidding van schadevergoeding aan de initiatiefnemer voor zover deze een beroep zou kunnen doen op het vertrouwensbeginsel?

² Kamerstuk 35 347 D, blz. 4.

³ Kamerstuk 35 334 A, blz. 5.

Is het project vóór 29 mei 2019 (de datum van de PAS-uitspraak) gestart en was het project voordien niet vergunningplichtig, omdat de depositie onder de drempelwaarde van het programma aanpak stikstof 2015–2021 (PAS) bleef, dan wordt dit project betrokken in de collectieve voorziening voor de legalisering van dit soort situaties, ervan uitgaande dat op 29 mei 2019 daadwerkelijk sprake was van redelijkerwijs onomkeerbare stappen. Wanneer de initiatiefnemer na 29 mei 2019 zonder Natura 2000-vergunning is gestart met een project, dan handelt hij in strijd met de regelgeving en is het zijn eigen risico dat hij vervolgens wordt geconfronteerd met handhavingsacties. Aanbieding van schadevergoeding is dan niet aan de orde. Overigens is ook denkbaar dat een project na 29 mei 2019 is gestart en dat door het bevoegd gezag *wel* een Natura 2000-vergunning is verleend op basis van een passende beoordeling waarbij de initiatiefnemer – buiten het stikstofregistratiesysteem om – duidelijk heeft kunnen maken dat er zekerheid is dat er geen significante gevolgen zullen zijn, bijvoorbeeld door interne of externe saldering. In dat geval is er ook geen reden om tot handhaving over te gaan en is er ook geen schade die vergoed moet worden.

Hoe weet de regering dat er voor alle «lopende projecten» voldoende ruimte wordt gecreëerd door de hiervoor genoemde maatregelen? Hoe weet de regering dat er na het legaliseren van de «lopende projecten» nog ruimte resteert om nieuwe initiatiefnemers vergunning te kunnen verlenen? Wanneer verwacht de regering dat wordt voldaan aan de door haar gehanteerde voorwaarde dat «conform de PAS-uitspraak de effecten van deze maatregelen pas ingeboekt (worden) als de maatregelen én de effecten vast staan»?

De benoemde projecten zijn gekwantificeerd op de mate van depositie. Deze eerste stappen en genoemde maatregelen maken economische activiteiten, op korte termijn mogelijk en dragen gelijktijdig voor minimaal 30% bij aan herstel en versterking van de natuur. De spoedwet zorgt voor een juridische borging van het gebruik van een stikstofregistratiesysteem. Hierin worden bronmaatregelen doorgerekend, zodra deze juridisch geborgd zijn. Depositieruimte wordt pas beschikbaar gesteld na doorrekening. Hierdoor worden pas vergunningen verleend wanneer de maatregelen en de effecten daarvan vast staan.

Waarom ontleent de regering de verwachting dat met spoed de bouw weer kan worden vlot getrokken met toepassing van het stikstofregistratiesysteem, wanneer rekening moet worden gehouden met een wetenschappelijk onderbouwde vaststelling dat de maatregelen daadwerkelijk de beoogde effecten hebben op de Natura 2000-gebieden, met de daaropvolgende «legaliseringsoperatie», en met de procedures van bezwaar en beroep die nog volgen op vergunningverlening aan nieuwe initiatiefnemers, waarbij niet alleen natuurorganisaties en burgers, maar ook initiatiefnemers die buiten de boot vallen omdat de depositieruimte al aan anderen is vergeven, als klagende partijen zullen kunnen optreden?

Het kabinet heeft maatregelen aangekondigd om voldoende stikstofdepositieruimte vrij te maken voor 75.000 woningen in 2020 en zeven MIRT-projecten. Deze maatregelen betreffen een verlaging van de maximumsnelheid op autowegen overdag, een verlaging van de ammoniakuitstoot via veevoer en de Subsidieregeling sanering varkenshouderij die in gang is gezet. Uitvoering van deze maatregelen en ruimtelijke doorrekening van de effecten hiervan leiden tot depositieruimte, die in het stikstofregistratiesysteem geregistreerd wordt. Bevoegd gezag kan deze depositieruimte benutten voor vergunningen voor woningbouw en infrastructuur. Nieuwe vergunningen kunnen pas benut worden nadat het effect van de eerste te nemen bronmaatregel, de

snelheidsverlaging, tot effect leidt. Initiatiefnemers met een volledige vergunningsaanvraag zullen conform de uitwerking van de Ministeriele regeling, beoordeeld worden.

Op vragen van de leden van de CDA-fractie over projecten in gevoelige stikstofgebieden, zoals in het westen van Nederland, erkent de regering dat het gebruiken van het voorgestelde stikstofregistratiesysteem «op sommige plekken nog niet tot een oplossing leiden kan».⁴ Kan de regering een overzicht verschaffen van de «lopende projecten» die na de PAS-uitspraak illegaal werden en waarvoor dus legalisering nodig is?

Er zijn 3350 gewone meldingen en 287 prioritaire meldingen, in totaal 3.637. De meldingen betreffen onder meer landbouw (meer dan 3000), industrie (meer dan 100), energie (meer dan 60), bouw (meer dan 10), infrastructuur (meer dan 10).

Heeft de regering berekend of de stikstofdepositieruimte die wordt bewerkstelligd met de snelheidsmaatregelen, voldoende zal zijn om de lopende projecten in het westen van Nederland en andere gebieden waar veevoedermaatregelen weinig effect op de stikstofdepositie zullen sorteren, worden gerealiseerd? Waaraan ontleent de regering de verwachting dat in die bedoelde gebieden überhaupt ruimte zal komen voor nieuwe bouwinitiatieven als geen gebruik kan worden gemaakt van intern of extern salderen, zo vragen de leden van de Partij voor de Dieren-fractie. De leden van de 50PLUS-fractie sluiten zich graag aan bij de bovenstaande vragen van de leden van de Partij voor de Dieren-fractie.

De regering stelt dat er door de maatregelen stikstofruimte beschikbaar komt «voor de bouw van 75.000 woningen in 2020». Tegelijk wordt erkend dat er regio's zijn, waar «de stikstofruimte kan knellen». Hoeveel van de door de regering genoemde woningen bevinden zich in regio's waar mogelijk onvoldoende stikstofruimte beschikbaar zal zijn om het woningbouwproject te kunnen realiseren?

Het RIVM en PBL hebben de effecten van de snelheidsmaatregelen, en de ruimte die deze geven, berekend. Met deze maatregelen komt voldoende ruimte beschikbaar voor de genoemde 75.000 woningen en zeven MIRT-projecten. Gebiedsgericht moet hier invulling aan worden gegeven, waarbij er meer ruimte zal zijn in geval keuzes gemaakt worden voor locaties of projecten die de aanvullende stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden relatief beperkt houden. Met name in de kustregio zullen mogelijk sneller grenzen bereikt worden gegeven de grote woningbouwvraag en de beperkte ruimte die er is voor aanvullende stikstofdepositie op de kwetsbare natuur. Hier zal gebiedsgericht met de betrokken partijen, inclusief het Rijk, gezocht moeten worden naar mogelijkheden, bijvoorbeeld door een herprioritering van projecten in de tijd.

Is bij de maatregelen die in het kader van de spoedwet zullen worden genomen, rekening gehouden met de ruimte voor stikstofdepositie die nodig is om de exploitatie van Lelystad Airport als «overloop-vliegveld van Schiphol mogelijk te maken? Zo ja, waarom? Zo nee, waarom niet?

De Spoedwet aanpak stikstof heeft geen betrekking op de meldingen, zoals Lelystad Airport. In de eerder genoemde brief die uw Kamer ontvangt voor het debat over de Spoedwet aanpak stikstof ga ik in op de meldingen.

⁴ Kamerstuk 35 347 D, blz. 9.

De regering erkent dat «niet onmiddellijk voor alle bouwactiviteiten in alle gebieden voldoende ruimte beschikbaar zal zijn, en dat sommige activiteiten dus zullen moeten wachten tot die ruimte wel is gecreëerd»⁵. Acht de regering het mogelijk om door zo snel mogelijk daadwerkelijk te investeren in natuurherstel enerzijds en zo snel mogelijk een regeling in te voeren voor een sanering van de veestapel op basis van een eerlijke uitkoop van de boeren anderzijds, te voorkomen dat vergunningverlening voor bouw- en infrastructurele projecten in sommige gebieden blijft stagneren?

Het kabinet heeft maatregelen aangekondigd om voldoende stikstof-depositieruimte vrij te maken voor 75.000 woningen in 2020 en zeven MIRT-projecten. Deze maatregelen betreffen een verlaging van de maximumsnelheid op autowegen overdag, een verlaging van de ammoniakuitstoot via veevoer en de Subsidieregeling sanering varkenshouderij die in gang is gezet. Indien knelpunten optreden zal gebiedsgericht met de betrokken partijen, inclusief het Rijk, gezocht moeten worden naar mogelijkheden.

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van 50PLUS

In aansluiting op eerdere vragen willen de leden van de 50PLUS-fractie graag meer inzicht krijgen in de locaties/regio's van de 75.000 woningen, voor welke doelgroep(en) ze bestemd zijn en om welk type woningen het gaat. Kan de regering een zo'n gedetailleerd mogelijk overzicht geven? Kan de regering uitgebreid ingaan op de uitwerking van artikel 5.5a, vijfde lid, onderdeel a?

Met de genomen maatregelen komt er in het gehele land ruimte beschikbaar voor de bouw van woningen. Deze ruimte is echter niet overal even groot. Het is van belang dat de beschikbare depositieruimte efficiënt wordt ingezet. Niet alleen om veel woningen toe te kunnen voegen, maar ook om woningen toe te voegen die passen bij de lokale woningbehoefte. Het bevoegd gezag zal daar – indien nodig – een afweging in maken. Voordat de natuurvergunning wordt aangevraagd is echter op gemeenteniveau reeds een proces doorlopen om te bepalen wat voor woningen gebouwd worden. Met provincies en gemeenten wordt gezien hoe eventuele criteria voor prioritering en reservering in de regeling zelf verankerd kunnen worden. Over de invulling van dit soort criteria vindt mogelijk nog nadere consultatie plaats met het maatschappelijk veld.

De Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,
C.J. Schouten

⁵ Kamerstuk 35 347 D, blz. 10–11.