Aan de Raad van de Gemeente Meppel.

Via de Griffie met verzoek via uw dagmail onze reactie en bijlage toe te willen voegen aan berichten aan de Raad.

Aan het College van Burgemeester en wethouders van de Gemeente Meppel.

Betreft: De College reactie in eerste termijn op schriftelijke vragen aantal Raadspartijen over ontwikkeling van een nieuw stedenbouwkundig plan(uw antwoorden/ College antwoorden) als gevolg waarvan een kenmerkend landschapselement zijnde een oorspronkelijk ruilverkaveling bos(Dienst Landinrichting, polder Nieuwveense Landen, deelgebied Boshoven in herontwikkeling voor infrastructuur, bouw, riolering, nieuw fris groen, verkoop kavels).

Uit de vragen en de antwoorden van het College van B&W blijkt dat het College , de Gemeente eigenaar is van het bosje te bestempelen als waardevol bosgebied en ook huis van dieren. Ook blijkt dat het College doende is een nieuw of aangepast stedenbouwkundig plan te ontwikkelen waarbinnen afhankelijk van de gekozen uitgangspunten(stedenbouwkundig programma van eisen en kwaliteitseisen incl. water (huishouding) en natuur).

Het College maakt op geen enkele manier duidelijk, maar wel duidelijk dat nieuw fris groen volledig aan te leggen en de kosten daartoe te versleutelen, dat het gehele bosje zoals dat nu al jaren bestaat volledig onderdeel zijn kan van de nieuwe aan(nieuw) bouw gerelateerde ontwikkelingen. Het College voert o.a. de meest actuele versie van de woon/ woningnood op, antwoorden 3 en 4 van de terecht gestelde vragen.

Uit vraag 1 en antwoord College op 1 blijkt direct dat het stedenbouwkundig plan, nog niet gereed is en zeker nog niet in de raad verplichtend aan de orde gesteld is. Het College gaat als alle antwoorden samengevat worden uit van het decimeren van het ook voor natuur beleven en behouden bos(je).

De natuurwaarden als onderdeel van de wijk Nieuwveense landen zijn niet of nog niet onderzocht en zijn in het geding in het ontkennen van de natuurwaarden van dit bos juist ook bij integraal handelen en onderzoeken zoals het College stelt in antwoorden op vraag 1.” Er is nog geen integrale benadering noch een integraal vastgesteld stedenbouwkundige opzet.

Wij verzoeken u het concept van het nog niet integrale concept van het stedenbouwkundig plan Boshoven te doen toekomen en ook de onderzoeken die aan de opzet van een dergelijk plan ten grondslag moeten liggen:

-Waterhuishouding. Bodemonderzoeken.
-Omgevingsvisie of plan.
-Natuur en behoud of herstel daarvan(taak en rol Gemeente en Provincie/ wetgeving). Instemmingsbesluiten Provincie Drenthe, aan de orde zijnde ontheffingsaanvragen natuur.
-Stand van zaken ontwikkeling stedenbouwkundige opzet waaruit kan blijken dat t.a.v. o.a. een trafo station, kabels en leidingen, toegangswegen, parkeerplaatsen ten behoeve van de te bouwen en te bewonen woningen.
-Waaruit blijkt dat de woningproductie.. ,algemeen gesteld onder 4 en 5 van de antwoorden bij wijziging van de stedenbouwkundige opzet, kortom de alternatieven afdoende onderzocht zijn op juist de integraliteit inclusief bestaande natuurwaarden zoals dit bosje van hoge waarden.
-Graag ontvangen wij uw boomveiligheidsanalyse of Bomen effectanalyse(BEA verplicht) van het bestaande bos en de mogelijkheden met onderhoud en Herplant op locatie dit bos(je)te helpen verjongen bij bosvorming.(de bodem van deze bomen is door de jaren heen van grote waarde geworden).Het kappen en verwoesten van een dergelijk bos(je)brengt overige natuurwaarden daadwerkelijk in gevaar en is het kappen onzorgvuldig.

Immers het College had preventief onderhoud kunnen laten plegen nu vaststaat dat dit bos(je)van de lokale overheid is. Nieuwe natuur (citaat onder 2 bijlage 1 een”’ Robuuste groenstructuur” ”maken, door de oude te vernietigen of zoveel aan te tasten door kap, is ook in dit tijdperk, een niet juiste gedachtegang van helaas ook de Gemeente Meppel/c.q. het College.

Wij verwijzen naar de bijlagen 2,3,4. En verzoeken de griffie Raad Meppel deze via dagmail en onderdeel van dit raadsadres aan de gehele raad kenbaar te maken.

Uw bericht van ontvangst en zo mogelijk een overzicht, LTA agenda Raad wanneer het concept Stedenbouwkundige Visie en daarop gebaseerde ontwerp Stedenbouwkundig plan in de raad aan de orde gaat komen.

Hoogachtend en met,
Met vriendelijke groet,

Bomenridders Groningen
Secretariaat Helper
Molenstraat 16
9721 BV Groningen.
W: www.bomenriddersgroningen.nl <http://www.bomenriddersgroningen.nl/>

Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening

> Retouradres Postbus 20011 2500 EA Den Haag

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA Den Haag

Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening

Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag
Postbus 20011
2500 EA Den Haag

Onze referentie
2025-0000180366

Uw referentie

Bijlage(n)
2

Datum 4 maart 2025
Betreft Reactie MVRO onderzoek Natuur & Milieu 'Tekort aan groen in Nederlandse steden' (Natuur & Milieu en Sweco)

Geachte voorzitter,

Op 29 januari 2025 heeft de commissie voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening mij gevraagd te reageren op de brief en het onderzoek van de stichting Natuur & Milieu en Sweco over het 'Tekort aan groen in Nederlandse steden'. Dit ten behoeve van het commissiedebat RO op 13 maart a.s. Dit rapport is op 9 december 2024 gepubliceerd. Met deze brief deel ik mijn visie op stedelijk groen en de aan mij verzochte reactie op de conclusies en aanbevelingen in het desbetreffende rapport.

Visie op stedelijk groen

Belangrijk voor leefbaarheid en welzijn

Groene ruimte in en om de stad is belangrijk voor het welzijn van iedereen en voor de leefbaarheid van zowel nieuwe als bestaande woongebieden. Groen is aantrekkelijk om te recreëren, te bewegen en te ontmoeten. Het voegt kwaliteit toe aan de leefomgeving en kan een belangrijke vestigingsfactor zijn. Groen is onderdeel van het dagelijkse leven: een korte wandeling via de groene singel naar de bakker, koffiedrinken in het park met een vriend of een wandeling met je familie door het bos of in de polder. Zo helpt groen mensen fysiek en mentaal fit te houden en draagt het bij aan het sociale contact.
Het gaat daarbij zowel om groen in de stad als groene ruimte buiten de stad en om openbaar én privaat groen (inclusief gevelgroen en groen op daken).

Openbaar én privaat

Zowel openbaar als privaat groen zijn belangrijk voor stedelijk groen. Het zijn met name de toegankelijkheid en de zichtbaarheid, die bepalend zijn voor de betekenis van groen in de leefomgeving.
Toegankelijkheid is van betekenis voor de gebruikswaarde van het groen: voor recreatie, ontmoeten, spelen, bewegen en sporten. Dat geldt voor openbaar groen, maar we zien ook steeds meer groene private terreinen, die publiek-toegankelijk zijn, zoals het Dakpark in Rotterdam.
Daarnaast worden de beleving van groen en de bijdrage aan een kwalitatief aantrekkelijke leefomgeving over het algemeen niet beperkt door eigendomsgrenzen en de toegankelijkheid van groen. Het groen in de voortuin draagt bij aan een groen straatbeeld, (collectieve) binnentuinen bepalen het uitzicht vanuit bovenwoningen en het zicht op het landelijk gebied is onderdeel van het uitzicht van nieuwe hoogbouwontwikkelingen.

Verschillende schaalniveaus
Bij beleving en gebruik van groen gaat dus over het groen bij de voordeur tot aan het buitengebied. Groene ruimte moet daarom op verschillende schaalniveaus worden bezien: van straat tot (boven)regionaal en alle schaalniveaus daartussen. Niet op al deze niveaus hoeft noodzakelijkerwijs evenveel groen aanwezig te zijn om toch een prettige leefomgeving te creëren en invulling te kunnen geven aan de verschillende functies die binnen- en buitenstedelijke groene ruimte vervult. Ook de kwaliteit van het groen en goede verbindingen tussen de stad en het buitengebied met prettige routes voor fietsers en voetgangers kunnen hieraan bijdragen.

Voorwaarde voor verstedelijking en woningbouw
Investeren in groen is een belangrijke voorwaarde voor verstedelijking en woningbouw. Groen draagt bij aan de toekomstbestendigheid en leefbaarheid van de leefomgeving van zowel de nieuwe als de bestaande bewoners van steden en dorpen. Het is onderdeel van complete gebiedsontwikkelingen.
Ik heb hierover daarom bij de Woontop 2024 ook afspraken gemaakt i.r.t. de doelstelling om jaarlijks vergunningen te verlenen voor 100.000 woningen. Naast ontsluiting, ontwikkeling van nieuwe bedrijvigheid en de benodigde voorzieningen, zetten we in op toekomstbestendige nieuwbouw, die voldoet aan de kwaliteitsstandaarden ten aanzien van duurzaamheid, drinkwatervoorzieningen, klimaatadaptatie, natuur, energiezuinigheid, bereikbaarheid, gezondheid, etc. Groen is een middel dat voor meerdere van deze doelstellingen kan worden ingezet. Gemeenten zijn daarbij primair aan zet om te zorgen voor voldoende stedelijk groen in de fysieke leefomgeving.

Combineren met andere doelen en meervoudig ruimtegebruik
Naast leefbaarheidsaspecten draagt groen bij aan andere dingen, bijvoorbeeld een veilige, klimaatadaptieve leefomgeving. Groen is daarvoor een effectief en betaalbaar middel. Ook kan groen met de juiste keuzes in soorten en beheer bijdragen aan een toename van biodiversiteit. Voor beiden geldt: zowel op openbaar als privaat terrein en in én om de stad.
Groene ruimte is multifunctioneel: meerdere functies kunnen op dezelfde vierkante meter een plek krijgen zoals combinaties van ruimte voor waterberging, verkoeling, spelen en ontmoeten.

Inzet van het Rijk

Gemeenten blijven aan zet
De groenopgave in en om bebouwd gebied is in de eerste plaats de verantwoordelijkheid van de gemeenten en eigenaren van gronden en panden. Gemeenten zien het belang ervan. Deels pakken ze hun taak al op en velen hebben de ambitie om dat te gaan doen. Sommigen met veel kennis en inzet, anderen met minder. Dat is ook de reden dat we als Rijk vooral een faciliterende rol innemen. Samen met LVVN ondersteunen we de lokale overheden bij de aanpak van de groenopgave in en om bebouwd gebied, zodat niet iedere gemeente het wiel zelf moet uitvinden. Er is al een handreiking Groen in en om de stad voor gemeenten, die in mei 2024 met uw Kamer is gedeeld, en we doen

onderzoek naar financieringsmogelijkheden. De handreiking sluit aan op de doelstellingen van de EU verordening natuurherstel: geen afname van stedelijk groen en is één van de maatregelen die we hiervoor inzetten.

Samenwerking met de regio
Op het hogere schaalniveau wordt de opgave van groen in en om de stad meegenomen in gemeentelijke en provinciale omgevingsvisies en werken we samen met de regio aan de ruimtelijke voorstellen van de provincies en ontwikkelperspectieven van de NOVEX verstedelijkingsgebieden.

Voortzetten van onze huidige samenwerking
We zetten onze bestaande samenwerking met diverse gemeentes, provincies en andere partijen de komende tijd voort binnen de huidige aanpak voor de doorontwikkeling van GIOS. Op dit moment zie ik dan ook geen noodzaak tot het opzetten van een nieuw Nationaal programma.

EU NHV artikel 8
Op het gebied van stedelijk groen stelt de verordening dat lidstaten tot en met 2030 netto achteruitgang van de totale nationale hoeveelheid stedelijke groene ruimte en stedelijke boomkroonbedekking moeten voorkomen (ten opzichte van 2024). Stedelijk groen omvat daarbij zowel openbare groene ruimte als ook de private groene ruimte, inclusief vergroening van daken en gevels binnen de stedelijke ecosysteemgebieden. Na 2030 wordt gevraagd om een positieve ontwikkeling, waarvoor de lidstaten de bevredigende niveaus en de termijn waarop deze worden bereikt voor beide indicatoren eind 2030 vaststellen.

Uitgangspunt van dit kabinet is dat geen koppen op nationaal beleid en zo min mogelijk nieuwe eisen en regels ontstaan. Ik ben daarom dan ook geen voorstander van groennormen en wil dan ook benadrukken dat het Rijk momenteel geen groennorm of richtlijn hanteert en ook niet voornemens is die te gaan hanteren.
Daarnaast ontvangen wij over het algemeen het signaal van gemeenten dat zij geen voorstander zijn van een landelijke norm maar ruimte willen hebben om hun opgave af te stemmen op de eigen lokale context. Een landelijk verplichte norm leidt wat hen betreft tot een te lage ambitie, omdat deze altijd haalbaar moet zijn. Een ambitieuze norm kan daarentegen vertragend werken in de gebiedsontwikkeling of zelfs op slot zetten. Dit willen we voorkomen.

In het kader van het vormgeven aan artikel 8 uit de EU NHV ben ik voornemens om met stakeholders waaronder gemeenten als primair verantwoordelijken voor (openbaar) stedelijk groen nader in gesprek te gaan. Daarmee wil ik ook invulling geven aan de motie Kostic en Kröger[1], die mij verzoekt om in gesprek te gaan met gemeenten over een gezamenlijke aanpak voor groen en klimaatadaptatie.

[1] Tweede Kamer, vergaderjaar 2024-2025, 32 813, nr. 1432

Financiering
Aanleg en onderhoud van openbaar stedelijk groen kost geld. De verantwoordelijkheid voor de financiering hiervan ligt ook bij gemeenten. Er zijn vanuit het kabinet op dit moment geen specifieke middelen voor stedelijk groen gereserveerd. Voor woningbouw noodzakelijke maatregelen die groen in de stad introduceren kunnen in het geval waarin dit leidt tot een publieke onrendabele top mogelijk deels gedekt worden uit het gebiedsbudget of andere middelen die bestemd zijn voor woningbouw.

We ondersteunen gemeentes wel door aanvullend onderzoek te doen naar de baten van groen en financieringsmogelijkheden voor nieuwe gebiedsontwikkelingen en de bestaande stad, en de kennis hierover te delen.

Conclusies en boodschap van het onderzoeksrapport
Natuur & Milieu en Sweco hebben onderzoek gedaan naar de ontwikkeling van de hoeveelheid openbaar stedelijk groen op buurtniveau in 32 gemeenten met (grotere) steden in de periode 2019-2024. In het rapport 'Tekort aan groen in Nederlandse Steden' geven zij het signaal af dat meer dan de helft van de onderzochte buurten volgens de gehanteerde criteria niet voldoende groen heeft en dat groen niet meegroeit met het aantal woningen.
Deze boodschap is gebaseerd op de volgende conclusies:

1. Er heeft tussen 2019 en 2024 een absolute afname van 2,5% plaatsgevonden van de kwantitatieve hoeveelheid stedelijk groene openbare ruimte in de buurten van 30 van de 32 grootste gemeenten in Nederland. In dezelfde periode zijn aan deze buurten in totaal 234.000 woningen toegevoegd.
2. Het gemiddeld aantal m2 openbaar stedelijk groen per huishouden in deze buurten is in diezelfde periode afgenomen met 24,2%.
3. Er is in deze buurten in 2024 (t.o.v. 2019) minder openbare ruimte (-0,4%) en meer private ruimte (+0,6%).
4. In 2024 is 54% van de buurten in de 32 grootste gemeenten versteend volgens de in het onderzoek gehanteerde criteria; 3,6 miljoen mensen wonen in een versteende buurt. Dit is een toename van 7% t.o.v. 2019. NB: 70% van de buurten in de G4 is in 2024 versteend.
   De gehanteerde criteria voor verstening in dit onderzoek zijn:
   - er is minder dan 75 m2 openbaar groen per huishouden aanwezig in de buurt, en/of
   - er is minder dan 1 ha aaneengesloten openbaar groen aanwezig in de buurt.

Natuur & Milieu en Sweco verzoeken het Rijk en gemeenten om verdere verstening te voorkomen. Zij vragen aandacht voor vergroening bij nieuwbouw, maar ook voor de vergroening van de meest versteende wijken. Zij doen in het rapport de volgende aanbevelingen voor de aanpak van het Rijk:

- Opzetten van een nationaal programma met voldoende middelen, waarbij het bestaande programma GIOS ingezet en uitgebreid wordt met haalbare doelen en afspraken over de te realiseren doelen.
- Maak groennormen verplicht via het Bkl.

- Kwantificeer de baten van vergroening en maak een instrument om baten af te romen t.b.v. vergroening door gemeenten.

Reactie op de conclusies en aanbevelingen van het onderzoeksrapport
Dit onderzoek is één van de voorbeelden waaruit de grote betrokkenheid blijkt bij het thema groen van gemeentes, provincies, kennisinstellingen en onderzoeks- en ontwerpbureaus. Ik waardeer de aandacht en inzet hierop van Sweco en Natuur & Milieu. Het onderzoek en de aanbevelingen leiden niet tot een gewijzigde inzet vanuit het Rijk. Die blijft conform de toelichting die ik hier eerder in deze brief op heb gegeven. Ook wil ik een aantal kanttekeningen plaatsen bij het onderzoek.

Verschil in scope
Het onderzoek gaat alleen over de openbare ruimte van de buurten in de 32 grootste gemeenten in Nederland. Deze scope wijkt af van de benadering van het Rijk en artikel 8, waar openbaar én privaat groen en meerdere schaalniveaus worden meegenomen. Daarnaast is artikel 8 EU NHV van toepassing op een veelvoudig aantal gemeenten in Nederland dan de 32 in het onderzoek van Sweco en Natuur & Milieu. Daarbij horen ook veel gemeenten met kleine en middelgrote kernen, met een kleinere verstedelijkingsopgave. De vraag is in hoeverre de onderzoeksresultaten ook voor hen representatief zijn.

Relatief beperkte afname i.r.t. de verstedelijkingsopgave
In het onderzoek wordt een afname van stedelijk groen in de openbare ruimte geconstateerd: zowel absoluut (-/-2,5%) als per huishouden (-/-24,2%). Het gaat om de gemeenten waar een groot aandeel van de verstedelijkingsopgave landt; in diezelfde periode zijn daarom ook 234.000 woningen toegevoegd aan deze buurten. Het openbaar groen is in deze buurten niet meegegroeid met de verstedelijking of de realisatie van het groen heeft nog niet plaatsgevonden, maar de absolute afname van groen in de openbare ruimte binnen deze buurten is relatief. Het is uiteraard onwenselijk dat deze trend zich voortzet.
Dat er een afname heeft plaatsgevonden, wil niet direct zeggen dat er een kritieke situatie op het gebied van leefbaarheid optreedt. Er zijn ook buurten waar na een afname van groen nog steeds ruim 75 m2 groen per woning is.

Verschuiving van openbaar naar privaat terrein
We stimuleren vanuit het Rijk meervoudig ruimtegebruik. In deze stapeling van functies wordt ook groen als opgave meegenomen. We zien steeds meer gebouwen met groene (toegankelijke) daken. Ook blijft er bij gebiedsontwikkelingen vaker meer grond in privaat eigendom met als voordeel dat kosten voor beheer en onderhoud verschuiven van de gemeente naar de grondeigenaar of eigenaren.
Openbaar groen uit 2019, dat o.b.v. de uitgangspunten van het onderzoek verdwenen is, kan in de praktijk dus zijn behouden maar in 2024 dus privaat zijn geworden. Het meenemen van private groene ruimte zou mijns inziens dan ook leiden tot een completer beeld van de situatie m.b.t. stedelijk groene ruimte.

Gehanteerde criteria groennorm
In het onderzoek wordt o.b.v.de gehanteerde criteria ook geconstateerd dat veel buurten binnen de 32 onderzochte gemeenten versteend zijn. Voor de beoordeling hiervan is een voormalige richtlijn uit de Nota Ruimte (nationale structuurvisie onder de Wro) van 2004 als criterium genomen, waarin het Rijk medeoverheden vroeg rekening te houden met de realisatie van 75m² groen per woning bij uitleglocaties. In deze Nota Ruimte werd geen onderscheid aangegeven tussen privaat en openbaar groen en het schaalniveau waarop dit groen gerealiseerd moest worden. Deze richtlijn is niet opgenomen in de vigerende nationale omgevingsvisie (NOVI).

Vertrouwen in de toekomst
Tot slot zie ik ook heel veel goede dingen gebeuren, die ik wil benoemen. Steeds meer gemeenten zijn bezig met het formuleren van groenambities en de borging hiervan binnen hun eigen beleid. Zo zijn de gemeenten Groningen en Enschede aan de slag gegaan met de handreiking GIOS om te sturen op groen en hun ambitie te bepalen. Er gaat uiteraard tijd overheen voordat we de resultaten daarvan ook terug zien in gerealiseerde projecten. Maar ook die mooie voorbeelden zijn er: bijvoorbeeld de Groene Loper in Maastricht, Cartesiusdriehoek in Utrecht en de (her)ontwikkeling van Havenstad in Amsterdam naar een gemengd woonwerkgebied, waar juist grote slagen zijn en worden gemaakt in de ontstening van de buitenruimte. Daarnaast zijn er succesvolle acties door particulieren, zoals Tegelwippen. Klein gestart in 2020 met inmiddels als resultaat dat ruim 14 miljoen m2 (= 263 voetbalvelden) verharding is omgezet naar groen op openbaar en privaat terrein.
Deze mooie voorbeelden geven mij vertrouwen voor positieve ontwikkelingen in de toekomst.

Met vriendelijke groet,
De minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening,

Mona Keijzer

Gemeente Meppel

Fracties SP, Sterk Meppel & GroenLinks gemeente Meppel
MEPPEL NEDERLAND

Uw brief van

Uw kenmerk

Ons kenmerk 3350862

Behandeld door Ruimte Initiatief

Telefoon 14 0522

Bijlage(n)

Datum 4 maart 2025

Onderwerp Artikel 32 vragen Boshoven

Geachte heer Topma, heer Van Leeuwen en mevrouw De Vlieg,

Hierbij zenden wij u het antwoord op de door u gestelde vragen op grond van artikel 32 Reglement van Orde van de gemeenteraad.

Hoogachtend,

Burgemeester en wethouders van Meppel,

A.J. Kastelein
secretaris

C. Bijl
burgemeester

Beantwoording ingediende vragen op grond van artikel 32 van het Reglement van Orde van de gemeenteraad
Vraagsteller : De heer Topma, de heer P. van Leeuwen, mevrouw De Vlieg
Brief van : 10 februari 2025
Onderwerp : Boshoven

Vra(a)g(en)	Antwoord(en)
1. Klopt het dat het college heeft besloten het stedenbouwkundig plan voor het gebied Boshoven te wijzigen waardoor er bos verdwijnt voor kavels om te wonen? Zo ja, hoe kan het dat de toekomstige bewoners ten tijde van de totstandkoming van het CPO-project en tot voor kort niks wisten van de ontwikkelingen in het stukje bos en hoe gaat college nu het contact met deze mensen herstellen?	Voor het deelgebied Boshoven van Nieuwveense Landen is (nog) geen integrale stedenbouwkundige opzet vastgesteld (en dus ook niet gewijzigd). Het is ons bekend dat een aantal individuele leden van CPO Boshoven moeite heeft met het verdwijnen van (een deel van) het bosje. Onze vaste gesprekspartner over deze ontwikkeling, het bestuur van CPO Boshoven, heeft aangegeven geen moeite te hebben met de manier waarop het bosje is verwerkt in het stedenbouwkundig plan. Al geruime tijd wordt gesproken met het bestuur van CPO Boshoven over de ontwikkeling van het deelgebied. Er is op ambtelijk en bestuurlijk niveau contact geweest met de 3 toekomstige bewoners die moeite hebben met de invulling. Dit was ook onderwerp van gesprek tijdens de individuele gesprekken met de portefeuillehouder. Daarnaast is de invulling aan de orde geweest tijdens een avond waarvoor alle CPO-leden waren uitgenodigd. Er is dus goed contact met deze mensen.
2. Is het college eens dat de natuurwaarde en groenbeleving van het stuk bos hoger is dan dat wanneer je dat nu compenseert met nieuwe bomen langs een weg? Zo	De natuurwaarde van het bestaande stukje bos als geheel is naar onze mening in de huidige situatie beperkt en niet geschikt om onderdeel te zijn van een woonomgeving. Dit blijkt onder

ja, hoe verhoudt dat zich tot de meerdere plannen voor de Nieuwveense Landen waarin de raad heeft uitgesproken om groen te behouden voor de wijk? Zo nee, graag uitleg waarom het college dat niet zo ziet.	andere uit de boomveiligheidsanalyse die is uitgevoerd op een deel van het groen. Hieruit blijkt dat 35% van de bomen in matige tot slechte conditie verkeert. In Boshoven wordt een robuuste groenstructuur aangelegd die van hogere kwaliteit en belevingswaarde zal zijn dan het huidige stukje bos. Dit beperkt zich niet tot alleen bomen langs een weg, maar voorziet ook in een grote groene zone middenin het plan en groene zones (groensingels) tussen de diverse wooncluster.
3. Is het initiatief om het stuk bos te verwijderen voor woningen gekomen vanuit de gemeente of naar aanleiding van een aanvraag van een derde? Als dat het laatste is, door wie? Als het de gemeente was, waarom?	Er is geen derde partij betrokken. Het zorgen voor voldoende woningaanbod, samen met de kwaliteit van het groen speelt een belangrijke rol bij de afweging. Tijdens het opstellen van het stedenbouwkundig plan voor Boshoven is gekeken of het “bosje” kan worden ingepast in de woonomgeving. Op basis van een integrale afweging zal een deel van het “bosje” plaatsmaken voor andere functies. Een deel van de bomen uit het huidige bosje wordt ingepast en het deel dat verdwijnt maakt ruimte voor de bouw van 5 vrijstaande woningen, 12 sociale huurwoningen en 2 twee-onder-een-kap woningen. Daarnaast is ter plaatse van het bosje ruimte nodig voor toegangswegen, parkeerplaatsen en voor een trafostation om deze woningen en de woningen van omliggende CPO-initiatieven van stroom te voorzien.
4. Wil het college iedere activiteit die leidt tot vermindering of schade van	Wij zien geen reden om de voorbereiding voor de realisatie van het

het stuk bos per direct stoppen? Zo nee, waarom niet?	stedenbouwkundig plan te stoppen. Stoppen met de voorbereiding betekent dat de planning van de woningbouwproductie in gevaar komt. Dit geldt met name voor de sociale woningbouw door Woonconcept. Ook zal vertraging ontstaan bij omliggende CPO-initiatieven omdat nutsvoorzieningen niet tijdig kunnen worden aangebracht.
5. Is het college bereid te kijken naar varianten waarbij het stuk bos blijft bestaan? Zo ja, hoe gaat ze dat oppakken, zo nee, waarom niet?	Zoals hiervoor beschreven is tijdens het opstellen van het stedenbouwkundig plan afgewogen of het stukje bos kan blijven bestaan. De conclusie is dat een deel van het bosje kan worden ingepast maar dat ook een deel ruimte maakt om de woningbouwopgave mogelijk te maken.

Meppel,
Burgemeester en wethouders.

Tekort aan groen in Nederlandse steden

Onderzoek naar de verstening van Nederlandse gemeenten



SWECO

NATUUR & MILIEU

Laat zien dat het kán

Inhoud

Samenvatting 3

Opzet onderzoek 3
Resultaten 3
Conclusie 4
Aanbevelingen 4

1. Inleiding 5

1.1 Het belang van groen in de stad 5
1.2 Nederlandse gemeenten zijn versteend 6
1.3 Veel aandacht voor vergroening 6
1.4 Onderzoek naar verstening 8

2. Opzet onderzoek 9

2.1 Scope van het onderzoek 9
2.2 Data 9
2.3 Normen voor groen en de mate van verstening 10
2.4 Leeswijzer 10

3. Resultaten 11

3.1 Verstening in G32-gemeenten in 2024 11
3.2 Trend verstening G30-gemeenten 2019–2024 15
3.3 Trend verstening G4-gemeenten in 2019–2024 18

4. Conclusies en aanbevelingen 20

4.1 Conclusies 20
4.2 Aanbevelingen 21

5. Bijlagen 23

Bijlage 1: Boomkroonbedekking 23
1.1 Boomkroonbedekking als aanvullende indicator voor groen 23
1.2 Norm voor boomkroonbedekking 24
1.3 Resultaten analyse boomkroonbedekking 24
1.4 Conclusie boomkroonbedekking 26

Bijlage 2: Stappenplan voor gemeenten 27
Stap 1 Ambitie/doel vaststellen 28
Stap 2 Bepaal je opgave 29
Stap 3 Werk met vergroenings-scenario's per gebied/wijk 29

Bijlage 3: Data op gemeenteniveau 31
Alkmaar 31
Almere 32
Alphen aan den Rijn 32
Amersfoort 33
Amsterdam 33
Apeldoorn 34
Arnhem 34
Breda 35
Delft 35
Deventer 36
Dordrecht 36
Ede 37
Eindhoven 37
Emmen 38
Enschede 38
Groningen 39
Haarlem 39
Haarlemmermeer 40
Leeuwarden 40
Leiden 41
Maastricht 41
Nijmegen 42
Rotterdam 42
's-Gravenhage 43
's-Hertogenbosch 43
Tilburg 44
Utrecht 44
Venlo 45
Westland 45
Zaanstad 46
Zoetermeer 46
Zwolle 47

6. Bronnenlijst 48

Colofon 50

Samenvatting

Voldoende groen in onze steden is geen vrijblijvende luxe, maar absolute noodzaak. Groene steden zijn essentieel voor het tegengaan van hitte- en wateroverlast, voor het welzijn en de gezondheid van bewoners en voor de biodiversiteit. Toch blijkt uit dit onderzoek van Natuur & Milieu en architecten- en ingenieursadviesbureau Sweco dat meer dan de helft van de buurten in de 32 grootste Nederlandse gemeenten versteend is. Deze verstening is de afgelopen vijf jaar – in de periode 2019 tot 2024 – sterk toegenomen.

In de nabijheid van iedere woning zou voldoende groene openbare ruimte moeten zijn. Een versteende omgeving is immers niet goed voor de bewoners en voor de natuur.

Opzet onderzoek

In dit rapport beschrijven we de verstening in 2024 van de openbare ruimte van de **32 grootste gemeenten**. De trend in verstening over de afgelopen vijf jaar (de periode 2019 tot 2024) is onderzocht aan de hand van **30 gemeenten**. De trendanalyse is voor 30 gemeenten gedaan, omdat de data voor de gemeenten Groningen en Enschede in 2019 niet compleet bleken.

Alle buurten binnen deze gemeenten vanaf vijfhonderd woonadressen zijn onderzocht op basis van luchtfoto's en de Basisregistratie Grootschalige Topografie (BGT). De BGT is een digitale kaart van Nederland waarop de fysieke leefomgeving – zoals gebouwen, wegen, waterlopen, terreinen en spoorlijnen – eenduidig is vastgelegd.
De mate van verstening van een buurt is getoetst aan twee normen:

1. De beschikbaarheid van minstens 75 m² openbaar groen per woning in de buurt. 'Groen' betekent in dit onderzoek dat het niet (te veel) versteend is. In de Nota Ruimte (2004) wordt 75 m² groen per woning als ondergrens gezien.

2. De aanwezigheid van ten minste 1 hectare aaneengesloten openbaar groen gebied in de buurt. Voor de waarde van groen voor biodiversiteit en voor ontspanning en welzijn van mensen,
is het van belang dat het groen aaneengesloten is.
De Wereldgezondheidsorganisatie (WHO) adviseert dat er minstens 1 hectare nodig is.

Buurten die niet aan een van deze normen voldoen, noemen we in dit rapport 'versteend'. Een buurt moet dus zowel voldoende vierkante meter groen per woonadres, als voldoende aaneengesloten groen hebben om als 'niet versteend' aangemerkt te worden. Deze twee normen zijn relevant om de mate van verstening van een buurt te bepalen, maar zeggen niets over de kwaliteit van het openbaar groen. Hierover doet dit onderzoek geen uitspraak.

Resultaten

Versteende buurten in G32-gemeenten in 2024

Uit dit onderzoek blijkt dat 1.104 buurten (54 procent) in de 32 grootste gemeenten van Nederland (G32-gemeenten) in 2024 versteend zijn. In de grootste vier gemeenten (Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht) is zelfs 70 procent van de buurten versteend. Een versteende buurt wil dus zeggen dat er minder dan 75 m² groen per woonadres is, en/of er een aaneengesloten groen gebied van ten minste 1 hectare ontbreekt.

Dit betekent dat in 2024 in de G32-gemeenten ongeveer 3,6 miljoen mensen in een versteende omgeving wonen. Dat komt met name

doordat er te weinig groen (minder dan 75 m²) per woonadres is in deze buurten. Een kwart van de buurten heeft zelfs minder dan 30 m² openbaar groen per woonadres en valt daarmee ruim onder de norm.

Trend in verstening in G30-gemeenten

Ondanks de toenemende aandacht voor de waarde van groen en vergroening, zijn minder buurten gaan voldoen aan de groennormen. Het aantal buurten dat voldoet aan de norm van 75 m² openbaar groen per woonadres in de G30, nam sinds 2019 met

7 procent af. Bij de G4-gemeenten was dit zelfs 13,6 procent. Bovendien nam het gemiddelde aantal vierkante meters groen per woonadres in de G30-gemeenten met 24,2 procent af. Dit wijst op een neerwaartse trend in de hoeveelheid openbaar groen per woonadres. Hiervoor zijn twee oorzaken:

1. Een lichte afname in het oppervlak openbaar groen. Dit oppervlak nam af met ruim 658 hectare (2,5 procent) in de G30. Bovendien krimpt de openbare ruimte en ontstaat er steeds meer private ruimte binnen de onderzochte buurten; in totaal is er 232 hectare openbare ruimte verdwenen, een daling van 0,4 procent.

2. Tegelijkertijd groeit het aantal inwoners per gemeente, en groeit het groen in de openbare ruimte niet mee. Er kwamen tussen 2019 en 2024 namelijk ruim 234.000 woningen bij in de onderzochte buurten. Groen groeide niet mee met het aantal woningen.

Hierdoor komt er steeds meer druk op het beschikbare groen. Er is ook een lichte daling van 0,9 procent te zien in het aantal buurten waar bewoners toegang hebben tot een gebied van meer dan 1 hectare openbaar aaneengesloten groen. Deze toenemende verstening heeft nadelige gevolgen voor mensen en dieren in de stad. Het zorgt voor minder weerbaarheid tegen wateroverlast en hittestress. Het leidt tot meer verstoring van het leefgebied van dieren. En de leefomgeving voor bewoners wordt minder aantrekkelijk en gezond.

Conclusie

In dit rapport concluderen we dat meer dan de helft van de buurten niet voldoende groen heeft en dat groen niet meegroeit met het aantal woningen. Uit dit onderzoek blijkt dat meer dan de helft (54 procent) van de buurten in de G32 versteend is. Deze verstening is de afgelopen vijf jaar – in de periode 2019 tot 2024 – in de G30 met 7,6 procent toegenomen.

Aanbevelingen

Als we nu niet ingrijpen, verstenen buurten steeds verder en verdwijnen de voordelen van groen in de stad steeds meer uit het zicht. Natuur & Milieu roept de rijksoverheid en gemeenten op aan de slag te gaan om deze negatieve trend te keren en buurten te vergroenen.

Rijksoverheid

De resultaten van dit onderzoek laten zien hoe hard landelijke regie nodig is. Alleen de rijksoverheid kan ervoor zorgen dat er voldoende vergroening is in alle buurten en alle steden. En alleen de rijksoverheid kan zorgen voor een gelijk speelveld voor ontwikkelaars. Natuur & Milieu heeft hierom de volgende aanbevelingen:

- Ontwikkel een nationaal programma voor groen in en om de stad en zorg dat daarvoor voldoende geld beschikbaar is. Hiervoor kan het bestaande programma Groen in en om de Stad uitgebreid worden met haalbare doelen en afspraken over de te realiseren vergroening. Nu is dit programma vooral gericht op leren en ondersteuning.

- Maak groennormen wettelijk verplicht via instructieregels in het Besluit Kwaliteit Leefomgeving (BKL, onderdeel Omgevingswet).

- Kwantificeer de baten van vergroening (zoals een verbetering in de gezondheid van inwoners van groene buurten, of stijgende vastgoedwaardes). Richt een instrument in waardoor een deel van de baten worden afgeroomd bij baathouders, zoals vastgoedeigenaren, en beschikbaar komen voor vergroening door gemeenten.

Gemeenten

Veel gemeenten weten groenambities niet waar te maken doordat er geen harde groennormen en te weinig financiële middelen zijn. Hiervoor kunnen gemeenten middelen afromen bij projectontwikkelaars en ze kunnen fondsen ontwikkelen voor bovenwijkse voorzieningen. Ook kunnen gemeenten stijgende WOZ-inkomsten inzetten voor vergroening. Om groenambities harder te maken, kan het Omgevingsplan worden aangepast.

Verder is in Bijlage 2 een stappenplan opgenomen hoe gemeenten de vergroeningsopgave kunnen aanpakken.

1. Inleiding

1.1 Het belang van groen in de stad

Planten en dieren in de stad

Groene en natuurrijke steden hebben veel voordelen voor zowel de mens als de natuur. In steden wonen mensen, wordt gewerkwt en gerecreëerd. Maar ook planten en dieren leven in de stad. Denk aan de huismus, de egel, vleermuizen, vlinders of de gierzwaluw. Niet alleen in het buitengebied staat de biodiversiteit onder druk, want ook diverse diersoorten die in de stad voorkomen gaan in aantallen achteruit.[i]
Uit onderzoek van Sovon blijkt dat van de 83 vogelsoorten die veel in stede voorkomen er meer soorten in aantallen achteruit zijn gegaan.

Deze achteruitgang heeft diverse oorzaken. Het is bijvoorbeeld steeds moeilijker voor vogels om nesten te bouwen door stadsvernieuwing en moderne bouwmethoden. Daarnaast verdwijnen groene, rommelige en kruidenrijke hoekjes waar insecten leven die essentieel zijn voor het voeren van jonge vogels.[ii] Het groen levert voedsel, schuilgelegenheid en vaak ook een plek voor de voortplanting. Daarom is een groene stad, waarin we natuurinclusief bouwen en de natuur de ruimte geven, heel belangrijk voor het voortbestaan van de vele diersoorten die de stad rijk is.

Groene steden zijn weerbaarder tegen klimaatverandering

Naast het belang van groene steden voor planten en dieren, is er ook de urgentie om steden 'klimaatadaptief' te maken. Ofwel: steden zo in te richten dat ze bestand zijn tegen de gevolgen van klimaatverandering.

Door klimaatverandering wordt het warmer en komen hittegolven vaker en langduriger voor. Dit kan leiden tot hittestress bij bewoners, met serieuze gezondheidsproblemen tot gevolg.[iii]
In versteende steden is het dan gevaarlijk warm doordat de bebouwing en bestrating veel warmte vasthouden. Op warme dagen kan in binnenstedelijke gebieden de temperatuur tot wel 8°C toenemen ten opzichte van gebieden buiten de stad: het zogenoemde hitte-eiland effect.[iv,v]
Uit onderzoek van het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) blijkt dat hitte door klimaatverandering in Nederland zorgt voor bijna 250 extra sterfgevallen per jaar.[vi]

Wateroverlast ontstaat wanneer regen niet meer kan worden afgevoerd, bijvoorbeeld in de bodem of via het riool. In de stad komt wateroverlast vaker voor. Door de verharde oppervlaktes kan regenwater niet gemakkelijk in de bodem zakken. Door klimaatverandering komen hevige buien steeds vaker voor en duren ze langer, waardoor ook de wateroverlast toeneemt.[vii] Uit onderzoek van het Koninklijk Nederlands Meteorologisch Instituut (KNMI) blijkt dat de wateroverlast in 2021 in Zuid-Limburg werd versterkt door zware en langdurige regenval als gevolg van klimaatverandering.[viii]

De risico's op hittestress en wateroverlast blijven toenemen doordat steden steeds voller worden gebouwd en verstenen, in combinatie met klimaatverandering.

Groen in de stad leidt tot een lagere temperatuur in steden. En bomen zorgen voor schaduw en verkoeling. Hierdoor hebben mensen minder last van warmte of zelfs hittestress.[ix] Daarnaast vermindert groen in de stad de wateroverlast. In groen kan de neerslag in de bodem wegzakken.[x] De afvoercapaciteit van het riool wordt dan minder belast. En dit vermindert weer het risico op overstromingen, waterschade en riooloverstorten – waarbij regenwater samen met afvalstoffen zoals ontlasting, urine, en resten van medicijnen en drugs in het milieu terechtkomt.

Groen is goed voor de gezondheid van inwoners

Tot slot heeft een groene woonomgeving een positief effect op de mentale en fysieke gezondheid van inwoners. Een groene woonomgeving zorgt voor een betere mentale gezondheid door verlaagde niveaus van depressie, stress en angst. Daarnaast werkt een groene omgeving uitnodigend om te bewegen en te ontspannen. Dit draagt bij aan de vermindering van hart- en vaatziekten en overgewicht.[xi] Kinderen in groene wijken hebben bijvoorbeeld 15 procent minder vaak last van overgewicht.[xii] Daarnaast filteren bomen en planten schadelijke fijnstofdeeltjes uit de lucht.[xiii]

1.2 Nederlandse gemeenten zijn versteend

Groen in en om de stad kent vele voordelen en vergroening kan bijdragen aan oplossingen voor de diverse opgaven in en rond steden: verhogen van biodiversiteit, verbeteren van gezondheid, en betere aanpassing tegen klimaatverandering. Meerdere onderzoeken tonen echter aan dat er momenteel onvoldoende groen in de stad is om volledig te profiteren van de voordelen die het met zich meebrengt.

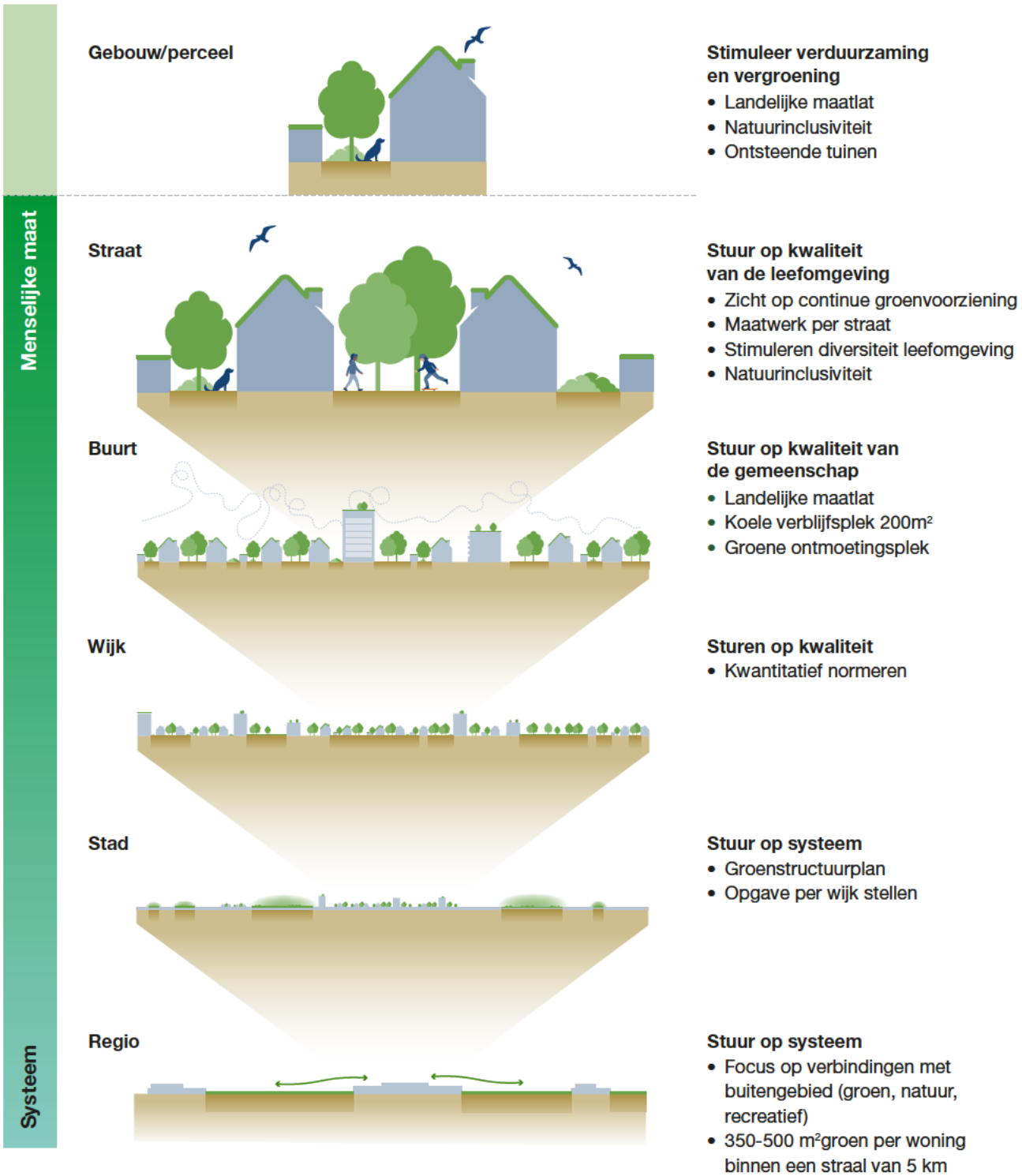
Uit onderzoek van Natuur & Milieu uit 2021 bleek al dat meer dan de helft (53 procent) van de buurten in de 32 grootste Nederlandse gemeenten te versteend is.[xiv] Onderzoek van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) uit 2023 bevestigt dat beeld. In het onderzoek van PBL wordt getoetst hoeveel procent van de buurten in Nederland voldoet aan de richtlijn van 75 m² openbaar groen per huishouden. Slechts 36 procent van alle buurten in Nederland blijkt te voldoen aan deze norm. Het PBL-rapport duidt dat er juist in wijken met een lage sociaaleconomische status weinig groen is. Ook blijkt uit dit rapport hoe groot de verschillen zijn in groen tussen wijken met hogere en lagere bewonersdichtheden.[xv] Verder blijkt uit de resultaten van de Groene Stad Challenge, waaraan 124 gemeenten deelnemen, dat de vergroening van de stedelijke leefomgeving stagneert.[xvi]

1.3 Veel aandacht voor vergroening

Nederland is sterk verstedelijkt en de bevolking blijft groeien. In het regeerprogramma van het kabinet-Schoof wordt het streven vermeld om jaarlijks 100.000 woningen bij te bouwen.[xvii] Bovendien wordt de meeste bevolkingsgroei verwacht in stedelijke gebieden.[xviii] Hierdoor is het risico op verdichting in de stad groot.

Vergroening van Nederlandse steden krijgt veel aandacht. Bewoners(groepen) vergroenen straten, gevels en daken. De meeste gemeenten en ook de rijksoverheid onderschrijven het belang van groen in en om de stad. Zij zetten zich in om bouwen en vergroenen aan elkaar te koppelen, zodat het bouwen van meer woningen niet leidt tot minder groen. Ook zetten ze in op een verdere vergroening van de openbare ruimte.

Landelijk is de ‘vergroeningsopgave’ ondergebracht binnen de programmatische aanpak Groen in en om de Stad (GIOS). Op 31 mei 2024 is als onderdeel van deze aanpak een handreiking uitgebracht. Daarin worden aan gemeenten en provincies vrijblijvend adviezen gegeven over het meenemen van vergroening in het maken van hun plannen. In de handreiking staan richtlijnen voor de aanleg en het behoud van groen op verschillende schaalniveaus; zie figuur 1.



Figuur 1: Overzicht groen in en om de stad uit de handreiking GIOS.[xix]

Op dit moment werkt de rijksoverheid aan de nieuwe Nota Ruimte. Dit document is een vervolg op de Nationale Omgevingsvisie uit 2020 en heeft als doel deze verder te concretiseren.[xx] In het voorontwerp van de Nota Ruimte van 19 juni 2024 staat dat een aantrekkelijke, schone en beweegvriendelijke leefomgeving met voldoende groen in en om de stad voor heel Nederland van cruciaal belang is. Daarom zou – aldus de rijksoverheid – de groenopgave moeten worden uitgewerkt in verstedelijkingsstrategieën. Zo kan groen meegroeien met de verstedelijking. Daarnaast wordt onderzocht of er een norm voor de hoeveelheid groen kan worden vastgelegd en gehandhaafd.[xxi]

Ook gemeenten hebben visies, ambities en beleid voor vergroening. Ze hebben veelal een beschermde groenstructuur en werken met natuureisen voor nieuwbouw. Maar in de praktijk blijkt het voor gemeenten moeilijk om voldoende te vergroenen. Tweeëntwintig grote gemeenten melden dat de beschikbare financiële middelen onvoldoende zijn om de stedelijke groenopgave adequaat uit te voeren.[xxii]

Ondanks alle steun voor vergroening bij Rijk en gemeenten, zijn er geen harde normen, specifieke criteria of verplichtingen voor groen in de stad.[xxiii] Niet op landelijk niveau en zeer zelden op lokaal niveau. De Europese Herstelverordening, gericht op het herstellen van de natuur en de biodiversiteit, stelt echter wél wettelijk eisen aan vergroening. Lidstaten zijn verplicht ervoor te zorgen dat er tegen 2030 in alle steden en voorsteden geen nettoverlies is van stedelijke groene ruimte en boomkroonbedekking ten opzichte van het jaar waarin de verordening in werking trad (2024).[xxiv]

De roep om een nationale groennorm groeit. Zo ondertekenden in september 2021 Nederlands grootste bouwbedrijven, groene organisaties, diverse gemeenten en banken ons manifest voor een natuurstandaard voor nieuwbouw.[xxv] Ook de ANWB spreekt zich uit voor vergroening van steden en is bezorgd over het toenemende groentekort voor recreatie.[xxvi] Daarnaast namen in februari 2024 voormalige ministers Christianne van der Wal en Hugo de Jonge een rapport in ontvangst met een verkenning van groennormen.[xxvii] Kamerleden ontvingen dit najaar (2024) brieven van gemeenten, groene organisaties, ANWB, projectontwikkelaars, woningbouwcorporaties en bouwbedrijven over de noodzaak van duidelijke regels, een programmatische aanpak voor vergroening en extra financiering.[xxviiixxix]

1.4 Onderzoek naar verstening

In het rapport Stad van Steen uit 2022 concludeerde Natuur & Milieu dat de 32 grootste gemeenten van Nederland te versteend zijn. Gezien de aandacht die er is voor vergroening, de huidige bouwopgave en verdere verstedelijking wordt er in dit nieuwe onderzoek gekeken naar trends in de verstening van de grootste gemeenten van Nederland over de afgelopen vijf jaar (2019-2024). Het onderzoek is uitgevoerd in een samenwerking tussen Natuur & Milieu en architecten- en ingenieursadviesbureau Sweco. Centraal staat de vraag: in hoeverre neemt verstening van de openbare ruimte in de grootste gemeenten van Nederland toe of af?

Dit onderzoek is een vervolg op de publicatie van Natuur & Milieu uit 2022. Waar Stad van Steen data uit 2021 gebruikte, is dit onderzoek gebaseerd op gegevens uit 2019 en 2024. Hiermee richt dit onderzoek zich op de trend van verstening. We willen onderzoeken in hoeverre de aandacht die er is voor vergroening leidt tot dalende trends in verstening, door middel van het onderzoeken van de meest recent beschikbare cijfers. Met de resultaten uit dit onderzoek willen we de rijksoverheid en gemeenten overtuigen van de noodzaak om meer regie te nemen op vergroening.

In Bijlage 2 is een stappenplan opgenomen om gemeenten te ondersteunen bij vergroening.

2. Opzet onderzoek

2.1 Scope van het onderzoek

De focus van dit onderzoek ligt op de openbare ruimte in de bebouwde kom. De inrichting en het beheer van groen in de openbare ruimte vallen onder de verantwoordelijkheid van de gemeente. De focus op groen in de openbare ruimte maakt het mogelijk om te onderzoeken hoe gemeentelijk beleid doorwerkt in de mate van vergroening. Door deze afbakening vallen tuinen, andere private ruimtes als gebouwen en ook het buitengebied buiten de scope van dit onderzoek.

In dit rapport beschrijven we de mate van verstening van de openbare ruimte van de **32 grootste gemeenten** in 2024. Dit zijn gemeenten met ten minste 100.000 inwoners (G32).[xxx] We voeren voor **30 gemeenten** een trendanalyse uit van het openbare stadsgroen over de afgelopen vijf jaar: de periode 2019 tot 2024. Gemeenten Groningen en Enschede zijn niet meegenomen in de trendanalyse omdat de Basisregistratie Grootschalige Topografie (BGT) van deze gemeenten in 2019 incompleet bleek. Door het ontbreken van data uit 2019 kon er voor deze twee gemeenten geen goede vergelijking gemaakt worden tussen 2019 en 2024 in openbaar groen. De trendanalyse is dus uitgevoerd voor 30 grote Nederlandse gemeenten. Er is ook een trendanalyse uitgevoerd voor de vier grootste gemeenten: Den Haag, Rotterdam, Amsterdam en Utrecht, gezamenlijk bekend als de G4.[1]

In dit onderzoek analyseren we buurten in de grootste gemeenten. Een stad of gemeente is ingedeeld in wijken, en binnen deze wijken bevinden zich buurten. Hiervoor zijn de buurtgrenzen gebruikt zoals gedefinieerd in de wijk- en buurtkaart van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS).

Buurtgrenzen kunnen over tijd veranderen door bijvoorbeeld een administratieve herindeling of stedelijke ontwikkeling. Voor dit onderzoek is gebruikgemaakt van de buurtindeling die het CBS in 2023 vaststelde, aangezien dit de meest recente buurtgrenzen betreft. Dit betekent dat exact dezelfde buurten op basis van gelijke buurtgrenzen met elkaar zijn vergeleken in 2019 en 2024. In dit onderzoek worden alleen buurten meegenomen met ten minste vijfhonderd woningen (aparte woonadressen).[2] Hierdoor blijven buurten met een minder stedelijk karakter (vaak in het buitengebied) buiten beschouwing.

2.2 Data

Voor dit onderzoek heeft architecten- en ingenieursadviesbureau Sweco voor de jaren 2019 en 2024 een dataset samengesteld.[3] De gebruikte data zijn afkomstig van de Basisregistratie Grootschalige Topografie en zijn op 20 centimeter nauwkeurig.[4] De BGT is een digitale kaart van Nederland waarop de fysieke leefomgeving – zoals gebouwen, wegen, waterlopen, terreinen en spoorlijnen – eenduidig is vastgelegd.

Op basis van de BGT is in dit onderzoek ieder oppervlak binnen de openbare ruimte vanaf 20 cm^2 binnen de bebouwde kom en openbare ruimte geclassificeerd als ‘versteend’ of ‘niet-versteend’. Fietspaden, overwegen, inritten, bestrating en parkeervakken (allemaal mits daadwerkelijk verhard) zijn voorbeelden van functies die zijn aangemerkt als versteend. Bermen, bomen, houtwallen, water, onverharde paden, sportvelden en parken zijn voorbeelden van functies die zijn aangemerkt als niet-versteend. Het onderzoek is kwantitatief van aard: het zegt niets over de kwaliteit van het groen.

1) De G4-gemeenten zijn ook onderdeel van en meegenomen in de analyse van de G32.
2) Een aantal buurten had in 2024 meer dan vijfhonderd woonadressen terwijl dit in 2019 nog niet het geval was. Deze buurten zijn in de trendanalyse ook meegenomen.
3) In dit onderzoek is een andere dataset gebruikt dan de data in Stad van Steen uit 2022. Er is door een andere methode geen nette vergelijking te maken tussen de data uit dit onderzoek en uit het voorgaande onderzoek van Natuur & Milieu. Om deze reden worden er geen vergelijkingen gemaakt tussen resultaten uit dit en het vorige onderzoek.
4) De dataset uit 2019 is gebaseerd op de BGT van januari 2019. De dataset uit 2024 is gebaseerd op de BGT van juni 2024.

2.3 Normen voor groen en de mate van verstening

In dit onderzoek beoordelen we of buurten versteend zijn op basis van twee normen:

Norm 1: Minimaal 75 m² openbaar groen per woonadres in de eigen buurt.
Dit is de hoeveelheid openbaar groen die per woonadres beschikbaar is in de buurt. Daar waar veel mensen wonen, kan het behoorlijk druk worden in het groen. Door het aantal woningen mee te wegen houden we hier rekening mee. In de Nota Ruimte (2006) is een ondergrens genoemd voor het minimale oppervlak groen per woning: 75 m². [xxxi,xxxii]
Per buurt bepalen we in dit onderzoek het aantal vierkante meters openbaar groen per woonadres en vergelijken dit met het minimum van 75 m². Dit wordt bepaald aan de hand van het oppervlak van de buurt (openbare ruimte; dit is exclusief gebouwen, (dak)tuinen, gevelgroen of andere private ruimte), het aantal vierkante meter dat niet is versteend, en het aantal woningen in die buurt.

Norm 2: De aanwezigheid van minimaal één aaneengesloten groen gebied van ten minste 1 hectare in dezelfde buurt.
De aanwezigheid van een groen gebied van minimaal 1 hectare. Voor de biodiversiteit en voor ontspanning en welzijn van mensen is het ook van belang dat het groen niet versnipperd is. De Wereldgezondheidsorganisatie (WHO) adviseert, gebaseerd op Europees onderzoek, dat er minstens 1 hectare aaneengesloten groen nodig is om deze effecten te realiseren.[xxxiii]
In dit onderzoek bekijken we in welke buurten inwoners direct toegang hebben tot minimaal 1 hectare aaneengesloten groen. Hierbij kan één aaneengesloten stuk groen, zoals een stadspark van meer dan 1 hectare, in meerdere buurten meetellen wanneer het oppervlak buurtgrenzen overschrijdt.

In dit rapport wordt een buurt als versteend beschouwd wanneer deze niet aan één of beide normen voldoet. Om niet als versteend te worden aangemerkt, moet een buurt aan beide normen voldoen. Door te normeren per woning wordt er rekening gehouden met drukte en het aantal bewoners dat gebruikmaakt van het groen. Een norm voor de omvang van een groen gebied houdt rekening met versnippering en de belevingswaarde van groen. Ook bieden aaneengesloten stukken groen meer kansen voor dieren.

Dit onderzoek gaat enkel over kwantiteit van groen in gemeenten. De kwaliteit van groen is ook essentieel, maar inrichting, diversiteit en beheer zijn in dit onderzoek niet meegenomen.

2.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 3 worden de resultaten beschreven. Allereerst wordt een situatieschets gegeven van de G32-gemeenten in 2024. Vervolgens is de trend in verstening uiteengezet voor 30 grote gemeenten op basis van beide bovengenoemde normen. In de derde paragraaf van hoofdstuk 3 kijken we naar de trend in vergroening voor de G4: Den Haag, Utrecht, Rotterdam en Amsterdam. Hoofdstuk 4 beschrijft de conclusies en aanbevelingen. In de bijlages wordt achtergrond geboden over boomkroon-bedekking in G32-gemeenten, is een praktische handreiking voor vergroening opgenomen gericht aan gemeenten, en zijn data op gemeenteniveau weergegeven.

3. Resultaten

In dit resultatenhoofdstuk wordt in paragraaf 3.1 de situatie van verstening in 2024 in de G32-gemeenten beschreven. In paragraaf 3.2 wordt de trend in verstening weergegeven voor de periode 2019 tot 2024 op basis van de G30-gemeenten. In de trendanalyse zijn gemeenten Groningen en Enschede niet meegenomen omdat de Basisregistratie Grootschalige Topografie van deze gemeenten in 2019 incompleet bleek. De trendanalyse is dus uitgevoerd voor 30 grote Nederlandse gemeenten. Er is ook een trendanalyse uitgevoerd voor de vier grootste gemeenten: Den Haag, Rotterdam, Amsterdam en Utrecht, gezamenlijk bekend als de G4.

3.1 Verstening in G32-gemeenten in 2024

In de G32-gemeenten zijn er 2.026 buurten met minstens vijfhonderd woonadressen. Dit zijn de buurten die binnen dit onderzoek vallen. In het jaar 2024 ging dit om meer dan 3,1 miljoen woningen; hier wonen ongeveer 6,6 miljoen mensen.

Totaal aantal buurten en mensen	**Buurten die niet voldoen aan de norm ≥75m² openbaar groen per woonadres per buurt**	**Buurten zonder aaneengesloten groen van ≥ 1 hectare**
2.026 buurten	1.091 buurten	224 buurten
3,1 miljoen woonadressen	1,8 miljoen woonadressen	250.000 woonadressen
6,6 miljoen mensen	3,7 miljoen mensen	535.000 mensen

Tabel 1: Totaalbeeld van de 32 grootste Nederlandse gemeenten in 2024.

Norm 1: Hoeveelheid groen in de buurt per woning

Van de 2026 onderzochte buurten voldoen er 1.091 niet aan de norm van 75 m² openbaar groen per woning (53 procent). In deze buurten bevinden zich 1.763.282 woningen. Hier wonen ongeveer 3,7 miljoen mensen. Tabel 2 laat zien hoeveel buurten per gemeente: ver onder de 75 m² per woonadres scoren; in de buurt van deze grens liggen; en erboven zitten. Hieruit blijkt dat 12,9 procent van de buurten minder dan 15 m² openbaar groen heeft per woonadres en een kwart van de buurten minder dan 30 m²; zij vallen daarmee ruim onder de norm. In de gemeenten Amsterdam, Arnhem, Dordrecht, Haarlem, Den Haag en Tilburg bevinden zich relatief veel buurten met minder dan 15 m² openbaar groen per woonadres.

Gemeenten	0 -< 15 m2	15 -< 30 m2	30 -< 45 m2	45 -< 60 m2	60 -< 75 m2	75 -< 90 m2	≥ 90 m2
Alkmaar	2,2%	11,1%	11,1%	4,4%	8,9%	8,9%	53,3%
Almere	0,0%	1,1%	1,1%	5,3%	10,6%	11,7%	70,2%
Alphen aan den Rijn	0,0%	4,0%	14,0%	14,0%	12,0%	12,0%	44,0%
Amersfoort	9,5%	4,1%	17,6%	12,2%	16,2%	2,7%	37,8%
Amsterdam	30,2%	15,4%	11,8%	10,9%	5,9%	6,2%	19,5%
Apeldoorn	4,5%	2,3%	13,6%	4,5%	2,3%	13,6%	59,1%
Arnhem	19,4%	8,1%	1,6%	3,2%	8,1%	4,8%	54,8%
Breda	0,0%	7,5%	12,5%	7,5%	5,0%	10,0%	57,5%
Delft	5,9%	21,6%	13,7%	15,7%	17,6%	3,9%	21,6%
Deventer	9,3%	9,3%	7,0%	2,3%	2,3%	2,3%	67,4%
Dordrecht	14,9%	17,0%	12,8%	6,4%	6,4%	0,0%	42,6%
Ede	2,5%	12,5%	10,0%	17,5%	12,5%	15,0%	30,0%
Eindhoven	12,5%	15,0%	13,8%	7,5%	12,5%	5,0%	33,8%
Emmen	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	4,2%	95,8%
Enschede	2,0%	17,6%	3,9%	11,8%	11,8%	7,8%	45,1%
Groningen	11,5%	16,4%	9,8%	4,9%	6,6%	4,9%	45,9%
Haarlem	23,8%	18,8%	16,3%	17,5%	8,8%	3,8%	11,3%
Haarlemmermeer	2,4%	0,0%	4,9%	4,9%	2,4%	9,8%	75,6%
Leeuwarden	10,9%	17,4%	6,5%	6,5%	15,2%	2,2%	41,3%
Leiden	6,8%	9,1%	15,9%	13,6%	22,7%	2,3%	29,5%
Maastricht	5,7%	8,6%	2,9%	2,9%	5,7%	11,4%	62,9%
Nijmegen	2,8%	25,0%	5,6%	2,8%	0,0%	8,3%	55,6%
Rotterdam	9,9%	15,5%	11,3%	7,0%	7,0%	4,2%	45,1%
's-Gravenhage	27,0%	20,0%	16,0%	8,0%	5,0%	2,0%	22,0%
's-Hertogenbosch	0,0%	5,1%	8,5%	10,2%	13,6%	3,4%	59,3%
Tilburg	21,9%	9,5%	10,5%	14,3%	13,3%	10,5%	20,0%
Utrecht	11,8%	17,2%	16,1%	3,2%	10,8%	10,8%	30,1%
Venlo	5,3%	10,5%	10,5%	5,3%	18,4%	10,5%	39,5%
Westland	2,7%	27,0%	8,1%	21,6%	13,5%	13,5%	13,5%
Zaanstad	0,0%	2,7%	5,4%	13,5%	10,8%	5,4%	62,2%
Zoetermeer	0,0%	0,0%	6,3%	0,0%	12,5%	6,3%	75,0%
Zwolle	4,5%	4,5%	4,5%	6,8%	6,8%	2,3%	70,5%
Gemiddelden	**12,9%**	**12,2%**	**10,5%**	**9,0%**	**9,3%**	**6,7%**	**39,5%**

Tabel 2: Percentage buurten in G32-gemeenten per klasse voor vierkante meters openbaar groen per woonadres.



Figuur 2: Een straat zonder openbaar groen in de meest versteende buurt van Tilburg: de Schildersbuurt (Google Streetview).

Norm 2: Aaneengesloten groen van ten minste 1 hectare

Van alle onderzochte buurten hebben er 224 geen aaneengesloten groen gebied, waartoe ook water wordt gerekend, van ten minste 1 hectare. Het gaat hier om 11 procent van alle onderzochte buurten. In deze buurten staan 253.570 woningen. Hier wonen ongeveer 535.000 mensen. Dit zijn voornamelijk buurten die ook lager scoren dan 75 m² groen per woonadres. Dertien buurten zonder aaneengesloten groen van minstens een hectare hebben wél meer dan 75 m² groen per woonadres. Ook deze buurten noemen wij versteend.

Verstening in G32-gemeenten in 2024

Van alle onderzochte buurten voldoen er 211 (10 procent) aan geen van beide normen. Dit zijn alle buurten die geen aaneengesloten openbaar groen gebied van ten minste 1 hectare in de buurt hebben en niet voldoen aan de norm van 75 m² groen per woning. 1.091 buurten voldoen niet aan de norm van 75 m² openbaar groen per woonadres, en 13 buurten die hier wel aan voldoen hebben geen aaneengesloten stuk groen van minstens 1 hectare. Hiermee voldoen 1.104 buurten niet aan één of beide normen en zijn daarmee versteend. Dit betekent dat in 2024 54 procent van de buurten in de G32-gemeenten versteend is.

Grote verschillen tussen onderzochte gemeenten in 2024

Er zijn grote verschillen tussen de buurten in de onderzochte gemeenten; zie tabel 3. Er zijn met name verschillen wat betreft de norm van 75 m² groen per woning. Zo voldoen alle onderzochte buurten in de gemeente Emmen aan beide normen. Emmen heeft dus geen versteende buurten. Ook valt op dat de inwoners van Emmen gemiddeld 317 m² openbaar groen per woning tot hun beschikking hebben. Dat is veel ten opzichte van bijvoorbeeld Haarlem, dat gemiddeld 44 m² openbaar groen per woonadres heeft. Ook in Almere, Zoetermeer en Haarlemmermeer is relatief weinig verstening en voldoen bijna alle buurten aan beide normen. Haarlemse buurten scoren niet goed op de groennorm van 75 m² per woning: 85 procent haalt deze norm niet. Haarlem wordt hierin gevolgd door Den Haag, Amsterdam en Delft met respectievelijk 76, 75 en 74 procent van de buurten die de normen niet halen.

Opvallend is dat in zeven gemeenten (Alkmaar, Almere, Breda, Emmen, Leiden, Zaanstad en Zoetermeer) de inwoners van alle buurten een gebied van minstens 1 hectare aaneengesloten groen in de buurt hebben. Er zijn ook gemeenten zoals Tilburg, Eindhoven en Haarlem waar de inwoners van veel buurten minder toegang hebben tot aaneengesloten groen. Respectievelijk 42, 28 en 23 procent van de buurten heeft hier geen groot aaneengesloten groen gebied van ten minste 1 hectare.



Figuur 3: In de buurt Azobe in Dordrecht is veel openbaar groen: per woonadres 252 m2 (Google Streetview).

Gemeente	Aantal & percentage buurten dat niet voldoet aan de norm ≥ 75 m² openbaar groen per woonadres		Aantal & percentage buurten zonder een gebied van ≥ 1 hectare aaneengesloten groen	
Alkmaar	17	37,8%	0	0,0%
Almere	17	18,1%	0	0,0%
Alphen aan den Rijn	22	44,0%	2	4,0%
Amersfoort	44	59,5%	11	14,9%
Amsterdam	251	74,3%	27	8,0%
Apeldoorn	12	27,3%	5	11,4%
Arnhem	25	40,3%	14	22,6%
Breda	13	32,5%	0	0,0%
Delft	38	74,5%	4	7,8%
Deventer	13	30,2%	2	4,7%
Dordrecht	27	57,4%	10	21,3%
Ede	22	55,0%	8	20,0%
Eindhoven	49	61,3%	22	27,5%
Emmen	0	0,0%	0	0,0%
Enschede	24	47,1%	7	13,7%
Groningen	30	49,2%	4	6,6%
Haarlem	68	85,0%	18	22,5%
Haarlemmermeer	6	14,6%	4	9,8%
Leeuwarden	26	56,5%	6	13,0%
Leiden	30	68,2%	0	0,0%
Maastricht	9	25,7%	4	11,4%
Nijmegen	13	36,1%	3	8,3%
Rotterdam	36	50,7%	2	2,8%
's-Gravenhage	76	76,0%	10	10,0%
's-Hertogenbosch	22	37,3%	1	1,7%
Tilburg	73	69,5%	44	41,9%
Utrecht	55	59,1%	4	4,3%
Venlo	19	50,0%	4	10,5%
Westland	27	73,0%	6	16,2%
Zaanstad	12	32,4%	0	0,0%
Zoetermeer	3	18,8%	0	0,0%
Zwolle	12	27,3%	2	4,5%

Tabel 3: Totaalbeeld van de resultaten van G32-gemeenten op basis van twee verschillende normen in 2024.

3.2 Trend verstening G30-gemeenten 2019–2024

Trend G30-gemeenten totaal

Tabel 4 bevat totaalgegevens over de demografische ontwikkeling in de G30-gemeenten, evenals de ontwikkeling van private en openbare ruimte in de buurt en het openbaar groen. Hieruit blijkt dat het aantal woonadressen en inwoners van deze gemeenten de afgelopen periode met 8,7 procent is gestegen. Verder valt op dat de openbare ruimte licht afneemt met 0,4 procent, de private ruimte met 0,6 procent toeneemt en dat het openbaar groen met 2,5 procent afneemt. Het aantal bewoners in buurten neemt toe, terwijl het beschikbare openbare groen juist vermindert.

Totaalgegevens G30	2019	2024	Verschil absoluut	Verschil percentage
Aantal buurten	1.914	1.914	0	0,0%
Aantal woonadressen	2.684.513	2.918.850	234.337	8,7%
Aantal mensen	5.664.322	6.158.774	494.451	8,7%
Totaal buurtoppervlak in m²	933.220.492	933.220.492	0	0,0%
Private ruimte in de buurt in m²	408.219.686	410.543.801	2.324.115	0,6%
Openbare ruimte in de buurt in m²	525.000.805	522.676.690	-2.324.115	-0,4%
Openbaar groen in de buurt in m²	264.958.143	258.374.502	-6.583.640	-2,5%

Tabel 4: Trend in buurteigenschappen in de G30.

Trend in vierkante meters openbaar groen per woonadres

Tabel 5 toont de trend in het aantal vierkante meters openbaar groen per woonadres in de G30. Opvallend is dat het aantal buurten dat voldoet aan de norm van 75 m² openbaar groen per woonadres met 7 procent is afgenomen. Bovendien daalde het aantal vierkante meters groen per woonadres met 24,2 procent. Dit wijst op een neerwaartse trend in de hoeveelheid openbaar groen per woonadres, ondanks het feit dat het aantal buurten dat voldoet aan de norm minder sterk afnam.

Categorie	2019	2024	Verschil absoluut	Verschil percentage
Gemiddeld m² groen per woonadres alle buurten	129	97	-31	-24,2%
Aantal buurten dat voldoet aan de norm (≥75m² openbaar groen per woonadres per buurt)	943	877	-66	-7,0%
Percentage buurten dat voldoet aan de norm (≥75m² openbaar groen per woonadres per buurt)	49,3%	43,3%	/	/

Tabel 5: Trend in vierkante meters openbaar groen per woonadres in G30-gemeenten.

Trend in buurten met een gebied van aaneengesloten groen ≥ 1 hectare

Er is een lichte afname van 0,9 procent van het aantal buurten in de G30 waar inwoners direct toegang hebben tot een gebied van aaneengesloten groen van ten minste 1 hectare in de eigen buurt. In zestien buurten verdween tussen 2019 en 2024 het enige aaneengesloten openbaar groene gebied van ten minste 1 hectare.

Categorie	2019	2024	Verschil absoluut	Verschil percentage
Aantal buurten met 1 stuk aaneengesloten groen van ≥1 hectare	1.717	1.701	-16	-0,9%

Tabel 6: Trend in de G30 van buurten met een gebied van aaneengesloten openbaar groen van ten minste 1 hectare.

Trend verschillen tussen gemeenten

Bij 22 gemeenten neemt het aantal buurten dat voldoet aan de norm van 75 m² openbaar groen per woonadres af. Bij twee gemeenten is een toename zichtbaar. En bij zes gemeenten is er geen verandering in 2024 ten opzichte van 2019.

In veertien gemeenten daalt het aantal buurten dat voldoet aan de norm van ten minste 1 hectare aaneengesloten groen in de buurt, terwijl in drie gemeenten een toename zichtbaar is. Bij de overige dertien gemeenten is er hierin geen verandering.

Gemeente	Aantal buurten dat voldoet aan de norm ≥75 m² openbaar groen per woonadres		Percentage buurten dat voldoet aan de norm ≥75 m² openbaar groen per woonadres			Aantal buurten met een gebied van ≥1 hectare aaneengesloten groen		Percentage buurten met een gebied van ≥1 hectare aaneengesloten groen		
	2019	2024	2019	2024	Verschil	2019	2024	2019	2024	Verschil
Alkmaar	30	28	66,7%	62,2%	-6,7%	45	45	100,0%	100,0%	0,0%
Almere	81	77	86,2%	81,9%	-4,9%	94	94	100,0%	100,0%	0,0%
Alphen aan den Rijn	27	28	54,0%	56,0%	3,7%	46	48	92,0%	96,0%	4,3%
Amersfoort	31	30	41,9%	40,5%	-3,2%	63	63	85,1%	85,1%	0,0%
Amsterdam	102	87	30,2%	25,7%	-14,7%	315	311	93,2%	92,0%	-1,3%
Apeldoorn	33	32	75,0%	72,7%	-3,0%	41	39	93,2%	88,6%	-4,9%
Arnhem	37	37	59,7%	59,7%	0,0%	50	48	80,6%	77,4%	-4,0%
Breda	28	27	70,0%	67,5%	-3,6%	40	40	100,0%	100,0%	0,0%
Delft	16	13	31,4%	25,5%	-18,8%	48	47	94,1%	92,2%	-2,1%
Deventer	31	30	72,1%	69,8%	-3,2%	41	41	95,3%	95,3%	0,0%
Dordrecht	20	20	42,6%	42,6%	0,0%	38	37	80,9%	78,7%	-2,6%
Ede	21	18	52,5%	45,0%	-14,3%	33	32	82,5%	80,0%	-3,0%
Eindhoven	34	31	42,5%	38,8%	-8,8%	59	58	73,8%	72,5%	-1,7%
Emmen	24	24	100,0%	100,0%	0,0%	24	24	100,0%	100,0%	0,0%
Haarlem	15	12	18,8%	15,0%	-20,0%	62	62	77,5%	77,5%	0,0%
Haarlemmermeer	36	35	87,8%	85,4%	-2,8%	37	37	90,2%	90,2%	0,0%
Leeuwarden	22	20	47,8%	43,5%	-9,1%	41	40	89,1%	87,0%	-2,4%
Leiden	18	14	40,9%	31,8%	-22,2%	44	44	100,0%	100,0%	0,0%
Maastricht	26	26	74,3%	74,3%	0,0%	32	31	91,4%	88,6%	-3,1%
Nijmegen	21	23	58,3%	63,9%	9,5%	32	33	88,9%	91,7%	3,1%
Rotterdam	38	35	53,5%	49,3%	-7,9%	70	69	98,6%	97,2%	-1,4%
's-Gravenhage	26	24	26,0%	24,0%	-7,7%	91	90	91,0%	90,0%	-1,1%
's-Hertogenbosch	39	37	66,1%	62,7%	-5,1%	59	58	100,0%	98,3%	-1,7%
Tilburg	35	32	33,3%	30,5%	-8,6%	63	61	60,0%	58,1%	-3,2%
Utrecht	47	38	50,5%	40,9%	-19,1%	88	89	94,6%	95,7%	1,1%
Venlo	20	19	52,6%	50,0%	-5,0%	34	34	89,5%	89,5%	0,0%
Westland	10	10	27,0%	27,0%	0,0%	32	31	86,5%	83,8%	-3,1%
Zaanstad	29	25	78,4%	67,6%	-13,8%	37	37	100,0%	100,0%	0,0%
Zoetermeer	13	13	81,3%	81,3%	0,0%	16	16	100,0%	100,0%	0,0%
Zwolle	33	32	75,0%	72,7%	-3,0%	42	42	95,5%	95,5%	0,0%

Tabel 7: Trend van buurten in de G30 die voldoen aan 75 m² openbaar groen per woonadres en aaneengesloten groen van ≥ 1 hectare.

Tabel 8 geeft echter een zorgelijker beeld. Hier is te zien dat het openbare groenoppervlak en het gemiddelde aantal vierkante meters groen per woonadres in de G30-gemeenten afneemt. Voor alle gemeenten gemiddeld is dit een afname van 24,2 procent. Verder is het opvallend dat er een sterke dalende trend is in de hoeveelheid openbaar groen bij een aantal gemeenten die over het algemeen goed scoren op de groennormen in dit onderzoek. Bijvoorbeeld in Haarlemmermeer, dat goed scoort op de normen, daalt het gemiddelde aantal vierkante meters openbaar groen per woonadres met bijna
29 procent. Ook Almere scoort in 2024 goed op de normen, maar laat wel een flinke afname zien van 60 procent in het gemiddelde aantal vierkante meters groen per woonadres. Voor gemeenten met veel openbaar groen, blijkt het lastig het groen te behouden.

Gemeente	Het m² openbaar groen per gemeente				Het gemiddelde m² openbaar groen per woonadres per gemeente			
	2019	2024	Verschil absoluut	Verschil percentage	2019	2024	Verschil absoluut	Verschil percentage
Alkmaar	5.675.088	5.730.896	55.808	1,0%	139	122	-17	-12,3%
Almere	13.112.702	10.642.578	-2.470.124	-18,8%	374	146	-228	-61,0%
Alphen aan den Rijn	4.932.367	4.955.716	23.349	0,5%	161	122	-39	-24,0%
Amersfoort	4.544.628	4.649.064	104.436	2,3%	106	84	-22	-21,0%
Amsterdam	23.295.546	23.023.048	-272.497	-1,2%	73	54	-19	-25,8%
Apeldoorn	9.836.351	9.396.264	-440.087	-4,5%	163	145	-18	-11,1%
Arnhem	10.180.338	10.030.009	-150.329	-1,5%	155	144	-10	-6,7%
Breda	9.836.955	9.354.878	-482.077	-4,9%	126	115	-11	-8,8%
Delft	2.772.320	2.847.997	75.677	2,7%	65	61	-4	-6,7%
Deventer	6.397.191	6.160.227	-236.964	-3,7%	178	138	-39	-22,0%
Dordrecht	4.103.287	4.081.600	-21.687	-0,5%	103	85	-18	-17,1%
Ede	4.046.102	3.958.492	-87.611	-2,2%	108	86	-22	-20,7%
Eindhoven	9.969.948	9.522.611	-447.337	-4,5%	109	86	-23	-21,2%
Emmen	11.632.608	11.544.341	-88.267	-0,8%	379	317	-62	-16,3%
Haarlem	3.100.321	3.127.176	26.855	0,9%	49	44	-5	-10,2%
Haarlemmermeer	8.352.345	7.995.250	-357.096	-4,3%	194	139	-56	-28,6%
Leeuwarden	7.587.659	7.462.687	-124.973	-1,6%	130	121	-9	-6,7%
Leiden	4.804.239	4.798.200	-6.039	-0,1%	88	80	-8	-8,8%
Maastricht	7.776.634	7.924.641	148.007	1,9%	163	149	-14	-8,5%
Nijmegen	10.602.462	10.980.325	377.863	3,6%	171	158	-12	-7,2%
Rotterdam	33.322.130	32.482.426	-839.704	-2,5%	151	124	-27	-17,9%
's-Gravenhage	14.464.988	14.597.622	132.634	0,9%	102	83	-19	-18,5%
's-Hertogenbosch	8.652.745	8.746.624	93.879	1,1%	144	131	-13	-8,8%
Tilburg	4.967.227	4.716.561	-250.666	-5,0%	79	64	-15	-19,1%
Utrecht	13.413.995	12.702.527	-711.468	-5,3%	126	77	-49	-39,1%
Venlo	3.698.802	3.573.130	-125.672	-3,4%	107	99	-8	-7,8%
Westland	2.500.276	2.268.480	-231.796	-9,3%	106	59	-48	-44,8%
Zaanstad	7.789.044	7.562.901	-226.143	-2,9%	135	111	-24	-17,5%
Zoetermeer	6.179.799	6.152.664	-27.135	-0,4%	111	107	-4	-3,2%
Zwolle	7.410.045	7.385.568	-24.478	-0,3%	148	137	-10	-7,0%

Tabel 8: Trend in het vierkante meters openbaar groen en het openbaar groen per woonadres per gemeente.

Trend in de verstening in de G30

Een buurt is in dit onderzoek versteend wanneer hij niet aan één van de twee normen voldoet.

Versteende buurten in 2019:

- Van alle onderzochte buurten in de G30 (1.914 in totaal), voldeden 971 buurten niet aan de norm van 75 m² openbaar groen per woonadres.
- Vijf buurten die hier wel aan voldeden, hadden geen aaneengesloten stukken groen van minstens 1 hectare.
- 192 (10 procent) van de buurten voldeden aan geen van beide normen. Dit waren alle buurten zonder aaneengesloten openbaar groen gebied van ten minste 1 hectare in de buurt en die niet voldeden aan de norm van 75 m² groen per woning.
- In 2019 waren in totaal 976 (51,0 procent) buurten versteend.

Versteende buurten in 2024:

- In 2024 voldoen 1.037 buurten niet aan de norm van 75 m² openbaar groen per woonadres.
- Dertien buurten die hier wel aan voldoen, hebben geen aaneengesloten stukken groen van minstens 1 hectare.
- Van alle onderzochte buurten voldoen er 200 (10,4 procent) aan geen van beide normen. Dit zijn alle buurten die geen aaneengesloten openbaar groen gebied van ten minste 1 hectare in de buurt hebben en niet voldoen aan de norm van 75 m² groen per woning.
- In 2024 zijn in totaal 1.050 buurten (54,9 procent) versteend.

Dat betekent een toename in versteende buurten in 30 grote gemeenten van 7,6 procent (74 buurten).

3.3 Trend verstening G4-gemeenten in 2019–2024

Trend G4-gemeenten totaal

Tabel 9 bevat gegevens over de demografische ontwikkeling binnen de G4-gemeenten, evenals de ontwikkeling van private en openbare ruimte in de buurt en het openbare groen. Zo blijkt dat het aantal woonadressen en inwoners in deze gemeenten de afgelopen periode met bijna 10 procent is gestegen. Dit is een snellere stijging dan in de andere 30 grote gemeenten. Daarnaast zien we in de G4-gemeenten dat de openbare ruimte iets afneemt met 0,7 procent, de private ruimte iets toeneemt met 1,2 procent en het openbaar groen ook licht daalt met 2,0 procent. Het valt ook op dat het oppervlakte openbaar groen sneller terugloopt dan de openbare ruimte.

Totaalgegevens G4	2019	2024	Verschil absoluut	Verschil percentage
Aantal buurten	602	602	0	0,0%
Aantal woonadressen	1.159.825	1.271.130	111.305	9,6%
Aantal mensen	2.447.231	2.682.084	234.854	9,6%
Totaal buurtoppervlak in m²	287.264.359	287.264.359	0	0,0%
Private ruimte in de buurt in m²	109.183.997	110.471.800	1.287.803	1,2%
Openbare ruimte in de buurt in m²	178.080.362	176.792.559	-1.287.803	-0,7%
Openbaar groen in de buurt in m²	84.496.659	82.805.624	-1.691.035	-2,0%

Tabel 9: Trend in buurteigenschappen in de G4.

Trend in vierkante meters openbaar groen per woonadres

In tabel 10 is de trend weergegeven van het aantal vierkante meters openbaar groen per woonadres in de G4-gemeenten. Opvallend is dat het aantal buurten dat voldoet aan de norm van 75 m² openbaar groen per woonadres met 13,6 procent is afgenomen. Bovendien nam het gemiddelde aantal vierkante meters groen per woonadres in de 30 grote gemeenten met 25,2 procent af. Het gemiddelde aantal vierkante meters groen per woonadres loopt in de G4-gemeenten dus iets sneller terug dan in de G32-gemeenten.

Categorie	2019	2024	Verschil absoluut	Verschil percentage
Gemiddeld m² openbaar groen per woonadres	113	85	-29	-25,2%
Aantal buurten dat voldoet aan de norm (≥75m² openbaar groen per woonadres per buurt)	213	184	-29	-13,6%
Percentage buurten dat voldoet aan de norm (≥75m² openbaar groen per woonadres per buurt)	35,4%	30,6%	/	/

Tabel 10: Trend in vierkante meters openbaar groen per woonadres in de G4-gemeenten.

Trend in buurten met een gebied van aaneengesloten groen ≥ 1 hectare

In de G4-gemeenten is er een lichte afname te zien van 0,9 procent in het aantal buurten waarin inwoners toegang hebben tot een gebied van aaneengesloten groen van ten minste 1 hectare.

Categorie	2019	2024	Verschil absoluut	Verschil percentage
Aantal buurten met 1 stuk aaneengesloten groen van ≥1 hectare	564	559	-5	-0,9%

Tabel 11: Trend in het aantal buurten zonder een gebied van ≥ 1 hectare aaneengesloten groen in de G4-gemeenten.

Trend in de verstening in de G4-gemeenten

Een buurt is in dit onderzoek versteend wanneer hij niet aan één van de twee normen voldoet.

Versteende buurten in 2019:

- 389 van de 602 onderzochte buurten (64,6 procent) voldeden niet aan de norm van 75 m² openbaar groen per woonadres.
- 38 van deze 389 buurten hadden daarnaast geen aaneengesloten stuk groen van minstens 1 hectare. - In 2019 waren er in totaal 389 buurten (64,6 procent) versteend.

Versteende buurten in 2024:

- 418 van de 602 onderzochte buurten (69,4 procent) voldoen niet aan de norm van 75 m² openbaar groen per woonadres.
- 2 buurten die hier wel aan voldoen hebben geen aaneengesloten stukken groen van minstens 1 hectare.
- In 2024 zijn er in totaal 420 buurten (69,7 procent) versteend.

Dat betekent een toename van versteende buurten in G4-gemeenten met 8 procent.

In bijlage 3 zijn per gemeente kerncijfers gepresenteerd op basis waarvan deze trendanalyse is uitgevoerd.

4. Conclusies en aanbevelingen

4.1 Conclusies

Dit rapport beschrijft de verstening in 2024 van de openbare ruimte van **de G32**. De trend in verstening over de afgelopen vijf jaar (de periode 2019 tot 2024) is onderzocht aan de hand van **de G30**. In dit onderzoek spreken we van een versteende buurt wanneer de buurt niet aan een van de volgende normen voldoet:

1) Minimaal 75 m² openbaar groen per woonadres in de eigen buurt;

2) De aanwezigheid van minimaal één aaneengesloten groen gebied van ten minste 1 hectare in de eigen buurt.

Ruim de helft van de onderzochte buurten is versteend

Uit de resultaten blijkt dat in 2024 54 procent van het totale aantal buurten in G32-gemeenten is versteend, en dus te weinig (openbaar) groen heeft. Ruim 3,5 miljoen mensen in de grootste gemeenten van Nederland wonen in een versteende omgeving. Dat komt met name doordat in deze buurten te weinig groen per woonadres is. Een kwart van de buurten heeft minder dan 30 m² openbaar groen en valt ruim onder de norm. Ook valt op dat er grote verschillen zijn tussen buurten in de hoeveelheid openbaar groen per woonadres.

De versnippering van het aanwezige groen is beperkt: bijna 90 procent van de buurten heeft een aaneengesloten groen gebied van ten minste 1 hectare.

Verstening in de G4-gemeenten nog een stuk urgenter

In de G4-gemeenten is in 2024 70 procent van de buurten versteend. Dit is grotendeels te wijten aan het lage aantal vierkante meters groen per woonadres. We zien hiermee dat vergroening in de grote steden een stuk urgenter is.

Verstening G30-gemeenten neemt toe en groen groeit niet mee met aantal woningen

Ondanks de toenemende aandacht voor groen en vergroening, nam in de periode 2019-2024 de verstening in 30 grote gemeenten in Nederland met 7,6 procent toe. In de G4-gemeenten was dat zelfs met 8 procent. Minder buurten voldoen aan de norm van 75 m² openbaar groen per woonadres in de eigen buurt, doordat de hoeveelheid groen per woonadres is afgenomen. Dit wordt vooral veroorzaakt door de toename van het aantal woonadressen. Bij het realiseren van nieuwe woningen groeit groen dus niet mee. Nieuwbouwprojecten duren lang en tijdens de voorbereiding en uitvoering kan de vergroening onder druk komen te staan, ondanks hoge groene ambities bij de start. Wanneer de businesscase van bouw- en renovatieprojecten onder druk komt te staan, kan groen al snel als ondergeschikt gezien worden, wat ten koste gaat van de ruimte voor groen. Ook door het voller bouwen van bestaande buurten (inbreiding) gaat veel groen verloren.

Het aantal woonadressen groeide met bijna 9 procent in de G30. Daardoor nam de druk op de bestaande hoeveelheid groen snel toe. Binnen de onderzochte buurten zijn er 234.000 extra woningen gerealiseerd in de periode 2019-2024. Tegelijkertijd nam de beschikbare hoeveelheid openbaar groen af met 2,5 procent. In de G30 nam het aantal vierkante meters openbaar groen per woonadres met maar liefst 24,2 procent af. Deze scherpe daling is illustratief voor de druk op het groen.

Deze toegenomen druk is slecht voor mens en dier in de stad. Het kan resulteren in minder positieve gezondheidseffecten van groen in de omgeving, verstoring van de aanwezige dieren en slechtere aanpassing aan klimaatverandering. Ook het aantal buurten waar bewoners toegang hebben tot een gebied van meer dan 1 hectare openbaar groen, daalt licht met 0,9 procent.

Verschillen in verstening tussen G30- en G4-gemeenten

In de G4-gemeenten zijn de trends vergelijkbaar met die in de G30-gemeenten. Het gemiddelde aantal vierkante meters groen per woonadres daalt in de G4 iets sneller dan in de G30, met afnames van respectievelijk 25,2 en 24,2 procent. De resultaten laten zien dat het aantal inwoners in de G4-gemeenten met 10 procent iets sneller groeit dan in de 30 grote gemeenten, waar de groei 9 procent is. In zowel G4-gemeenten als in de 30 grote gemeenten neemt het aantal buurten met toegang tot een aaneengesloten groen gebied af met 0,9 procent.

4.2 Aanbevelingen

In dit rapport concluderen we dat meer dan de helft van de buurten niet voldoende groen heeft en dat groen niet meegroeit met het aantal woningen. Dit blijkt niet alleen uit de groennormen die in dit onderzoek zijn gebruikt, maar ook uit de absolute vermindering van openbaar groen in buurten. Dit is niet alleen zorgwekkend voor het klimaatadaptatief maken van wijken, het verbeteren van de gezondheid van bewoners en het versterken van de biodiversiteit. Het staat ook haaks op de Europese Herstelverordening, die wettelijk voorschrijft dat er tegen 2030 geen nettoverlies van stedelijke groene ruimte mag zijn.[xxxiv] De negatieve trend van de afgelopen vijf jaar moet omgebogen worden naar een positieve trend.

Veel gemeenten hebben doelen, visies en beleid voor vergroening. In veel buurten zijn bewoners bezig met vergroening. Ook is vergroening vaak onderdeel van nieuwbouwplannen of herinrichting. Toch zijn de resultaten nog niet goed. Uit het rapport van de Rekenkamer Utrecht blijkt dat hiervoor diverse redenen zijn: financiële tekorten of onzekerheden, capaciteitstekort, knelpunten in de organisatie, onduidelijkheid over taken en een ongunstige businesscase voor vergroening (in vergelijking met mobiliteit of woningbouw).[xxxv] Ook de Rekenkamer van Rotterdam publiceerde in 2024 een kritische analyse van het Rotterdamse groenbeleid.[xxxvi]

Natuur & Milieu roept de rijksoverheid op om de regie te pakken en gemeenten om aan de slag te gaan om deze negatieve trend te keren en buurten te vergroenen. Dit is belangrijk, want groen heeft een belangrijke maatschappelijke waarde. Het leidt tot minder gezondheidsschade en minder klimaatschade. Als we nu niet ingrijpen, verstenen buurten steeds verder en verdwijnen de voordelen van groen in de stad steeds meer uit het zicht.

Rol van de rijksoverheid

Landelijke regie

De resultaten van dit onderzoek onderstrepen de noodzaak van landelijke regie. Hiermee kan de rijksoverheid ervoor zorgen dat er voldoende vergroening is in alle buurten en alle steden. En alleen de rijksoverheid kan zorgen voor een gelijk speelveld voor ontwikkelaars. Natuur & Milieu heeft hierom de volgende aanbevelingen:

- **Ontwikkel een resultaatgerichte landelijke programmatische aanpak voor groen in en om de stad waarin afspraken worden gemaakt over de te realiseren vergroening in gemeenten.** Hiertoe kan het bestaande (rijks) programma Groen in en om de Stad worden verbreed. Dit programma is nu vooral gericht op het ondersteunen van gemeenten; een nationaal kader van bestuurlijke afspraken (incl. financiering) ontbreekt nog.

- **Maak groennormen wettelijk verplicht via instructieregels in het Besluit Kwaliteit Leefomgeving** (BKL, onderdeel Omgevingswet). Een landelijke norm geeft duidelijkheid en kan zo processen versnellen op gemeentelijk niveau. De huidige instructieregels voor verstedelijking (Ladder duurzame verstedelijking; eveneens onderdeel van BKL), leidt tot een enorme druk op woningbouw binnen de bebouwde kom. Door het ontbreken van een groennorm raakt de verhouding tussen verdichting en vergroening verder uit balans.

- **Kwantificeer de baten van vergroening (zoals een verbetering in de gezondheid van inwoners van groene buurten, of stijgende vastgoedwaardes). Richt een instrument in waardoor een deel van de baten wordt afgeroomd bij baathouders en beschikbaar komt voor vergroening door gemeenten.** Veel gemeenten willen wel vergroenen maar krijgen de financiering niet altijd rond. De gemeente is voor vergroening vaak afhankelijk van andere financiers zoals provincie, het Rijk en de EU. De rijksoverheid wil in 2026 bezuinigen op de bijdrage aan gemeenten, wat de vergroeningsopgave moeilijker maakt. Bezuinigen op dergelijke publieke middelen is onverstandig. Uit onderzoek van Rebel blijkt dat gemeenten in 62 procent van de gevallen de kosten van vergroeningsmaatregelen dragen. Dat terwijl de baten vaak ook op landelijk niveau zichtbaar worden – zoals verbeterde gezondheid door meer groen – of bij private partijen zoals vastgoedeigenaren.[xxxvii]

In het regeerprogramma van het kabinet-Schoof is de ambitie opgenomen om een planbatenheffing of een vergelijkbaar instrument in te zetten, waardoor een deel van de winst door de stijging van grondwaarde naar de overheid gaat. Vergroening zou een belangrijk bestedingsdoel moeten zijn voor deze middelen. Ook financiële middelen voor klimaatadaptatie en rioolbeheer kunnen gekoppeld worden aan de vergroeningsopgave. Vergroeningsmaatregelen zullen per slot van rekening ook leiden tot een betere klimaatadaptatie in steden. Ook is het noodzakelijk dat de gelden die in het regeerprogramma staan voor woningbouw in de NOVEX-gebieden, kunnen worden aangewend voor groen in diezelfde gebieden.

De rijksoverheid staat voor een uitdaging bij het maken van het Natuurherstelplan waarin ze beschrijft hoe Nederland aan de Europese Herstelverordening gaat voldoen. Hierin wordt ook beschreven hoe Nederland gaat zorgen voor groenere steden in 2030 en daarna[5].

Rol van gemeenten

Er is een dalende trend in het openbare groen in veel gemeenten. Veel gemeenten hebben ambities en beleid voor vergroening maar geen harde groennormen. Ze beschermen hun bestaande groenstructuur en werken vaak met eisen in de vorm van punten voor nieuwbouwprojecten. Vergroeningsbeleid voor versteende wijken, of het garanderen dat groen voldoende meegroeit bij nieuwbouw, is nog zeldzaam maar wel hard nodig. Ook ontbreken de financiële middelen bij veel gemeenten om hun groenambities te verwezenlijken

Hiervoor doet Natuur & Milieu de volgende aanbevelingen:

- **Naast extra middelen van het Rijk kunnen gemeenten ook zelf extra financiering regelen:**
  - Room middelen af bij projectontwikkelaars en zet deze middelen in voor vergroening. Een aantal gemeenten doet dit al. Zij ontwikkelen bijvoorbeeld een fonds voor bovenwijkse voorzieningen. Dit zijn voorzieningen die uitgaan boven het belang van het desbetreffende (bouw) project. De baten hiervan, zoals gezondheid en recreatie, zijn van algemeen nut[xxxviii]. Hier moeten de ontwikkelaars geld in storten om mee te betalen aan voorzieningen die verder van het projectgebied af liggen maar waarvan bewoners wel gebruikmaken, zoals wegen en groen. Een dergelijk fonds is in alle gemeenten nuttig
  - Gemeenten kunnen ook waardestijging van vastgoed (woningen, winkels, horeca, bedrijfspanden) en daarmee stijgende WOZ-inkomsten inzetten voor vergroeningsdoeleinden.

In Bijlage 2 beschrijven we een concreet stappenplan voor gemeenten.

Kwantiteit en kwaliteit

In dit rapport gaat het alleen over de verstening van het grondoppervlak en over het oppervlakte groen per buurt. Voor behoud en herstel van biodiversiteit en voor de belevings- en gebruikswaarde van mensen, is ook de kwaliteit van het groen van groot belang. Hierbij gaat het om de inrichting, de plantkeuze en om het beheer.

Denk bijvoorbeeld aan het planten van bomen, struiken en lage planten, aan het zorgen voor bloeiende planten in ieder seizoen, en aan het voorkomen van eenvormige gazons, intensief maaien en barrières voor dieren. Ook voor de belevingswaarde is variatie van groot belang.

5) In de Europese Herstelverordening staat specifiek voor stedelijke ecosystemen dat de lidstaten een stijgende trend in stedelijke groene gebieden moeten bereiken. Er dient geen sprake te zijn van nettoverlies van natuur in 2030 t.o.v. 2021 en 10 procent boomkroonbedekking in 2050.

5. Bijlagen

Bijlage 1: Boomkroonbedekking

1.1 Boomkroonbedekking als aanvullende indicator voor groen

In dit rapport is kwantitatief gekeken naar groen en verstening. Verstening gaat in dit geval om de openbare ruimte en de BGT gaat over het maaiveld, zoals het type bestrating of gras. Boomkronen zijn ook groen, al zweeft dit groen wel boven het maaiveld en wordt het niet bijgehouden in de BGT. Een plein kan versteend zijn, maar doordat er ook enkele bomen staan is er toch groen dat niet is meegenomen in de BGT-classificering.

In figuur 4 is de Cornelis Schuytbuurt in Amsterdam te zien. Dit is een van de meest versteende buurten van Nederland, met in 2024 een halve vierkante meter openbaar groen per woonadres. Boomkroonbedekking in vierkante meters is hierin niet meegenomen, maar zoals te zien op de afbeelding zijn er wel bomen aanwezig. Bomen leveren een positieve bijdrage aan de leefbaarheid van de stad, bijvoorbeeld door het verbeteren van de luchtkwaliteit. Ze bieden verkoeling en ook schuilplekken voor vogels en insecten.



Figuur 4: De Cornelis Schuytbuurt (Amsterdam) is met 0,5 m2 groen per woonadres een zeer versteende buurt, waarbij boomkroonbedekking echter niet is meegenomen

Het boomkroonoppervlak is van bovenaf bekeken het aantal vierkante meter dat bedekt is met groen. Het kan worden uitgedrukt in percentage van het totale grondoppervlak. Boomkroonbedekking is een belangrijke indicator voor groen in de stad. In dit hoofdstuk beschrijven we de boomkroonbedekking in 2023. Een trendanalyse ontbreekt, omdat er geen data beschikbaar waren over de periode 2019-2024.

In deze bijlage beschrijven we de boomkroonbedekking die op basis van luchtfoto's uit 2023 is geanalyseerd voor G32-gemeenten. Een trendanalyse is niet uitgevoerd omdat er geen data beschikbaar was over de periode 2019 – 2024.

1.2 Norm voor boomkroonbedekking

Een veelgebruikte norm die gemeenten hanteren voor boomkroonbedekking is de 3-30-300-regel van Konijnendijk: uit iedere woning uitzicht op 3 bomen, in een buurt is minstens 30 procent van het grondoppervlak bedekt door boomkronen, en op maximaal 300 meter van een huis bevindt zich een groen gebied van ten minste 1 hectare.[xxxix] Dit percentage van 30 procent is van toepassing op het totale buurtoppervlak, zowel publieke als private gronden. Veel gemeenten hebben de 3-30-300-regel geïmplementeerd in beleid of als ambitie vastgesteld. Daarom is in dit onderzoek ook het aantal buurten onderzocht dat in 2023 voldoet aan deze norm.

1.3 Resultaten analyse boomkroonbedekking

De resultaten in tabel 12 laten zien dat er in G32-gemeenten nauwelijks buurten aan de norm van 30 procent boomkroonbedekking voldoen; slechts 20 buurten halen de gewenste boomkroon-bedekking. In 2.006 van de 2.026 onderzochte buurten, waarin ongeveer 6,5 miljoen mensen wonen, is de boomkroonbedekking lager dan 30 procent.

Totaal aantal buurten en mensen	Totaal aantal buurten met minder dan 30% boomkroon-bedekking in 2023
2.026 buurten	Aantal buurten 2.006
3,1 miljoen woonadressen	3,1 miljoen woonadressen
6,6 miljoen mensen	6,5 miljoen mensen

Tabel 12: Totaalbeeld boomkroonbedekking in G32-gemeenten in 2023.



Boomkroonbedekking G32-gemeenten varieert

Het gemiddelde percentage boomkroonbedekking tussen gemeenten varieert aanzienlijk. De gemeente Emmen heeft met 13,9 procent het hoogste percentage, de gemeente Westland met 3,3 procent het laagste. Het gemiddelde percentage boomkroonbedekking van alle G32-gemeenten is 9,4 procent, en 8,5 procent in de G4-gemeenten.

Gemeente	Aantal onderzochte buurten (G32 buurten vanaf 500 woonadressen)	Gemiddeld percentage boom-kroonbedekking op publieke én private gronden	Aantal & percentage buurten met minder dan 30% boomkroonbedekking op publieke én private gronden	
Alkmaar	45	11,1%	44	97,8%
Almere	94	6,4%	94	100,0%
Alphen aan den Rijn	50	7,7%	50	100,0%
Amersfoort	74	9,3%	72	97,3%
Amsterdam	338	8,5%	337	99,7%
Apeldoorn	44	13,8%	43	97,7%
Arnhem	62	11,2%	60	96,8%
Breda	40	10,2%	40	100,0%
Delft	51	11,1%	49	96,1%
Deventer	43	10,9%	43	100,0%
Dordrecht	47	9,0%	47	100,0%
Ede	40	13,0%	39	97,5%
Eindhoven	80	9,0%	80	100,0%
Emmen	24	13,9%	23	95,8%
Enschede	51	12,5%	51	100,0%
Groningen	61	10,5%	61	100,0%
Haarlem	80	7,0%	80	100,0%
Haarlemmermeer	41	8,1%	41	100,0%
Leeuwarden	46	7,7%	46	100,0%
Leiden	44	9,6%	43	97,7%
Maastricht	35	10,1%	35	100,0%
Nijmegen	36	13,0%	34	94,4%
Rotterdam	71	8,4%	71	100,0%
’s-Gravenhage	100	8,5%	95	95,0%
’s-Hertogenbosch	59	9,6%	59	100,0%
Tilburg	105	12,5%	104	99,0%
Utrecht	93	9,0%	93	100,0%
Venlo	38	7,5%	38	100,0%
Westland	37	3,3%	37	100,0%
Zaanstad	37	8,6%	37	100,0%
Zoetermeer	16	7,9%	16	100,0%
Zwolle	44	9,5%	44	100,0%

Tabel 13: Boomkroonbedekking in G32-gemeenten in 2023.

Boomkroonbedekking per buurt

In tabel 14 is te zien dat de meeste buurten ver onder de 30 procent boomkroonbedekking zitten. De meeste buurten hebben tussen de 5 en 10 procent boomkroonbedekking en gemiddeld is de boomkroonbedekking 9,4 procent in alle onderzochte buurten. Er is dus onvoldoende boomkroonbedekking in de onderzochte buurten.

Gemeenten	0 -< 5%	5 -< 10%	10 -< 15%	15 -< 20%	20 -< 25%	25 -< 30%	≥ 30%
Alkmaar	15,6%	37,8%	20,0%	17,8%	6,7%	0,0%	2,2%
Almere	29,8%	53,2%	14,9%	2,1%	0,0%	0,0%	0,0%
Alphen aan den Rijn	38,0%	32,0%	20,0%	8,0%	2,0%	0,0%	0,0%
Amersfoort	31,1%	25,7%	33,8%	4,1%	1,4%	1,4%	2,7%
Amsterdam	26,0%	45,3%	17,2%	6,8%	3,3%	1,2%	0,3%
Apeldoorn	9,1%	29,5%	18,2%	22,7%	15,9%	2,3%	2,3%
Arnhem	19,4%	37,1%	21,0%	11,3%	1,6%	6,5%	3,2%
Breda	10,0%	45,0%	27,5%	12,5%	5,0%	0,0%	0,0%
Delft	23,5%	31,4%	19,6%	7,8%	11,8%	2,0%	3,9%
Deventer	18,6%	30,2%	25,6%	16,3%	7,0%	2,3%	0,0%
Dordrecht	25,5%	36,2%	23,4%	12,8%	2,1%	0,0%	0,0%
Ede	10,0%	32,5%	22,5%	15,0%	12,5%	5,0%	2,5%
Eindhoven	23,8%	32,5%	35,0%	7,5%	1,3%	0,0%	0,0%
Emmen	4,2%	29,2%	37,5%	16,7%	0,0%	8,3%	4,2%
Enschede	13,7%	29,4%	23,5%	17,6%	11,8%	3,9%	0,0%
Groningen	24,6%	31,1%	19,7%	13,1%	11,5%	0,0%	0,0%
Haarlem	42,5%	32,5%	15,0%	10,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Haarlemmermeer	24,4%	43,9%	26,8%	4,9%	0,0%	0,0%	0,0%
Leeuwarden	28,3%	41,3%	28,3%	2,2%	0,0%	0,0%	0,0%
Leiden	15,9%	43,2%	36,4%	0,0%	2,3%	0,0%	2,3%
Maastricht	17,1%	31,4%	37,1%	11,4%	2,9%	0,0%	0,0%
Nijmegen	11,1%	33,3%	27,8%	11,1%	8,3%	2,8%	5,6%
Rotterdam	32,4%	33,8%	22,5%	9,9%	1,4%	0,0%	0,0%
‘s-Gravenhage	47,0%	21,0%	18,0%	6,0%	1,0%	2,0%	5,0%
‘s-Hertogenbosch	13,6%	39,0%	40,7%	5,1%	1,7%	0,0%	0,0%
Tilburg	23,8%	24,8%	14,3%	13,3%	15,2%	7,6%	1,0%
Utrecht	33,3%	29,0%	19,4%	12,9%	4,3%	1,1%	0,0%
Venlo	28,9%	47,4%	15,8%	7,9%	0,0%	0,0%	0,0%
Westland	81,1%	16,2%	2,7%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Zaanstad	29,7%	37,8%	21,6%	8,1%	2,7%	0,0%	0,0%
Zoetermeer	31,3%	43,8%	18,8%	6,3%	0,0%	0,0%	0,0%
Zwolle	13,6%	40,9%	34,1%	11,4%	0,0%	0,0%	0,0%
Gemiddelden	**26,4%**	**35,7%**	**22,2%**	**9,1%**	**4,1%**	**1,5%**	**1,0%**

Tabel 14: Percentage buurten in G32-gemeenten per klasse voor boomkroonbedekking.

1.4 Conclusie boomkroonbedekking

Het wisselt sterk per gemeente hoe groot het tekort aan boomkroonbedekking in buurten is. Duidelijk is wel dat een richtlijn van 30 procent nog ver uit het zicht is voor alle onderzochte gemeenten.

Bijlage 2: Stappenplan voor gemeenten

Ondanks alle goede intenties en inzet van gemeenten, blijkt uit dit onderzoek dat het aandeel openbaar groen bijna overal een negatieve trend laat zien. Vanwege dit inzicht bieden wij een handelingsperspectief voor hoe de negatieve trend om te buigen in een positieve. Dit handelingsperspectief kan bijdragen aan meer groen in de (bestaande) stad. Dit betekent volgens ons ook dat gemeenten de vergroening van het openbaar gebied anders of uitgebreider moeten aanpakken dan tot nu toe. In dit hoofdstuk beschrijven we een concreet stappenplan. We gaan met name in op de stappen die nu nog niet of onvoldoende goed geborgd zijn in de gemeentelijke organisatie en processen.

Stappenplan hoe te vergroenen

Om te komen tot meer groen adviseren wij gemeenten de volgende vijf stappen te volgen, en met name stap 1 en 2 en in mindere mate stap 3 en 5 te integreren in de gemeentelijke processen.

1. **Stel ambitie/doel:** leg in beleid/een programma vast hoe groen gebieden/wijken dienen te zijn (groennorm).

2. **Bepaal je opgave:**
   - **a.** Bepaal je uitgangssituatie aan de hand van een nulmeting van de kwantiteit van al het groen (particulier en openbaar).
   - **b.** Formuleer de opgave door per gebied vast te stellen wat het te vergroenen aandeel moet zijn.
   - **c.** Breng een prioritering aan op basis van de gebieden/wijken die zijn ‘versteend’ en/of de grootste opgaven hebben.

3. **Werk met vergroeningsscenario’s per gebied/wijk:**
   - **a.** Zoek naar vergroeningskansen per gebied/wijk.
   - **b.** Formuleer vergroeningsscenario’s waarbij vergroend kan worden via spoor 1: koppelen aan de beheeropgave van groot-onderhoud/ rioolvervanging; of spoor 2: gericht vergroenen.
   - **c.** Reken aan de hand van verschillende scenario’s door wat het benodigd aanlegbudget is en wat de impact is op het totale beheerbudget van de openbare ruimte (civiel en groen).
   - **d.** Zorg voor politiek draagvlak en een keuze in vergroeningsscenario’s door de raad.

4. **Uitvoering en beheer (bestaande gemeentelijke processen):**
   - **a.** Op basis van de voorgaande drie stappen kan een uitvoerings-programma worden opgesteld en gekoppeld worden aan budget.
   - **b.** Uitvoering kan via spoor 1: koppelen aan de beheeropgave van grootonderhoud/rioolvervanging; of spoor 2: gericht vergroenen.
   - **c.** Na aanleg van groen moet dit ook op een goede manier in stand worden gehouden. Hiervoor moet voldoende budget zijn.

5. **Monitoring:**
   Het is belangrijk te monitoren hoe het aandeel groen zich ontwikkelt en wat het effect is op je ambitie/doel, en dit mogelijk bij te stellen.

In de volgende paragrafen gaan we met name in op de eerste drie stappen. We zien namelijk dat deze nog niet altijd of onvoldoende onderdeel zijn van het gemeentelijk proces.

Stap 1 Ambitie/doel vaststellen

Het begint bij de ambitie

Het vergroenen begint bij een doel of de ambitie om te willen vergroenen. Deze kunnen per gemeente en zelfs per wijk/gebied verschillen. Vergroenen is geen doel op zich. Het is juist waardevol om het te koppelen aan uitdagingen op andere belangrijke beleidsthema's.

Meer groen draagt ook bij aan klimaatmitigatie en -adaptatie, een betere gezondheid en een hogere biodiversiteit. Een versteende buurt is door het ontbreken van groen vaak niet klimaatadaptief, en met weinig groen is er ook weinig ruimte voor soorten (biodiversiteit). Ook kennen versteende buurten tal van gezondheidsuitdagingen. De uitdagingen per wijk/gebied op deze thema's geven dan ook direct sturing aan het soort groen dat je wil realiseren. Is er vooral hittestress? Dan dragen opgaande beplanting en met name bomen bij aan het tegengaan van deze uitdaging.

Formuleer je ambitie/ het doel daarom altijd integraal en gebiedsgericht.

Vanuit je ambitie/doel volgt waarom en waar je wil vergroenen en daaruit volgt hoeveel je wil vergroenen. Daarom zijn een of meerdere groennormen in onze visie essentieel. Alleen door deze vast te stellen, kun je sturen op hoe groen gebieden/wijken dienen te zijn. Vanuit het Rijk wordt er op dit moment geen groennorm vastgesteld. Maar gemeenten kunnen prima besluiten om zelf of samen (regionaal) een groennorm vast te stellen.

Wat is een goede groennorm?

Er zijn verschillende normen die in de praktijk gehanteerd worden, waaronder die van 75 m² openbaar groen per woning die we in dit onderzoek gebruiken. Maar ook de 3-30-300-regel van Konijnendijk is door veel gemeenten overgenomen als norm/ambitie. In het onderzoek uitgevoerd door Sweco, in opdracht van Natuur & Milieu, de ANWB en Staatsbosbeheer naar tien groennormen onderzochten we diverse groennormen.[xl] Ook geeft de in juni verschenen handreiking 'Groen in en om de Stad' (GIOS) een eerste aanzet tot een groennorm.[xli] Het is een handreiking, dus nog geen groennorm, maar het biedt wel een aantal goede uitgangspunten:

- Sturen van vergroening op verschillende schaalniveaus, van regio tot straat;
- Al het groen (openbaar en particulier) telt mee;
- Op basis van wijktype onderscheid maken wat het minimum en streefwaardepercentage groen is.

Wijktype	Minimum	Streef-waarde
Bedrijven	25%	32%
Bloemkoolwijk	34%	42%
Historische binnenstad	15%	22%
Hoogbouw	36%	45%
Naoorlogse woonwijk	32%	40%
Stedelijk bouwblok	24%	26%
Sub-urbane uitbreiding – VINEX	33%	35%
Tuindorp	31%	35%
Tuinstad hoogbouw	36%	45%
Tuinstad laagbouw	35%	40%
Vernieuwd	21%	27%
Villa	45%	53%
Volkswijk	22%	26%
Vooroorlogse woonwijk	32%	46%

Tabel 15: Groenpercentages per wijktype uit de handreiking GIOS.

Een norm waarbij een bandbreedte wordt gehanteerd met een ondergrens en een streefwaarde, is een goede opzet. Hierdoor wordt ook direct vastgelegd dat de hoeveelheid groen niet mag afnemen (zoals vastgelegd in de EU-Natuurherstelwet). In tabel 15 uit de handreiking GIOS worden landelijke ondergrenzen en streefwaardes per wijk benoemd. Dit zijn echter wel generieke bandbreedtes, die per wijk/gebied nog nauwkeuriger kunnen worden gemaakt (mede op basis van een nulmeting).

Om een haalbare norm te stellen, kan de ondergrens bepaald worden aan de hand van de bestaande situatie. De streefwaarde is de ambitie en kan mede bepaald worden op basis van de reële hoeveelheid ruimte die vergroend kan worden. In een centrumgebied valt bijvoorbeeld vaak weinig oppervlakte te vergroenen.

In een goede groennorm is ook aandacht voor de kwaliteit van het groen. Bijvoorbeeld door een waarderingssystematiek te geven aan het bestaande en/of te realiseren groen in gebieden/wijken. Een vierkante meter boomkroon voegt namelijk veel meer toe aan de stad (op alle beleidsterreinen) dan een vierkante meter intensief gemaaid gazon.

Stap 2 Bepaal je opgave

Bepaal je uitgangssituatie aan de hand van een nulmeting

Een eerste logische stap bij het bepalen van je opgave is dat iedere gemeente haar uitgangssituatie bepaalt door een nulmeting uit te voeren van al het groen, particulier en openbaar. Een nulmeting geeft een goed beeld van de daadwerkelijke situatie en staat van het groen. In de huidige praktijk hebben gemeenten maar een beperkt beeld. Zo is het particulier groen vaak niet in beeld gebracht en zijn ook de oppervlakten/inhoud aan boomkronen niet bekend bij de gemeente. Het is ook een kans om de situatie te vergelijken met ander 'nulmetingen'. Denk aan de klimaatstresstesten van wateroverlast of hitte. Het kan bovendien waardevol zijn om ook van de biodiversiteit en de gezondheid in wijken/gebieden een nulmeting uit te voeren. Zo kan vergroening ook aan die opgaves gekoppeld worden.

De manier waarop de nulmeting wordt uitgevoerd (in vierkante meters of percentages) volgt uit de ambitie/het doel en groennorm die in de eerste stap is vastgesteld. Stuur je met de 3-30-300-regel op kroonbedekking, dan is het logischer om het percentage groen te meten. Stuur je op vierkante meters groen per woning, dan is vierkante meters groen meten logischer. Op basis van de opgedane kennis uit de Groene Stad Challenge delen wij vijf tips voor een goede nulmeting:[xlii]

1) Denk na over hoe de landelijke bomennorm in kubieke meter kroonvolume zich verhoudt tot je nulmeting, en hoe je dit gaat analyseren;[xliii]

2) Breng middels luchtfoto-analyses ook juist het particuliere groen in beeld; dit is vaak de helft van het totale groen in de stad;

3) Maak onderscheid in groen door typen op basis van hoogte of beheertype te analyseren;

4) Neem ook groen op daken mee in de meting;

5) En breng ook het opgaande groen (gevelgroen, grote struiken en bomen) in beeld.

Bepaal je opgave en prioritering

Uit je ambitie/doel (vertaald in een groennorm) en de analyse van je uitgangssituatie volgt je vergroeningsopgave per gebied/wijk. Werk opgavegestuurd door de vergroeningsopgave met de andere opgaven te integreren, zoals klimaatmitigatie en -adaptatie, verbeteren van gezondheid en verhogen van de biodiversiteit.

Daarbij is evident dat de opgaven in de ene wijk veel groter zijn dan in de andere. Maar dat deze ook niet allemaal met meer groen opgelost kunnen worden. Uit het bepalen van je opgave volgt als vanzelf een prioritering. Daarbij worden de 'versteende' wijken/gebieden en/of die met de grootste opgaven, logischerwijs als eerste aangepakt. Dit vraagt wel om een andere aanpak dan de volgorde van wijken/gebieden die volgen vanuit het meerjarig onderhoudsprogramma (MJOP, spoor 1). De volgorde kan worden herzien, waarbij versteende wijken waar niet direct onderhoud gepland staat, toch worden vergroend (spoor 2).

Stap 3 Werk met vergroenings-scenario's per gebied/wijk

Door per gebied/wijk verschillende scenario's op te stellen kan gezocht worden naar draagvlak en uitvoerbaarheid. De vergroeningsscenario's zouden gebiedsgericht ingestoken moeten worden. De uiteindelijke vergroening kan twee sporen volgen:

- **spoor 1**: koppelen aan de beheeropgave van grootonderhoud en rioolvervanging volgens de planning van het MJOP;

- **of spoor 2**: gericht vergroenen van 'versteende' buurten en/of buurten met veel opgaven.

Zoek naar vergroeningskansen

Per wijk/gebied zijn er andere vergroeningskansen, omdat dit sterk te maken heeft met hun stedenbouwkundige opzet. Om te kunnen vergroenen in de wijken/gebieden, zien wij drie oplossingsrichtingen:

1) Opwaarderen van bestaand openbaar groen;

2) Openbaar groen toevoegen binnen bestaande stedenbouwkundige structuren of aan andere functies (zoals parkeren);

3) Ingrepen in de openbare ruimte waarbij er meer ruimte wordt gemaakt voor groen.

Opwaarderen van bestaand groen voegt niet direct meer vierkante meters groen toe, maar zorgt wel voor meerwaarde. Wanneer bijvoorbeeld gemaaid gras met ander maaibeheer wordt omgevormd tot een bloemenweide, dan heeft dit direct een positief effect op de biodiversiteit.

Ook kan gekeken worden naar het winnen van ruimte door de openbare ruimte anders in te richten. In sommige wijken zijn trottoirs of rijbanen groter dan strikt noodzakelijk, waardoor hier ruimte voor groen gevonden kan worden. Ook kan het minder toelaten van autoverkeer (eenrichtingsverkeer) of het verlagen van de snelheid van 50 naar 30 km/u leiden tot meer ruimte voor groen. Ook kan nagedacht worden over het opheffen van parkeervakken ten bate van groen (zoals bomen). Hier is echter in veel gemeenten nog geen draagvlak voor. Om een indruk te geven van het potentieel van de oplossingsrichtingen, rekende Sweco in de Groene Stad Challenge deze vergroeningskansen uit voor de stad Utrecht.[xliv]

Vergroeningskansen in openbaar gebied*	**Hoeveelheid****
Op te waarderen gazon (1e oplossingsrichting)	9.439.950 m²
Nieuw te planten bomen (2e oplossingsrichting)	
	19.462 stuks
1e categorie (groot)	
	33.579 stuks
2e categorie (gemiddeld)	
	118.818 stuks
3e categorie (klein)	
Zinloze verharding (2e oplossingsrichting)	675.644 m²
Parkeerplaatsen vergroenen (2e oplossingsrichting)	1.527.690 m²

* Op basis van de situatie van de BGT en luchtfoto's in 2020

** Dit zijn wel maximale hoeveelheden waarbij per potentie maar een bepaald deel realistisch gezien te vergroenen is

Tabel 16: Vergroeningskansen voor de stad Utrecht.

Groen toevoegen binnen bestaande structuren

De tweede oplossingsrichting is om binnen de bestaande stedenbouwkundige structuren te zoeken naar ruimte voor extra groen. Want ook binnen de huidige inrichting van de openbare ruimte valt veel te vergroenen. Iets waar niet alle gemeenten zich bewust van zijn. Wij zien de volgende vijf vergroeningskansen (van klein tot groot) in de openbare ruimte:

1) Geveltuintjes en het vergroenen van boomspiegels;

2) Nieuwe bomen planten;

3) Zinloze verharding omvormen tot plantvakken en/of gras;

4) Parkeerplaatsen een dubbele functie geven en vergroenen (met open verharding);

5) En inrichten van koele/groene verblijfsplekken, pocketparks en tiny forests.

Vergroeningsscenario's koppelen aan budget

Wanneer duidelijk is waar er vergroend kan worden, kan hier ook een budget aan gekoppeld worden. Wij adviseren om diverse scenario's door te rekenen (bijvoorbeeld minimaal, gemiddeld en maximaal vergroenen) en deze aan de gemeenteraad voor te leggen. Het gaat dan om scenario's die het complete beeld schetsen over een lange termijn (>25 jaar), waarbij uitgewerkt is:

- wat het groen kost in aanleg;
- wat de invloed is op het beheerbudget van de openbare ruimte (groen en civiel);
- en wat de baten zijn van de vergroening.

Dit laatste punt is belangrijk en wordt vaak vergeten. Dit kan het misverstand wegnemen dat groen alleen geld kost. Groen levert veel ecosysteemdiensten en baten op voor diverse uitdagingen (zie hoofdstuk 1). Ook vergeten gemeenten nog wel eens de impact op het beheerbudget goed in beeld te brengen. Waardoor kan het nieuw gerealiseerde groen niet goed onderhouden worden. Het hoeft overigens niet altijd te betekenen dat het beheerbudget omhoog moet. Het opwaarderen van gemaaid gazon of omvormen van zinloze verharding, kan in sommige gevallen goedkoper zijn in het beheer.

Bijlage 3: Data op gemeenteniveau

In deze bijlage wordt per gemeente een overzicht getoond van de trend in een aantal kerngegevens en verstening. In dit onderzoek zijn alleen buurten meegenomen met ten minste vijfhonderd woningen (aparte woonadressen). Hierdoor blijven buurten met een minder stedelijk karakter (vaak in het buitengebied) buiten beschouwing. In de tabellen van de gemeenten Enschede en Groningen worden alleen de gegevens van het jaar 2024 getoond. Een trendanalyse bleek hier niet mogelijk omdat de Basisregistratie Grootschalige Topografie (BGT) van deze gemeenten in 2019 incompleet bleek.

Alkmaar

Trend in kerngegevens Alkmaar	**2019**	**2024**	**Verschil absoluut**	**Verschil percentage**
Aantal buurten	45	45	0	0,0%
Aantal woonadressen	47.162	51.780	4.618	9,8%
Aantal mensen	99.512	109.256	9.744	9,8%
Totaal buurtoppervlak in m²	19.179.146	19.179.146	0	0,0%
Private ruimte in de buurt in m²	8.298.259	8.529.200	230.942	2,8%
Publieke ruimte in de buurt in m²	10.880.888	10.649.946	-230.942	-2,1%
Groene ruimte in de buurt in m²	5.675.088	5.730.896	55.808	1,0%
Trend in m² publiek groen per woonadres in Alkmaar	**2019**	**2024**	**verschil absoluut**	**verschil percentage**
Gemiddeld m² publiek groen per woonadres	139	122	-17	-12,3%
Aantal buurten dat voldoet aan de norm (≥75m² publiek groen per woonadres per buurt)	30	28	-2	-6,7%
Percentage buurten dat voldoet aan de norm (≥75m² publiek groen per woonadres per buurt)	66,7%	62,2%	/	/
Trend in aantal buurten zonder een gebied van aaneengesloten groen ≥ 1 hectare in Alkmaar	**2019**	**2024**	**Verschil absoluut**	**Verschil percentage**
Aantal buurten met 1 stuk aaneengesloten groen van ≥1 hectare	45	45	0	0,0%

Almere

Trend in kerngegevens Almere	2019	2024	Verschil absoluut	Verschil percentage
Aantal buurten	94	94	0	0,0%
Aantal woonadressen	63.773	70.440	6.667	10,5%
Aantal mensen	134.561	148.628	14.067	10,5%
Totaal buurtoppervlak in m²	30.991.062	30.991.062	0	0,0%
Private ruimte in de buurt in m²	9.777.518	10.793.363	1.015.845	10,4%
Publieke ruimte in de buurt in m²	21.213.544	20.197.699	-1.015.845	-4,8%
Groene ruimte in de buurt in m²	13.112.702	10.642.578	-2.470.124	-18,8%
Trend in m² publiek groen per woonadres in Almere	**2019**	**2024**	**verschil absoluut**	**verschil percentage**
Gemiddeld m² publiek groen per woonadres	374	146	-228	-61,0%
Aantal buurten dat voldoet aan de norm (≥75m² publiek groen per woonadres per buurt)	81	77	-4	-4,9%
Percentage buurten dat voldoet aan de norm (≥75m² publiek groen per woonadres per buurt)	86,2%	81,9%	/	/
Trend in aantal buurten zonder een gebied van aaneengesloten groen ≥ 1 hectare in Almere	**2019**	**2024**	**Verschil absoluut**	**Verschil percentage**
Aantal buurten met 1 stuk aaneengesloten groen van ≥1 hectare	94	94	0	0,0%

Alphen aan den Rijn

Trend in kerngegevens Alphen aan den Rijn	2019	2024	Verschil absoluut	Verschil percentage
Aantal buurten	50	50	0	0,0%
Aantal woonadressen	38.078	41.817	3.739	9,8%
Aantal mensen	80.345	88.234	7.889	9,8%
Totaal buurtoppervlak in m²	16.459.292	16.459.292	0	0,0%
Private ruimte in de buurt in m²	7.466.373	6.930.520	-535.853	-7,2%
Publieke ruimte in de buurt in m²	8.992.919	9.528.772	535.853	6,0%
Groene ruimte in de buurt in m²	4.932.367	4.955.716	23.349	0,5%
Trend in m² publiek groen per woonadres in Alphen aan den Rijn	**2019**	**2024**	**verschil absoluut**	**verschil percentage**
Gemiddeld m² publiek groen per woonadres	161	122	-39	-24,0%
Aantal buurten dat voldoet aan de norm (≥75m² publiek groen per woonadres per buurt)	27	28	1	3,7%
Percentage buurten dat voldoet aan de norm (≥75m² publiek groen per woonadres per buurt)	54,0%	56,0%	/	/
Trend in aantal buurten zonder een gebied van aaneengesloten groen ≥ 1 hectare in Alphen aan den Rijn	**2019**	**2024**	**Verschil absoluut**	**Verschil percentage**
Aantal buurten met 1 stuk aaneengesloten groen van ≥1 hectare	46	48	2	4,3%

Amersfoort

Trend in kerngegevens Amersfoort	2019	2024	Verschil absoluut	Verschil percentage
Aantal buurten	74	74	0	0,0%
Aantal woonadressen	54.805	58.707	3.902	7,1%
Aantal mensen	115.639	123.872	8.233	7,1%
Totaal buurtoppervlak in m²	19.448.902	19.448.902	0	0,0%
Private ruimte in de buurt in m²	9.903.371	9.593.806	-309.565	-3,1%
Publieke ruimte in de buurt in m²	9.545.531	9.855.096	309.565	3,2%
Groene ruimte in de buurt in m²	4.544.628	4.649.064	104.436	2,3%
Trend in m² publiek groen per woonadres in Amersfoort	**2019**	**2024**	**verschil absoluut**	**verschil percentage**
Gemiddeld m² publiek groen per woonadres	106	84	-22	-21,0%
Aantal buurten dat voldoet aan de norm (≥75m² publiek groen per woonadres per buurt)	31	30	-1	-3,2%
Percentage buurten dat voldoet aan de norm (≥75m² publiek groen per woonadres per buurt)	41,9%	40,5%	/	/
Trend in aantal buurten zonder een gebied van aaneengesloten groen ≥ 1 hectare in Amersfoort	**2019**	**2024**	**Verschil absoluut**	**Verschil percentage**
Aantal buurten met 1 stuk aaneengesloten groen van ≥1 hectare	63	63	0	0,0%

Amsterdam

Trend in kerngegevens Amsterdam	2019	2024	Verschil absoluut	Verschil percentage
Aantal buurten	338	338	0	0,0%
Aantal woonadressen	433.949	476.781	42.832	9,9%
Aantal mensen	915.632	1.006.008	90.376	9,9%
Totaal buurtoppervlak in m²	77.850.256	77.850.256	0	0,0%
Private ruimte in de buurt in m²	27.399.190	27.792.772	393.582	1,4%
Publieke ruimte in de buurt in m²	50.451.066	50.057.484	-393.582	-0,8%
Groene ruimte in de buurt in m²	23.295.546	23.023.048	-272.497	-1,2%
Trend in m² publiek groen per woonadres in Amsterdam	**2019**	**2024**	**verschil absoluut**	**verschil percentage**
Gemiddeld m² publiek groen per woonadres	73	54	-19	-25,8%
Aantal buurten dat voldoet aan de norm (≥75m² publiek groen per woonadres per buurt)	102	87	-15	-14,7%
Percentage buurten dat voldoet aan de norm (≥75m² publiek groen per woonadres per buurt)	30,2%	25,7%	/	/
Trend in aantal buurten zonder een gebied van aaneengesloten groen ≥ 1 hectare in Amsterdam	**2019**	**2024**	**Verschil absoluut**	**Verschil percentage**
Aantal buurten met 1 stuk aaneengesloten groen an ≥1 hectare	315	311	-4	-1,3%

Apeldoorn

Trend in kerngegevens Apeldoorn	2019	2024	Verschil absoluut	Verschil percentage
Aantal buurten	44	44	0	0,0%
Aantal woonadressen	67.218	70.416	3.198	4,8%
Aantal mensen	141.830	148.578	6.748	4,8%
Totaal buurtoppervlak in m²	34.833.631	34.833.631	0	0,0%
Private ruimte in de buurt in m²	16.751.192	17.131.010	379.818	2,3%
Publieke ruimte in de buurt in m²	18.082.439	17.702.621	-379.818	-2,1%
Groene ruimte in de buurt in m²	9.836.351	9.396.264	-440.087	-4,5%
Trend in m² publiek groen per woonadres in Apeldoorn	**2019**	**2024**	**verschil absoluut**	**verschil percentage**
Gemiddeld m² publiek groen per woonadres	163	145	-18	-11,1%
Aantal buurten dat voldoet aan de norm (≥75m² publiek groen per woonadres per buurt)	33	32	-1	-3,0%
Percentage buurten dat voldoet aan de norm (≥75m² publiek groen per woonadres per buurt)	75,0%	72,7%	/	/
Trend in aantal buurten zonder een gebied van aaneengesloten groen ≥ 1 hectare in Apeldoorn	**2019**	**2024**	**Verschil absoluut**	**Verschil percentage**
Aantal buurten met 1 stuk aaneengesloten groen van ≥1 hectare	41	39	-2	-4,9%

Arnhem

Trend in kerngegevens Arnhem	2019	2024	Verschil absoluut	Verschil percentage
Aantal buurten	62	62	0	0,0%
Aantal woonadressen	72.600	77.645	5.045	6,9%
Aantal mensen	153.186	163.831	10.645	6,9%
Totaal buurtoppervlak in m²	31.040.064	31.040.064	0	0,0%
Private ruimte in de buurt in m²	13.669.536	13.614.426	-55.110	-0,4%
Publieke ruimte in de buurt in m²	17.370.528	17.425.638	55.110	0,3%
Groene ruimte in de buurt in m²	10.180.338	10.030.009	-150.329	-1,5%
Trend in m² publiek groen per woonadres in Arnhem	**2019**	**2024**	**verschil absoluut**	**verschil percentage**
Gemiddeld m² publiek groen per woonadres	155	144	-10	-6,7%
Aantal buurten dat voldoet aan de norm (≥75m² publiek groen per woonadres per buurt)	37	37	0	0,0%
Percentage buurten dat voldoet aan de norm (≥75m² publiek groen per woonadres per buurt)	59,7%	59,7%	/	/
Trend in aantal buurten zonder een gebied van aaneengesloten groen ≥ 1 hectare in Arnhem	**2019**	**2024**	**Verschil absoluut**	**Verschil percentage**
Aantal buurten met 1 stuk aaneengesloten groen van ≥1 hectare	50	48	-2	-4,0%

Breda

Trend in kerngegevens Breda	2019	2024	Verschil absoluut	Verschil percentage
Aantal buurten	40	40	0	0,0%
Aantal woonadressen	81.968	87.405	5.437	6,6%
Aantal mensen	172.952	184.425	11.472	6,6%
Totaal buurtoppervlak in m²	38.244.978	38.244.978	0	0,0%
Private ruimte in de buurt in m²	18.742.424	19.056.675	314.251	1,7%
Publieke ruimte in de buurt in m²	19.502.554	19.188.303	-314.251	-1,6%
Groene ruimte in de buurt in m²	9.836.955	9.354.878	-482.077	-4,9%
Trend in m² publiek groen per woonadres in Breda	**2019**	**2024**	**verschil absoluut**	**verschil percentage**
Gemiddeld m² publiek groen per woonadres	126	115	-11	-8,8%
Aantal buurten dat voldoet aan de norm (≥75m² publiek groen per woonadres per buurt)	28	27	-1	-3,6%
Percentage buurten dat voldoet aan de norm (≥75m² publiek groen per woonadres per buurt)	70,0%	67,5%	/	/
Trend in aantal buurten zonder een gebied van aaneengesloten groen ≥ 1 hectare in Breda	**2019**	**2024**	**Verschil absoluut**	**Verschil percentage**
Aantal buurten met 1 stuk aaneengesloten groen van ≥1 hectare	40	40	0	0,0%

Delft

Trend in kerngegevens Delft	2019	2024	Verschil absoluut	Verschil percentage
Aantal buurten	51	51	0	0,0%
Aantal woonadressen	45.423	48.988	3.565	7,8%
Aantal mensen	95.843	103.365	7.522	7,8%
Totaal buurtoppervlak in m²	10.298.942	10.298.942	0	0,0%
Private ruimte in de buurt in m²	3.858.014	3.946.438	88.424	2,3%
Publieke ruimte in de buurt in m²	6.440.928	6.352.504	-88.424	-1,4%
Groene ruimte in de buurt in m²	2.772.320	2.847.997	75.677	2,7%
Trend in m² publiek groen per woonadres in Delft	**2019**	**2024**	**verschil absoluut**	**verschil percentage**
Gemiddeld m² publiek groen per woonadres	65	61	-4	-6,7%
Aantal buurten dat voldoet aan de norm (≥75m² publiek groen per woonadres per buurt)	16	13	-3	-18,8%
Percentage buurten dat voldoet aan de norm (≥75m² publiek groen per woonadres per buurt)	31,4%	25,5%	/	/
Trend in aantal buurten zonder een gebied van aaneengesloten groen ≥ 1 hectare in Delft	**2019**	**2024**	**Verschil absoluut**	**Verschil percentage**
Aantal buurten met 1 stuk aaneengesloten groen van ≥1 hectare	48	47	-1	-2,1%

Deventer

Trend in kerngegevens Deventer	2019	2024	Verschil absoluut	Verschil percentage
Aantal buurten	43	43	0	0,0%
Aantal woonadressen	41.508	44.812	3.304	8,0%
Aantal mensen	87.582	94.553	6.971	8,0%
Totaal buurtoppervlak in m²	20.615.800	20.615.800	0	0,0%
Private ruimte in de buurt in m²	9.513.318	9.768.445	255.128	2,7%
Publieke ruimte in de buurt in m²	11.102.482	10.847.355	-255.128	-2,3%
Groene ruimte in de buurt in m²	6.397.191	6.160.227	-236.964	-3,7%
Trend in m² publiek groen per woonadres in Deventer	**2019**	**2024**	**verschil absoluut**	**verschil percentage**
Gemiddeld m² publiek groen per woonadres	178	138	-39	-22,0%
Aantal buurten dat voldoet aan de norm (≥75m² publiek groen per woonadres per buurt)	31	30	-1	-3,2%
Percentage buurten dat voldoet aan de norm (≥75m² publiek groen per woonadres per buurt)	72,1%	69,8%	/	/
Trend in aantal buurten zonder een gebied van aaneengesloten groen ≥ 1 hectare in Deventer	**2019**	**2024**	**Verschil absoluut**	**Verschil percentage**
Aantal buurten met 1 stuk aaneengesloten groen van ≥1 hectare	41	41	0	0,0%

Dordrecht

Trend in kerngegevens Dordrecht	2019	2024	Verschil absoluut	Verschil percentage
Aantal buurten	47	47	0	0,0%
Aantal woonadressen	41.490	43.434	1.944	4,7%
Aantal mensen	87.544	91.646	4.102	4,7%
Totaal buurtoppervlak in m²	13.901.774	13.901.774	0	0,0%
Private ruimte in de buurt in m²	5.886.261	5.897.435	11.174	0,2%
Publieke ruimte in de buurt in m²	8.015.513	8.004.339	-11.174	-0,1%
Groene ruimte in de buurt in m²	4.103.287	4.081.600	-21.687	-0,5%
Trend in m² publiek groen per woonadres in Dordrecht	**2019**	**2024**	**verschil absoluut**	**verschil percentage**
Gemiddeld m² publiek groen per woonadres	103	85	-18	-17,1%
Aantal buurten dat voldoet aan de norm (≥75m² publiek groen per woonadres per buurt)	20	20	0	0,0%
Percentage buurten dat voldoet aan de norm (≥75m² publiek groen per woonadres per buurt)	42,6%	42,6%	/	/
Trend in aantal buurten zonder een gebied van aaneengesloten groen ≥ 1 hectare in Dordrecht	**2019**	**2024**	**Verschil absoluut**	**Verschil percentage**
Aantal buurten met 1 stuk aaneengesloten groen van ≥1 hectare	38	37	-1	-2,6%

Ede

Trend in kerngegevens Ede	2019	2024	Verschil absoluut	Verschil percentage
Aantal buurten	40	40	0	0,0%
Aantal woonadressen	42.915	47.636	4.721	11,0%
Aantal mensen	90.551	100.512	9.961	11,0%
Totaal buurtoppervlak in m²	21.457.350	21.457.350	0	0,0%
Private ruimte in de buurt in m²	12.187.275	12.203.591	16.316	0,1%
Publieke ruimte in de buurt in m²	9.270.075	9.253.759	-16.316	-0,2%
Groene ruimte in de buurt in m²	4.046.102	3.958.492	-87.611	-2,2%
Trend in m² publiek groen per woonadres in Ede	**2019**	**2024**	**verschil absoluut**	**verschil percentage**
Gemiddeld m² publiek groen per woonadres	108	86	-22	-20,7%
Aantal buurten dat voldoet aan de norm (≥75m² publiek groen per woonadres per buurt)	21	18	-3	-14,3%
Percentage buurten dat voldoet aan de norm (≥75m² publiek groen per woonadres per buurt)	52,5%	45,0%	/	/
Trend in aantal buurten zonder een gebied van aaneengesloten groen ≥ 1 hectare in Ede	**2019**	**2024**	**Verschil absoluut**	**Verschil percentage**
Aantal buurten met 1 stuk aaneengesloten groen van ≥1 hectare	33	32	-1	-3,0%

Eindhoven

Trend in kerngegevens Eindhoven	2019	2024	Verschil absoluut	Verschil percentage
Aantal buurten	80	80	0	0,0%
Aantal woonadressen	108.449	120.517	12.068	11,1%
Aantal mensen	228.827	254.291	25.463	11,1%
Totaal buurtoppervlak in m²	42.248.015	42.248.015	0	0,0%
Private ruimte in de buurt in m²	19.924.216	19.906.714	-17.501	-0,1%
Publieke ruimte in de buurt in m²	22.323.800	22.341.301	17.501	0,1%
Groene ruimte in de buurt in m²	9.969.948	9.522.611	-447.337	-4,5%
Trend in m² publiek groen per woonadres in Eindhoven	**2019**	**2024**	**verschil absoluut**	**verschil percentage**
Gemiddeld m² publiek groen per woonadres	109	86	-23	-21,1%
Aantal buurten dat voldoet aan de norm (≥75m² publiek groen per woonadres per buurt)	34	31	-3	-8,8%
Percentage buurten dat voldoet aan de norm (≥75m² publiek groen per woonadres per buurt)	42,5%	38,8%	/	/
Trend in aantal buurten zonder een gebied van aaneengesloten groen ≥ 1 hectare in Eindhoven	**2019**	**2024**	**Verschil absoluut**	**Verschil percentage**
Aantal buurten met 1 stuk aaneengesloten groen van ≥1 hectare	59	58	-1	-1,7%

Emmen

Trend in kerngegevens Emmen	2019	2024	Verschil absoluut	Verschil percentage
Aantal buurten	24	24	0	0,0%
Aantal woonadressen	43.495	45.080	1.585	3,6%
Aantal mensen	91.774	95.119	3.344	3,6%
Totaal buurtoppervlak in m²	38.009.902	38.009.902	0	0,0%
Private ruimte in de buurt in m²	19.524.241	19.540.226	15.984	0,1%
Publieke ruimte in de buurt in m²	18.485.661	18.469.677	-15.984	-0,1%
Groene ruimte in de buurt in m²	11.632.608	11.544.341	-88.267	-0,8%
Trend in m² publiek groen per woonadres in Emmen	**2019**	**2024**	**verschil absoluut**	**verschil percentage**
Gemiddeld m² publiek groen per woonadres	379	317	-62	-16,3%
Aantal buurten dat voldoet aan de norm (≥75m² publiek groen per woonadres per buurt)	24	24	0	0,0%
Percentage buurten dat voldoet aan de norm (≥75m² publiek groen per woonadres per buurt)	100,0%	100,0%	/	/
Trend in aantal buurten zonder een gebied van aaneengesloten groen ≥ 1 hectare in Emmen	**2019**	**2024**	**Verschil absoluut**	**Verschil percentage**
Aantal buurten met 1 stuk aaneengesloten groen van ≥1 hectare	24	24	0	0,0%

Enschede

Trend in kerngegevens Enschede	2024
Aantal buurten	51
Aantal woonadressen	74.405
Aantal mensen	156.995
Totaal buurtoppervlak in m²	32.625.587
Private ruimte in de buurt in m²	15.726.351
Publieke ruimte in de buurt in m²	16.899.236
Groene ruimte in de buurt in m²	8.895.108
Trend in m² publiek groen per woonadres in Enschede	**2024**
Gemiddeld m² publiek groen per woonadres	145
Aantal buurten dat voldoet aan de norm (≥75m² publiek groen per woonadres per buurt)	27
Percentage buurten dat voldoet aan de norm (≥75m² publiek groen per woonadres per buurt)	52,9%
Trend in aantal buurten zonder een gebied van aaneengesloten groen ≥ 1 hectare in Enschede	**2024**
Aantal buurten met 1 stuk aaneengesloten groen van ≥1 hectare	44

Groningen

Trend in kerngegevens Groningen	2024
Aantal buurten	61
Aantal woonadressen	119.467
Aantal mensen	252.075
Totaal buurtoppervlak in m²	37.364.259
Private ruimte in de buurt in m²	18.749.337
Publieke ruimte in de buurt in m²	18.614.921
Groene ruimte in de buurt in m²	9.617.992
Trend in m² publiek groen per woonadres in Groningen	**2024**
Gemiddeld m² publiek groen per woonadres	104
Aantal buurten dat voldoet aan de norm (≥75m² publiek groen per woonadres per buurt)	31
Percentage buurten dat voldoet aan de norm (≥75m² publiek groen per woonadres per buurt)	50,8%
Trend in aantal buurten zonder een gebied van aaneengesloten groen ≥ 1 hectare in Groningen	**2024**
Aantal buurten met 1 stuk aaneengesloten groen van ≥1 hectare	57

Haarlem

Trend in kerngegevens Haarlem	2019	2024	Verschil absoluut	Verschil percentage
Aantal buurten	80	80	0	0,0%
Aantal woonadressen	71.914	77.729	5.815	8,1%
Aantal mensen	151.739	164.008	12.270	8,1%
Totaal buurtoppervlak in m²	16.927.263	16.927.263	0	0,0%
Private ruimte in de buurt in m²	8.039.253	8.069.756	30.503	0,4%
Publieke ruimte in de buurt in m²	8.888.010	8.857.507	-30.503	-0,3%
Groene ruimte in de buurt in m²	3.100.321	3.127.176	26.855	0,9%
Trend in m² publiek groen per woonadres in Haarlem	**2019**	**2024**	**verschil absoluut**	**verschil percentage**
Gemiddeld m² publiek groen per woonadres	49	44	-5	-10,2%
Aantal buurten dat voldoet aan de norm (≥75m² publiek groen per woonadres per buurt)	15	12	-3	-20,0%
Percentage buurten dat voldoet aan de norm (≥75m² publiek groen per woonadres per buurt)	18,8%	15,0%	/	/
Trend in aantal buurten zonder een gebied van aaneengesloten groen ≥ 1 hectare in Haarlem	**2019**	**2024**	**Verschil absoluut**	**Verschil percentage**
Aantal buurten met 1 stuk aaneengesloten groen van ≥1 hectare	62	62	0	0,0%

Haarlemmermeer

Trend in kerngegevens Haarlemmermeer	2019	2024	Verschil absoluut	Verschil percentage
Aantal buurten	41	41	0	0,0%
Aantal woonadressen	56.130	61.939	5.809	10,3%
Aantal mensen	118.434	130.691	12.257	10,3%
Totaal buurtoppervlak in m²	28.531.235	28.531.235	0	0,0%
Private ruimte in de buurt in m²	13.075.130	13.072.555	-2.575	-0,0%
Publieke ruimte in de buurt in m²	15.456.105	15.458.680	2.575	0,0%
Groene ruimte in de buurt in m²	8.352.345	7.995.250	-357.096	-4,3%
Trend in m² publiek groen per woonadres in Haarlemmermeer	**2019**	**2024**	**verschil absoluut**	**verschil percentage**
Gemiddeld m² publiek groen per woonadres	194	139	-56	-28,6%
Aantal buurten dat voldoet aan de norm (≥75m² publiek groen per woonadres per buurt)	36	35	-1	-2,8%
Percentage buurten dat voldoet aan de norm (≥75m² publiek groen per woonadres per buurt)	87,8%	85,4%	/	/
Trend in aantal buurten zonder een gebied van aaneengesloten groen ≥ 1 hectare in Haarlemmermeer	**2019**	**2024**	**Verschil absoluut**	**Verschil percentage**
Aantal buurten met 1 stuk aaneengesloten groen van ≥1 hectare	37	37	0	0,0%

Leeuwarden

Trend in kerngegevens Leeuwarden	2019	2024	Verschil absoluut	Verschil percentage
Aantal buurten	46	46	0	0,0%
Aantal woonadressen	52.888	55.392	2.504	4,7%
Aantal mensen	111.594	116.877	5.283	4,7%
Totaal buurtoppervlak in m²	24.437.389	24.437.389	0	0,0%
Private ruimte in de buurt in m²	10.157.366	10.523.629	366.263	3,6%
Publieke ruimte in de buurt in m²	14.280.023	13.913.760	-366.263	-2,6%
Groene ruimte in de buurt in m²	7.587.659	7.462.687	-124.973	-1,6%
Trend in m² publiek groen per woonadres in Leeuwarden	**2019**	**2024**	**verschil absoluut**	**verschil percentage**
Gemiddeld m² publiek groen per woonadres	130	121	-9	-6,7%
Aantal buurten dat voldoet aan de norm (≥75m² publiek groen per woonadres per buurt)	22	20	-2	-9,1%
Percentage buurten dat voldoet aan de norm (≥75m² publiek groen per woonadres per buurt)	47,8%	43,5%	/	/
Trend in aantal buurten zonder een gebied van aaneengesloten groen ≥ 1 hectare in Leeuwarden	**2019**	**2024**	**Verschil absoluut**	**Verschil percentage**
Aantal buurten met 1 stuk aaneengesloten groen van ≥1 hectare	41	40	-1	-2,4%

Leiden

Trend in kerngegevens Leiden	2019	2024	Verschil absoluut	Verschil percentage
Aantal buurten	44	44	0	0,0%
Aantal woonadressen	57.065	64.986	7.921	13,9%
Aantal mensen	120.407	137.120	16.713	13,9%
Totaal buurtoppervlak in m²	16.451.086	16.451.086	0	0,0%
Private ruimte in de buurt in m²	6.214.135	6.291.449	77.314	1,2%
Publieke ruimte in de buurt in m²	10.236.951	10.159.637	-77.314	-0,8%
Groene ruimte in de buurt in m²	4.804.239	4.798.200	-6.039	-0,1%
Trend in m² publiek groen per woonadres in Leiden	**2019**	**2024**	**verschil absoluut**	**verschil percentage**
Gemiddeld m² publiek groen per woonadres	88	80	-8	-8,8%
Aantal buurten dat voldoet aan de norm (≥75m² publiek groen per woonadres per buurt)	18	14	-4	-22,2%
Percentage buurten dat voldoet aan de norm (≥75m² publiek groen per woonadres per buurt)	40,9%	31,8%	/	/
Trend in aantal buurten zonder een gebied van aaneengesloten groen ≥ 1 hectare in Leiden	**2019**	**2024**	**Verschil absoluut**	**Verschil percentage**
Aantal buurten met 1 stuk aaneengesloten groen van ≥1 hectare	44	44	0	0,0%

Maastricht

Trend in kerngegevens Maastricht	2019	2024	Verschil absoluut	Verschil percentage
Aantal buurten	35	35	0	0,0%
Aantal woonadressen	60.531	66.199	5.668	9,4%
Aantal mensen	127.720	139.680	11.959	9,4%
Totaal buurtoppervlak in m²	27.727.343	27.727.343	0	0,0%
Private ruimte in de buurt in m²	12.432.468	12.304.625	-127.843	-1,0%
Publieke ruimte in de buurt in m²	15.294.874	15.422.717	127.843	0,8%
Groene ruimte in de buurt in m²	7.776.634	7.924.641	148.007	1,9%
Trend in m² publiek groen per woonadres in Maastricht	**2019**	**2024**	**verschil absoluut**	**verschil percentage**
Gemiddeld m² publiek groen per woonadres	163	149	-14	-8,5%
Aantal buurten dat voldoet aan de norm (≥75m² publiek groen per woonadres per buurt)	26	26	0	0,0%
Percentage buurten dat voldoet aan de norm (≥75m² publiek groen per woonadres per buurt)	74,3%	74,3%	/	/
Trend in aantal buurten zonder een gebied van aaneengesloten groen ≥ 1 hectare in Maastricht	**2019**	**2024**	**Verschil absoluut**	**Verschil percentage**
Aantal buurten met 1 stuk aaneengesloten groen van ≥1 hectare	32	31	-1	-3,1%

Nijmegen

Trend in kerngegevens Nijmegen	2019	2024	Verschil absoluut	Verschil percentage
Aantal buurten	36	36	0	0,0%
Aantal woonadressen	81.225	89.130	7.905	9,7%
Aantal mensen	171.385	188.064	16.680	9,7%
Totaal buurtoppervlak in m²	38.167.724	38.167.724	0	0,0%
Private ruimte in de buurt in m²	18.369.652	17.698.692	-670.959	-3,7%
Publieke ruimte in de buurt in m²	19.798.073	20.469.032	670.959	3,4%
Groene ruimte in de buurt in m²	10.602.462	10.980.325	377.863	3,6%
Trend in m² publiek groen per woonadres in Nijmegen	**2019**	**2024**	**verschil absoluut**	**verschil percentage**
Gemiddeld m² publiek groen per woonadres	171	158	-12	-7,2%
Aantal buurten dat voldoet aan de norm (≥75m² publiek groen per woonadres per buurt)	21	23	2	9,5%
Percentage buurten dat voldoet aan de norm (≥75m² publiek groen per woonadres per buurt)	58,3%	63,9%	/	/
Trend in aantal buurten zonder een gebied van aaneengesloten groen ≥ 1 hectare in Nijmegen	**2019**	**2024**	**Verschil absoluut**	**Verschil percentage**
Aantal buurten met 1 stuk aaneengesloten groen van ≥1 hectare	32	33	1	3,1%

Rotterdam

Trend in kerngegevens Rotterdam	2019	2024	Verschil absoluut	Verschil percentage
Aantal buurten	71	71	0	0,0%
Aantal woonadressen	313.602	339.402	25.800	8,2%
Aantal mensen	661.700	716.138	54.438	8,2%
Totaal buurtoppervlak in m²	99.123.523	99.123.523	0	0,0%
Private ruimte in de buurt in m²	34.030.448	34.213.276	182.828	0,5%
Publieke ruimte in de buurt in m²	65.093.075	64.910.247	-182.828	-0,3%
Groene ruimte in de buurt in m²	33.322.130	32.482.426	-839.704	-2,5%
Trend in m² publiek groen per woonadres in Rotterdam	**2019**	**2024**	**verschil absoluut**	**verschil percentage**
Gemiddeld m² publiek groen per woonadres	151	124	-27	-17,9%
Aantal buurten dat voldoet aan de norm (≥75m² publiek groen per woonadres per buurt)	38	35	-3	-7,9%
Percentage buurten dat voldoet aan de norm (≥75m² publiek groen per woonadres per buurt)	53,5%	49,3%	/	/
Trend in aantal buurten zonder een gebied van aaneengesloten groen ≥ 1 hectare in Rotterdam	**2019**	**2024**	**Verschil absoluut**	**Verschil percentage**
Aantal buurten met 1 stuk aaneengesloten groen van ≥1 hectare	70	69	-1	-1,4%

’s-Gravenhage

Trend in kerngegevens ’s-Gravenhage	2019	2024	Verschil absoluut	Verschil percentage
Aantal buurten	100	100	0	0,0%
Aantal woonadressen	259.382	281.358	21.976	8,5%
Aantal mensen	547.296	593.665	46.369	8,5%
Totaal buurtoppervlak in m²	61.978.367	61.978.367	0	0,0%
Private ruimte in de buurt in m²	28.097.791	28.369.761	271.971	1,0%
Publieke ruimte in de buurt in m²	33.880.576	33.608.605	-271.971	-0,8%
Groene ruimte in de buurt in m²	14.464.988	14.597.622	132.634	0,9%
Trend in m² publiek groen per woonadres in ’s-Gravenhage	**2019**	**2024**	**verschil absoluut**	**verschil percentage**
Gemiddeld m² publiek groen per woonadres	102	83	-19	-18,5%
Aantal buurten dat voldoet aan de norm (≥75m² publiek groen per woonadres per buurt)	26	24	-2	-7,7%
Percentage buurten dat voldoet aan de norm (≥75m² publiek groen per woonadres per buurt)	26,0%	24,0%	/	/
Trend in aantal buurten zonder een gebied van aaneengesloten groen ≥ 1 hectare in ’s-Gravenhage	**2019**	**2024**	**Verschil absoluut**	**Verschil percentage**
Aantal buurten met 1 stuk aaneengesloten groen van ≥1 hectare	91	90	-1	-1,1%

’s-Hertogenbosch

Trend in kerngegevens ’s-Hertogenbosch	2019	2024	Verschil absoluut	Verschil percentage
Aantal buurten	59	59	0	0,0%
Aantal woonadressen	67.167	72.033	4.866	7,2%
Aantal mensen	141.722	151.990	10.267	7,2%
Totaal buurtoppervlak in m²	30.237.858	30.237.858	0	0,0%
Private ruimte in de buurt in m²	13.675.996	13.574.909	-101.087	-0,7%
Publieke ruimte in de buurt in m²	16.561.862	16.662.949	101.087	0,6%
Groene ruimte in de buurt in m²	8.652.745	8.746.624	93.879	1,1%
Trend in m² publiek groen per woonadres in ’s-Hertogenbosch	**2019**	**2024**	**verschil absoluut**	**verschil percentage**
Gemiddeld m² publiek groen per woonadres	144	131	-13	-8,8%
Aantal buurten dat voldoet aan de norm (≥75m² publiek groen per woonadres per buurt)	39	37	-2	-5,1%
Percentage buurten dat voldoet aan de norm (≥75m² publiek groen per woonadres per buurt)	66,1%	62,7%	/	/
Trend in aantal buurten zonder een gebied van aaneengesloten groen ≥ 1 hectare in ’s-Hertogenbosch	**2019**	**2024**	**Verschil absoluut**	**Verschil percentage**
Aantal buurten met 1 stuk aaneengesloten groen van ≥1 hectare	59	58	-1	-1,7%

Tilburg

Trend in kerngegevens Tilburg	2019	2024	Verschil absoluut	Verschil percentage
Aantal buurten	105	105	0	0,0%
Aantal woonadressen	77.536	82.653	5.117	6,6%
Aantal mensen	163.601	174.398	10.797	6,6%
Totaal buurtoppervlak in m²	24.394.398	24.394.398	0	0,0%
Private ruimte in de buurt in m²	12.997.145	13.178.015	180.870	1,4%
Publieke ruimte in de buurt in m²	11.397.254	11.216.384	-180.870	-1,6%
Groene ruimte in de buurt in m²	4.967.227	4.716.561	-250.666	-5,0%
Trend in m² publiek groen per woonadres in Tilburg	**2019**	**2024**	**verschil absoluut**	**verschil percentage**
Gemiddeld m² publiek groen per woonadres	79	64	-15	-19,1%
Aantal buurten dat voldoet aan de norm (≥75m² publiek groen per woonadres per buurt)	35	32	-3	-8,6%
Percentage buurten dat voldoet aan de norm (≥75m² publiek groen per woonadres per buurt)	33,3%	30,5%	/	/
Trend in aantal buurten zonder een gebied van aaneengesloten groen ≥ 1 hectare in Tilburg	**2019**	**2024**	**Verschil absoluut**	**Verschil percentage**
Aantal buurten met 1 stuk aaneengesloten groen van ≥1 hectare	63	61	-2	-3,2%

Utrecht

Trend in kerngegevens Utrecht	2019	2024	Verschil absoluut	Verschil percentage
Aantal buurten	93	93	0	0,0%
Aantal woonadressen	152.892	173.589	20.697	13,5%
Aantal mensen	322.602	366.273	43.671	13,5%
Totaal buurtoppervlak in m²	48.312.213	48.312.213	0	0,0%
Private ruimte in de buurt in m²	19.656.568	20.095.991	439.423	2,2%
Publieke ruimte in de buurt in m²	28.655.645	28.216.222	-439.423	-1,5%
Groene ruimte in de buurt in m²	13.413.995	12.702.527	-711.468	-5,3%
Trend in m² publiek groen per woonadres in Utrecht	**2019**	**2024**	**verschil absoluut**	**verschil percentage**
Gemiddeld m² publiek groen per woonadres	126	77	-49	-39,1%
Aantal buurten dat voldoet aan de norm (≥75m² publiek groen per woonadres per buurt)	47	38	-9	-19,1%
Percentage buurten dat voldoet aan de norm (≥75m² publiek groen per woonadres per buurt)	50,5%	40,9%	/	/
Trend in aantal buurten zonder een gebied van aaneengesloten groen ≥ 1 hectare in Utrecht	**2019**	**2024**	**Verschil absoluut**	**Verschil percentage**
Aantal buurten met 1 stuk aaneengesloten groen van ≥1 hectare	88	89	1	1,1%

Venlo

Trend in kerngegevens Venlo	2019	2024	Verschil absoluut	Verschil percentage
Aantal buurten	38	38	0	0,0%
Aantal woonadressen	37.812	39.715	1.903	5,0%
Aantal mensen	79.783	83.799	4.015	5,0%
Totaal buurtoppervlak in m²	17.571.855	17.571.855	0	0,0%
Private ruimte in de buurt in m²	9.470.826	9.619.878	149.052	1,6%
Publieke ruimte in de buurt in m²	8.101.029	7.951.977	-149.052	-1,8%
Groene ruimte in de buurt in m²	3.698.802	3.573.130	-125.672	-3,4%
Trend in m² publiek groen per woonadres in Venlo	**2019**	**2024**	**verschil absoluut**	**verschil percentage**
Gemiddeld m² publiek groen per woonadres	107	99	-8	-7,8%
Aantal buurten dat voldoet aan de norm (≥75m² publiek groen per woonadres per buurt)	20	19	-1	-5,0%
Percentage buurten dat voldoet aan de norm (≥75m² publiek groen per woonadres per buurt)	52,6%	50,0%	/	/
Trend in aantal buurten zonder een gebied van aaneengesloten groen ≥ 1 hectare in Venlo	**2019**	**2024**	**Verschil absoluut**	**Verschil percentage**
Aantal buurten met 1 stuk aaneengesloten groen van ≥1 hectare	34	34	0	0,0%

Westland

Trend in kerngegevens Westland	2019	2024	Verschil absoluut	Verschil percentage
Aantal buurten	37	37	0	0,0%
Aantal woonadressen	36.516	39.724	3.208	8,8%
Aantal mensen	77.049	83.818	6.769	8,8%
Totaal buurtoppervlak in m²	12.870.060	12.870.060	0	0,0%
Private ruimte in de buurt in m²	6.921.136	6.918.380	-2.757	-0,0%
Publieke ruimte in de buurt in m²	5.948.923	5.951.680	2.757	0,0%
Groene ruimte in de buurt in m²	2.500.276	2.268.480	-231.796	-9,3%
Trend in m² publiek groen per woonadres in Westland	**2019**	**2024**	**verschil absoluut**	**verschil percentage**
Gemiddeld m² publiek groen per woonadres	106	59	-48	-44,8%
Aantal buurten dat voldoet aan de norm (≥75m² publiek groen per woonadres per buurt)	10	10	0	0,0%
Percentage buurten dat voldoet aan de norm (≥75m² publiek groen per woonadres per buurt)	27,0%	27,0%	/	/
Trend in aantal buurten zonder een gebied van aaneengesloten groen ≥ 1 hectare in Westland	**2019**	**2024**	**Verschil absoluut**	**Verschil percentage**
Aantal buurten met 1 stuk aaneengesloten groen van ≥1 hectare	32	31	-1	-3,1%

Zaanstad

Trend in kerngegevens Zaanstad	2019	2024	Verschil absoluut	Verschil percentage
Aantal buurten	37	37	0	0,0%
Aantal woonadressen	66.962	74.629	7.667	11,4%
Aantal mensen	141.290	157.467	16.177	11,4%
Totaal buurtoppervlak in m²	27.757.067	27.757.067	0	0,0%
Private ruimte in de buurt in m²	13.187.392	13.127.572	-59.820	-0,5%
Publieke ruimte in de buurt in m²	14.569.675	14.629.495	59.820	0,4%
Groene ruimte in de buurt in m²	7.789.044	7.562.901	-226.143	-2,9%
Trend in m² publiek groen per woonadres in Zaanstad	**2019**	**2024**	**verschil absoluut**	**verschil percentage**
Gemiddeld m² publiek groen per woonadres	135	111	-24	-17,5%
Aantal buurten dat voldoet aan de norm (≥75m² publiek groen per woonadres per buurt)	29	25	-4	-13,8%
Percentage buurten dat voldoet aan de norm (≥75m² publiek groen per woonadres per buurt)	78,4%	67,6%	/	/
Trend in aantal buurten zonder een gebied van aaneengesloten groen ≥ 1 hectare in Zaanstad	**2019**	**2024**	**Verschil absoluut**	**Verschil percentage**
Aantal buurten met 1 stuk aaneengesloten groen van ≥1 hectare	37	37	0	0,0%

Zoetermeer

Trend in kerngegevens Zoetermeer	2019	2024	Verschil absoluut	Verschil percentage
Aantal buurten	16	16	0	0,0%
Aantal woonadressen	56.121	58.521	2.400	4,3%
Aantal mensen	118.415	123.479	5.064	4,3%
Totaal buurtoppervlak in m²	19.655.813	19.655.813	0	0,0%
Private ruimte in de buurt in m²	7.848.915	7.764.030	-84.885	-1,1%
Publieke ruimte in de buurt in m²	11.806.898	11.891.783	84.885	0,7%
Groene ruimte in de buurt in m²	6.179.799	6.152.664	-27.135	-0,4%
Trend in m² publiek groen per woonadres in Zoetermeer	**2019**	**2024**	**verschil absoluut**	**verschil percentage**
Gemiddeld m² publiek groen per woonadres	111	107	-4	-3,2%
Aantal buurten dat voldoet aan de norm (≥75m² publiek groen per woonadres per buurt)	13	13	0	0,0%
Percentage buurten dat voldoet aan de norm (≥75m² publiek groen per woonadres per buurt)	81,3%	81,3%	/	/
Trend in aantal buurten zonder een gebied van aaneengesloten groen ≥ 1 hectare in Zoetermeer	**2019**	**2024**	**Verschil absoluut**	**Verschil percentage**
Aantal buurten met 1 stuk aaneengesloten groen van ≥1 hectare	16	16	0	0,0%

Zwolle

Trend in kerngegevens Zwolle	2019	2024	Verschil absoluut	Verschil percentage
Aantal buurten	44	44	0	0,0%
Aantal woonadressen	53.937	56.393	2.456	4,6%
Aantal mensen	113.807	118.989	5.182	4,6%
Totaal buurtoppervlak in m²	24.498.184	24.498.184	0	0,0%
Private ruimte in de buurt in m²	11.144.279	11.016.661	-127.618	-1,1%
Publieke ruimte in de buurt in m²	13.353.906	13.481.523	127.618	1,0%
Groene ruimte in de buurt in m²	7.410.045	7.385.568	-24.478	-0,3%
Trend in m² publiek groen per woonadres in Zwolle	**2019**	**2024**	**verschil absoluut**	**verschil percentage**
Gemiddeld m² publiek groen per woonadres	148	137	-10	-7,0%
Aantal buurten dat voldoet aan de norm (≥75m² publiek groen per woonadres per buurt)	33	32	-1	-3,0%
Percentage buurten dat voldoet aan de norm (≥75m² publiek groen per woonadres per buurt)	75,0%	72,7%	/	/
Trend in aantal buurten zonder een gebied van aaneengesloten groen ≥ 1 hectare in Zwolle	**2019**	**2024**	**Verschil absoluut**	**Verschil percentage**
Aantal buurten met 1 stuk aaneengesloten groen van ≥1 hectare	42	42	0	0,0%

6. Bronnenlijst

i WWF (2023), Living Planet Report Nederland. Kiezen voor natuurherstel.: https://www.wwf.nl/globalassets/pdf/lpr/living-planet-report-nl-2023-kiezen-voor-natuurherstel.pdf

ii CLO (2024), Trend van vogels in stedelijk gebied, 2007-2023: https://www.clo.nl/indicatoren/nl158505-trend-van-vogels-in-stedelijk-gebied-2007-2023

iii KNMI (z.d.), Gezondheid: https://www.knmi.nl/producten-en-diensten/gezondheid

iv WUR (2024), Groen en wonen De meerwaarde van groen in de stedelijke omgeving: https://edepot.wur.nl/412102

v Trouw (18 juli 2022), Op het snikhete stationsplein van 'meest versteende stad' Haarlem mist men de bomen: https://www.trouw.nl/binnenland/op-het-snikhete-stationsplein-van-meest-versteende-stad-haarlem-mist-men-de-bomen~bde85c35/?referrer=https://www.google.com/

vi RIVM (2021), Klimaatverandering leidt nu al tot meer sterfte door hitte: https://www.rivm.nl/nieuws/klimaatverandering-leidt-nu-al-tot-meer-sterfte-door-hitte#:~:text=Van%20alle%20sterftegevallen%20in%20de,250%20extra%20sterfgevallen%20per%20jaar

vii KNMI (2021), Water vraagt meer ruimte in stad van de toekomst: https://www.knmi.nl/over-het-knmi/nieuws/water-vraagt-meer-ruimte-in-stad-van-de-toekomst

viii KNMI (2021), Het regent nu harder in Zuid-Limburg door klimaatverandering: https://www.knmi.nl/over-het-knmi/nieuws/extreme-neerslag-in-zuid-limburg

ix RIVM (2022), Kennisbundeling Groen en Gezondheid: https://www.gezondeleefomgeving.nl/sites/default/files/2022-06/22401736_013763_FS%2BKennisbundeling%2BGroen%2Ben%2BGezondheid_V6_TG.pdf

x WUR (2024), Groen en wonen De meerwaarde van groen in de stedelijke omgeving: https://edepot.wur.nl/412102

xi RIVM (2022), Kennisbundeling Groen en Gezondheid: https://www.gezondeleefomgeving.nl/sites/default/files/2022-06/22401736_013763_FS%2BKennisbundeling%2BGroen%2Ben%2BGezondheid_V6_TG.pdf

xii WUR (2018), Zeven redenen om te investeren in een groene stad: https://www.wur.nl/nl/show-longread/zeven-redenen-om-te-investeren-in-een-groene-stad.htm

xiii CBS (2024), Natuur vangt minder fijnstof af door schonere lucht: https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2024/22/natuur-vangt-minder-fijnstof-af-door-schonere-lucht#:~:text=Vooral%20stedelijk%20groen%20zorgt%20voor%20gezondheidswinst&text=Bosgebieden%20leverden%20de%20grootste%20bijdrage,en%209%20procent%20door%20grasland.

xiv Natuur & Milieu (2021), Stad van steen?: https://natuurenmilieu.nl/app/uploads/Rapport-Verstening-Openbare-Ruimte.pdf

xv PBL (2023), Natuur in en om de Stad: https://www.pbl.nl/uploads/default/downloads/pbl-2023-natuur-in-en-om-de-stad-5023.pdf

xvi Groene Stad Challenge (2024), Hoofddorp en Nijeveen kampioen vergroenen: https://groenestadchallenge.nl/hoofddorp-en-nijeveen-kampioen-vergroenen/#:~:text=ROTTERDAM%2C%206%20juni%202024%20%E2%80%93%20De,van%20de%20Groene%20Stad%20Challenge.

xvii Regeerprogramma Kabinet-Schoof (2024): https://open.overheid.nl/documenten/ronl-f525d4046079b0beabc6f897f79045ccf2246e08/pdf

xviii Rebel (2024), Financiële verkenning Groen in en om de Stad: https://open.overheid.nl/documenten/3a3a7a8a-169f-4ac8-b85e-aa208f3bfd4e/file

xix Ministeries BZK & LNV (2024), Handreiking Groen in en om de stad: https://open.overheid.nl/documenten/c41ef7a4-b83d-4fb7-bc8f-a60dc67a0908/file

xx BZK (2024), Doe en denk mee met de nieuwe Nota Ruimte - Participatieplan 2023: https://denationaleomgevingsvisie.nl/publicaties/publicaties+nota+ruimte/handlerdownloadfiles.ashx?idnv=2637435

xxi BZK (2024), Voorontwerp Nota Ruimte: https://open.overheid.nl/documenten/15f91cbd-8b38-47e7-a036-5f8f4310e886/file

xxii Brief n.a.v. voortgangsbrief GIOS van 22 gemeenten en 5 metropoolregio's (september 2024)
https://www.kanbouwen.nl/wp-content/uploads/2024/09/Groen-in-en-om-de-Stad-Netwerk-Stedelijk-Nederland.pdf

xxiii Arcadis (2023), QuickScan Impact EU Verordening Natuurherstel:
https://open.overheid.nl/documenten/ronl-581e29b92259088a9ef0ca85e761dac27b8aa9b2/pdf

xxiv Huis van de Nederlandse Provincies (2024), Europese natuurherstelwet definitief akkoord: wat staat ons te wachten?:
https://www.nl-prov.eu/europese-natuurherstelwet-definitief-akkoord-wat-staat-ons-te-wachten/#:~:text=Op%2017%20juni%202024%20hebben,natuurherstel%20in%20verschillende%2C%20aangetaste%20ecosystemen

xxv Natuur & Milieu (2021), Manifest Bouwen voor Natuur:
https://natuurenmilieu.nl/app/uploads/Manifest-Bouwen-voor-Natuur-2.pdf

xxvi ANWB (z.d.), Zorgen om groeiend tekort aan recreatieruimte:
https://www.anwb.nl/belangenbehartiging/recreatie/zorgen-om-groeiend-tekort-aan-recreatieruimte

xxvii Natuur & Milieu (2024), Stappen naar een Nederlandse groennorm:
https://natuurenmilieu.nl/nieuws-artikel/stappen-naar-een-nederlandse-groennorm/

xxviii Brief n.a.v. voortgangsbrief GIOS van 22 gemeenten en 5 metropoolregio's (september 2024)
https://www.kanbouwen.nl/wp-content/uploads/2024/09/Groen-in-en-om-de-Stad-Netwerk-Stedelijk-Nederland.pdf

xxix ANWB, (2024). kabinetsaanpak klimaatbeleid in relatie tot de gebouwde omgeving:
https://www.kanbouwen.nl/wp-content/uploads/2024/08/Kamerbrief-Kabinetsaanpak-klimaatbeleid-in-relatie-tot-de-gebouwde-omgeving-TK-Vaste-Commissie-Binnenlandse-Zaken.pdf

xxx CBS Statline (geraadpleegd op 1 oktober 2024), Bevolkingsontwikkeling; regio per maand
https://opendata.cbs.nl/#/CBS/nl/dataset/37230ned/table?dl=A059F

xxxi Ministerie van VROM (2006), Nota Ruimte Ruimte voor Ontwikkeling:
https://www.omgevingsweb.nl/wp-content/uploads/po-assets/697320.pdf

xxxii WUR (2008), Dwingend vergroenen?: https://edepot.wur.nl/117429

xxxiii Annerstedt Van Den Bosch, M., Mudu, P., Uscila, V., Barrdahl, M., Kulinkina, A., Staatsen, B., ... & Egorov, A. I. (2016). Development of an urban green space indicator and the public health rationale.: https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/26573907/

xxxiv Europees Parlement (27 februari 2024), Aangenomen Teksten Natuurherstel, art. 8:
https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2024-0089_NL.html

xxxv Rekenkamer Utrecht (2024), Vergroening, van Droom naar Daad:
https://www.utrecht.nl/fileadmin/uploads/documenten/7.extern/Rekenkamer/20240611_Rekenkamerrapport_Vergroening__van_droom_naar_daad.pdf

xxxvi Rekenkamer Rotterdam (2024), Zorg voor Groen, Onderzoek naar Groene Buitenruimte:
https://rekenkamer.rotterdam.nl/wp-content/uploads/2024/05/RO2201-Zorg-voor-groen.pdf

xxxvii Rebel (2024), Financiële verkenning Groen in en om de Stad:
https://open.overheid.nl/documenten/3a3a7a8a-169f-4ac8-b85e-aa208f3bfd4e/file

xxxviii https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR663268#:~:text=Bovenwijkse%20voorzieningen%20zijn%20voorzieningen%20van,om%20infrastructurele%20werken%20en%20maatregelen.

xxxix Konijnendijk, Cecil C. (2023), Evidence-based guidelines for greener, healthier, more resilient neighbourhoods: Introducing the 3–30–300 rule.: https://www.researchgate.net/publication/353571108_The_3-30-300_Rule_for_Urban_Forestry_and_Greener_Cities

xl Sweco (2024), Een praktische verkenning naar een Nederlandse groennorm.
Een vergelijking van tien bestaande groennormen en financiële doorrekening van de drie best beoordeelde normen
https://natuurenmilieu.nl/app/uploads/Praktische-verkenning-naar-een-Nederlandse-Groennorm-Sweco-2024.pdf

xli Ministeries BZK & LNV (2024), Handreiking Groen in en om de stad:
https://open.overheid.nl/documenten/c41ef7a4-b83d-4fb7-bc8f-a60dc67a0908/file

xlii https://groenestadchallenge.nl/

xliii https://www.norminstituutbomen.nl/bomennorm/

xliv https://groenestadchallenge.nl/vergroeningspotenties/

Colofon

Uitgave
Natuur & Milieu
Architecten- en ingenieursadviesbureau Sweco
December 2024

Tekst en inhoud
Natuur & Milieu
Architecten- en ingenieursadviesbureau Sweco

Vormgeving
Bart van Dijk

Contact
Natuur & Milieu
info@natuurenmilieu.nl
+31 (0)30 233 13 28

Architecten- en ingenieursadviesbureau Sweco
Joeri Meliefste
Bart Jannink

NATUUR & MILIEU

Laat zien dat het kán

Arthur van Schendelstraat 600, 3511 MJ Utrecht
Postbus 1578, 3500 BN Utrecht

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

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Met belangstelling heb ik kennis genomen van het verslag van de vaste commissie voor Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit van 9 november 2020 over het wetsvoorstel stikstofreductie en natuurverbetering.
In deze nota naar aanleiding van het verslag beantwoord ik de door de verschillende leden gestelde vragen. Hierbij houd ik de volgorde van het verslag aan. Voor de leesbaarheid is de tekst van het verslag schuin gedrukt en zijn de vragen genummerd.

I. ALGEMEEN

De leden van de VVD-fractie hebben kennisgenomen van het voorstel van wet tot wijziging van de Wet natuurbescherming en de Omgevingswet (stikstofreductie en natuurverbetering). Sinds de uitspraak van de Raad van State op 29 mei 2019 is er behoefte aan een langetermijnperspectief voor de aanpak van het stikstofprobleem, om met inachtneming van de uitspraak van de Raad van State ook weer tot perspectief voor de vergunningverlening en bijbehorende economische activiteiten te komen. Zoals ook de regering stelt, heeft het stilvallen van vergunningverlening op sommige plekken in het land grote economische en maatschappelijke gevolgen. Het is dan ook in dat perspectief dat deze leden het wetsvoorstel beoordelen.

1. In het licht van het kaderstellende karakter van het voorliggende wetsvoorstel hebben zij nog vragen en opmerkingen. Vanwege het kaderstellende karakter zullen onderliggende (bron)maatregelen met mede-overheden moeten worden uitgewerkt, met name in het programma stikstofreductie en natuurverbetering. Wat is de actuele planning voor de totstandkoming van dit programma en de afzonderlijke daarin voorgenomen (bron)maatregelen?

Het programma is momenteel nog in ontwikkeling, het streven is het integrale programma in de eerste helft van 2021 vast te stellen. Belangrijke elementen uit dat programma zijn ondertussen al ter hand genomen. De bronmaatregelen zoals gepresenteerd in mijn brief van 24 april 2020 (Kamerstuk 35 334, nr. 82) zullen een onderdeel van dit programma vormen. Al deze bronmaatregelen worden nu verder uitgewerkt. Een aantal van deze individuele bronmaatregelen zal al voor 2021 geïmplementeerd zijn, zoals bijvoorbeeld de regeling voor gerichte opkoop van piekbelasters (Regeling provinciale aankoop veehouderijen nabij natuurgebieden, die op 3 november 2020 is gepubliceerd (Stcrt. 2020, 57568) of de subsidieregeling voor brongerichte verduurzaming in het kader van de stalmaatregelen (Regeling Brongerichte verduurzaming van stallen en managementmaatregelen, Kamerstuk 35 334, nr. 44) of de subsidieregeling voor retrofit binnenvaart waarvoor publicatie begin 2021 is voorzien. Het Rijk trekt bij de implementatie van bronmaatregelen gezamenlijk op met de provincies en andere stakeholders. Voor wat betreft het Natuurherstelpakket als onderdeel van het programma, heb ik begin juli 2020 op hoofdlijnen afspraken gemaakt met de provincies. Deze worden momenteel nader geconcretiseerd in een uitvoeringsprogramma en een Agenda Natuurinclusief. Ik streef ernaar om dit uitvoeringsprogramma medio december 2020 naar uw Kamer te sturen zodat de eerste maatregelen van het natuurpakket van het programma, zoals voorzien per 2021 van start gaan.

De leden van de PVV-fractie hebben kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel en hebben nog een aantal vragen.

De leden van de CDA-fractie hebben kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Hierover hebben deze leden nog vragen aan de regering.

De leden van de D66-fractie hebben met interesse kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Deze leden zien het belang van de wijzigingen in zodat de stikstofproblematiek structureel wordt aangepakt en een resultaatverplichting in de vorm van een omgevingswaarde wordt opgenomen in de Wet. Natuurherstel en de vermindering van de stikstofbelasting op Natura 2000-gebieden in Nederland moeten centraal blijven staan. Het terugdringen van de stikstofuitstoot is daarbij een grote opgave voor de Nederlandse samenleving. Er is te lang op de pof van de natuur geleefd waardoor de huidige staat van instandhouding in vele natuurgebieden zeer slecht is. Over de voorliggende wetswijziging hebben deze leden nog enkele vragen.

De leden van de GroenLinks-fractie hebben met onvrede kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Anderhalf jaar na het uitbreken van de stikstofcrisis, zijn deze leden van mening dat er veel te weinig gebeurt om de stikstofcrisis duurzaam op te lossen en zij hebben daarom een aantal vragen.

2. De leden van de SP-fractie hebben kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Deze leden onderschrijven het belang om zo spoedig mogelijk maatregelen te nemen in het kader van de stikstofcrisis, om (woning)bouw mogelijk te maken en de natuurkwaliteit te verbeteren. Zij hebben wel ernstige twijfels of dit wetsvoorstel deze problemen afdoende zal aanpakken en hebben derhalve een fors aantal vragen en kanttekeningen. Zij constateren dat de regering heeft aangedrongen op een spoedige behandeling van het wetsvoorstel. Sterker nog, dit verzoek bereikte hen nog enkele uren voordat ze het daadwerkelijke wetsvoorstel mochten ontvangen. Zij hebben begrip voor de roep om snelle behandeling in het kader van de ernst van de stikstofproblematiek, maar zien wel een grote tegenstelling tussen de korte tijd van behandeling en de zeer lange tijd die de regering heeft genomen om tot dit wetsvoorstel te komen. Dit wordt versterkt door de eveneens zeer korte consultatieronde die de regering zichzelf heeft gepermitteerd voor de zomer. In dit kader wijzen deze leden ook op de dikwijls hierover verontwaardigde inbrengen van verschillende maatschappelijke organisaties in de consultatie. Deze leden menen dat de tijd voor consultatie en parlementaire behandeling aan de ene kant en de tijd die de regering genomen heeft om te komen tot dit wetsvoorstel niet in verhouding is. Zij vragen de regering hierop te reflecteren.

Het kabinet heeft op 24 april 2020 besloten over de invulling van een solide structurele aanpak van de stikstofproblematiek. Kern van deze aanpak is met volle inzet te werken aan herstel en versterking van de natuur en het terugdringen van de stikstofuitstoot. Met een omvangrijk pakket aan natuur- en bronmaatregelen en bijbehorende middelen geeft het kabinet langjarig een concrete, substantiële invulling aan deze opgave. Door de structurele aanpak kan ook weer meer ruimte ontstaan voor economisch en maatschappelijk relevante activiteiten: het structurele pakket legt ook het fundament voor het op structurele basis mogelijk maken van toestemmingverlening. Het wetsvoorstel voorziet in de wettelijke verankering van de structurele aanpak en introduceert ook een partiële vrijstelling van de Natura 2000-vergunningplicht wat betreft de gevolgen van de stikstofdepositie door activiteiten van de bouwsector. Deze partiële vrijstelling kan ook helpen bij het vaststellen van bestemmingsplannen door gemeenten. Als het bestemmingsplan dient om bepaalde bouwactiviteiten of de aanleg of wijziging van werken mogelijk te maken, zal voor dit onderdeel van het plan kunnen worden verwezen naar het feit dat hiervoor op projectniveau al een beoordeling door de wetgever heeft plaatsgevonden die een partiële vrijstelling voor de bouwfase van het project heeft vastgesteld. Als gevolg daarvan kan de betrokken hoeveelheid stikstof in de bouwfase ook bij de plantoets buiten beschouwing worden gelaten.

3. Zij wijzen erop dat er vanuit diverse sectoren gevraagd wordt om een door de overheid beheerde stikstofbank waarin gewonnen ruimte eventueel regionaal weer kan worden verdeeld. Waarom heeft de regering niet voor deze opzet gekozen?

Met de ministeriële regeling waarover ik uw Kamer heb geïnformeerd met mijn brief van 23 maart 2020 (Kamerstuk 35 334, nr. 72) is het stikstofregistratiesysteem (SSRS) in werking getreden. Dit systeem maakt de vergunningverlening voor woningbouwprojecten en toestemmingsverlening voor zeven infrastructurele projecten mogelijk.

In de brief aan de Kamer van 24 april 2020 (Kamerstuk 35 334, nr. 82) heb ik aangekondigd dat er gewerkt wordt aan een systeem om vrijvallende ruimte bij extern salderen in te kunnen zetten voor

andere vormen van toestemmingverlening. Dit systeem maakt geen onderdeel uit van het onderhavige wetsvoorstel dat ertoe strekt de structurele aanpak, met als hoofddoel het realiseren van een gunstige of – waar dat nog niet mogelijk is – een verbeterde landelijke staat van instandhouding van stikstofgevoelige soorten en habitattypen, wettelijk te verankeren. Momenteel werk ik samen met de provincies aan dit systeem waarin onder meer vrijgevallen stikstofruimte bij extern salderen kan worden vastgelegd, zodat deze ruimte kan worden ingezet voor maatschappelijke en economische ontwikkelingen. Het streven is om dit systeem in het voorjaar van 2021 in werking te laten treden.

4. Zij constateren ook dat de vraagstukken over extern salderen, en de verschillende aanpakken van provincies, in het veld voor vel beroering zorgen. Is hier niet meer coördinatie vanuit het Rijk nodig?

Er zijn bestuurlijke afspraken gemaakt dat het Rijk en provincies extern salderen met veehouderijbedrijven gefaseerd openstellen en daarbij zijn gezamenlijk de randvoorwaarden voor openstelling bepaald. Het is aan de gedeputeerde staten van de verschillende provincies om, voor die projecten waar de provincie bevoegd gezag is, te besluiten wanneer extern salderen met veehouderijen binnen een provincie mogelijk wordt gemaakt. Sommige provincies hebben een eigen afweging gemaakt om extern salderen met veehouderijbedrijven nog niet open te stellen. Dat respecteer ik, want gegeven de karakteristieken van de betrokken gebieden kan het stikstofvraagstuk in iedere provincie anders uitpakken. Voor projecten waar het Rijk bevoegd gezag is, staat extern salderen met veehouderijbedrijven open. De regeling is om te beginnen voor één jaar opengesteld, waarna op basis van een grondige evaluatie van de omvang en de effecten wordt besloten of de regeling wordt verlengd.

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel dat moet dienen tot stikstofreductie en natuurverbetering. Deze leden waarderen het feit dat doelstellingen dienaangaande in een wet verankerd worden. Echter zijn zij van mening dat het daarin vastgelegde ambitieniveau onvoldoende recht doet aan het belang van stikstofreductie, natuurverbetering en het creëren van vergunningsruimte voor woningbouw en economische ontwikkeling. Zij gaan daar hieronder in een aantal vragen en opmerkingen nader op in.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben met betrokken belangstelling kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel.

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie hebben met grote teleurstelling kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel en hebben hierover een aantal vragen en opmerkingen.

De leden van de SGP-fractie hebben met zorg kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel en hebben nog verschillende vragen.

De leden van de FvD-fractie hebben met grote afkeuring kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel en hebben nog een aantal vragen.

1. Inleiding

5. De leden van de VVD-fractie lezen dat de structurele aanpak als hoofddoel heeft het realiseren van een gunstige of, waar dat nog niet mogelijk is, verbeterde landelijke staat van instandhouding van stikstofgevoelige soorten en habitattypen als belangrijkste randvoorwaarde voor nieuwe maatschappelijke en economische ontwikkelingen. Tegelijk is de regering zich bewust, mede als gevolg van de situatie door het coronavirus, van de opgave om de economie en het maatschappelijk leven weer op gang te brengen. In dit verband vragen deze leden hoe de regering heeft afgewogen, zoals ook in paragraaf 2.1 is uiteengezet, dat volgens de Habitatrichtlijn ook rekening moet worden gehouden met de sociaal-economische vereisten van (het tempo van) natuurherstel.

Met de structurele aanpak wordt stevig ingezet op natuurherstel opdat geleidelijk ook meer ruimte ontstaat voor economische ontwikkeling. Het kabinet is zich namelijk bewust van de opgave om economische en maatschappelijke ontwikkelingen weer op gang te brengen. De coronacrisis heeft deze opgave versterkt onder de aandacht gebracht. In dat licht heeft het kabinet extra aandacht

besteed aan de omvang, financiering en timing van de voorgestelde maatregelen in de overweging voor het pakket bronmaatregelen. Daarnaast is in het wetsvoorstel ook de partiële vrijstelling voor tijdelijke activiteiten van de bouwsector opgenomen om deze sector perspectief te bieden.

6. Is in dit verband een analyse gemaakt van de economische gevolgen als gevolg van het niet tijdig kunnen verstrekken van vergunningen voor economische en maatschappelijke (bouw)activiteiten, teneinde de afweging tussen de verplichtingen uit de Habitatrichtlijn en de economische gevolgen te kunnen maken?

Het kabinet heeft een dergelijke analyse niet expliciet gemaakt, maar onderkent de spanning tussen de verplichtingen uit de Habitatrichtlijn en de behoefte aan ruimte voor economische en maatschappelijke ontwikkeling. Het kabinet kent en erkent de signalen van publieke en private projecten die vertraging oplopen of geen doorgang kunnen vinden door de stikstofproblematiek. Bij het vaststellen van de omgevingswaarde is nadrukkelijk rekening gehouden met wat haalbaar en betaalbaar is. Daarnaast worden de beperkte mogelijkheden voor een verantwoorde vergunningverlening zo veel mogelijk benut, zoals met de aangekondigde partiële vrijstelling voor tijdelijke bouwactiviteiten in combinatie met een extra versterking van de structurele aanpak. Dat is geen garantie dat alles door kan gaan. Daarom blijft het kabinet samen met de andere betrokken bestuursorganen waaronder provincies zoeken naar mogelijkheden om toestemmingsverlening verder op gang te helpen.

De leden van de VVD-fractie lezen dat de structurele aanpak mede een oplossing moet bieden voor de situatie die is ontstaan nu het programma aanpak stikstof (PAS) niet voldoende waarborgen biedt om de vergunningverlening op te baseren. Door de structurele aanpak kan ook weer meer ruimte ontstaan voor economisch en maatschappelijk relevante activiteiten.

7. Kan de regering gefundeerd uiteenzetten hoe en in welk tempo de komende jaren als gevolg van de structurele aanpak de ruimte voor vergunningverlening ontstaat?

Op 24 april 2020 heeft het kabinet de structurele aanpak gepresenteerd (Kamerstuk 35 334, nr. 82). De structurele aanpak voorziet in een omvangrijk pakket aan natuur- en bronmaatregelen gericht op structurele reductie van de stikstofbelasting en op herstel en verbetering van de natuurcondities in de Natura 2000-gebieden. Zo geeft het kabinet langjarig een concrete, substantiële invulling aan de opgave. Hiervoor heeft het kabinet voor de periode tot aan 2030 5 miljard euro beschikbaar gesteld, waarvan ruim 2 miljard voor het nemen van bronmaatregelen en circa 3 miljard euro voor natuurmaatregelen. Dit is nodig om behoud te verzekeren en verbetering mogelijk te maken. Door middel van monitoring worden zowel de ontwikkelingen op het gebied van stikstofdepositie als natuur gevolgd zodat bijgestuurd kan worden als blijkt dat dit nodig is om in 2030 te voldoen aan de resultaatsverplichtende omgevingswaarde voor stikstofdepositie, om natuurbehoud te kunnen blijven verzekeren en om de instandhoudingsdoelstellingen (op termijn) te realiseren. Mocht blijken dat voor specifieke gebieden, habitats of soorten aanvullende maatregelen nodig zijn, dan worden die getroffen. Om de reductie van de depositie van stikstof op daarvoor gevoelige habitats in Natura 2000-gebieden te verzekeren, zal een stikstofdoelstelling als een resultaatsverplichting gelden. De stikstofdoelstelling van het kabinet borgt dat ten minste 50% van het areaal van de voor stikstof gevoelige habitats in Natura 2000-gebieden in 2030 onder de kritische depositiewaarde (hierna: KDW) gebracht zijn. Door de structurele aanpak ontstaat ook weer meer ruimte voor economisch en maatschappelijk relevante activiteiten.

Ten eerste groeien de mogelijkheden hiervoor doordat de stikstofdepositie steeds verder wordt teruggedrongen. Daar waar uitgesloten kan worden dat stikstof geen beperking is voor de natuurkwaliteit, kan er gemakkelijker toestemming worden verleend aan activiteiten en projecten met stikstofdepositie.

Ten tweede ontstaat er ruimte voor activiteiten en projecten door de ingestelde ontwikkelreserve als onderdeel van de structurele aanpak. Deze reserve wordt ingezet om de meldingen in vergunningen om te zetten en om projecten van nationaal belang mogelijk te maken. De ontwikkelreserve kent een

omvang van gemiddeld minimaal 20 mol[1]. Het pakket aan maatregelen zal dus zoveel depositiereductie op moeten leveren dat zowel de resultaatsverplichtende omgevingswaarde behaald wordt, als de 20 mol van de ontwikkelreserve. Ook moet de natuur kunnen herstellen. Het garanderen van een grotere omvang van de ontwikkelreserve staat niet in verhouding tot de opgave om de natuur te laten herstellen. Om de reserve in te kunnen zetten moeten de effecten van de maatregelen vaststaan. Dat gebeurt stapsgewijs vanaf het voorjaar van 2021.

8. Kan de regering daarbij ook ingaan op de situatie in die landsdelen waar bronmaatregelen onvoldoende soelaas bieden, in het bijzonder vanwege de stikstofdepositie vanuit het buitenland en/of van zee?

Vanwege de invloed van stikstofdepositie van buitenlandse bronnen heb ik recent het stikstofvraagstuk met de Vlaamse minister van het departement Omgeving besproken. Daarnaast ben ik voornemens om binnenkort met de Duitse deelstaten Noordrijn-Westfalen en Nedersaksen te bespreken hoe stikstofemissies en -depositie over de grens kunnen worden gereduceerd. Grensoverschrijdende samenwerking is tevens onderdeel van de gebiedsgerichte aanpak van de (grens)provincies.

9. Wat zijn de verwachtingen voor de vergunningverlening op de korte termijn (woningbouw, MIRT-projecten) in het licht van de eerder genomen maatregelen?

Het stikstofregistratiesysteem (SSRS) is sinds maart 2020 operationeel en gevuld met de depositieruimte die beschikbaar is uit de snelheidsverlaging. Op basis daarvan zijn inmiddels de eerste vergunningen voor woningbouw verleend en zijn reserveringen gemaakt voor drie infrastructuurprojecten. De depositieruimte vanuit de snelheidsverlaging is nog niet uitgeput. Naar verwachting wordt de ruimte in het voorjaar van 2021 aangevuld met de daartoe aangeduide stikstofeffecten vanuit de warme sanering varkenshouderij.

10. De leden van de VVD-fractie lezen dat de regering ernaar streeft tot een volledige gunstige staat van instandhouding te komen. Hoewel het, zoals beschreven in paragraaf 2.1 van de memorie van toelichting, aan de lidstaten zelf is om te bepalen op welke wijze en in welk tempo hieraan uitvoering wordt gegeven, roept dat wel de vraag op of dit streven realistisch is gegeven de omvang van de stikstofdepositie uit het buitenland die in vele gebieden (ver) boven de kritische depositiewaarde (KDW) ligt. Kan de regering hierop een reactie geven en daarbij ook ingaan op de gevolgen als een gunstige staat van instandhouding met nationale maatregelen niet te realiseren is?

Het kabinet streeft ernaar tot een volledige gunstige staat van instandhouding te komen. Dit is bovendien nodig om aan internationale verplichtingen conform de Vogel- en Habitatrichtlijn te kunnen voldoen. Een daling van de stikstofdepositie is noodzakelijk om deze gunstige staat van instandhouding te bereiken. Deze daling wordt enerzijds gerealiseerd door een daling van depositie uit binnenlandse emissiebronnen te bewerkstelligen via de structurele aanpak stikstof, het klimaatakkoord en door eerder vastgesteld bronbeleid. Daarnaast wordt ook een daling van de depositie die afkomstig is van buitenlandse bronnen voorzien als gevolg van de ook voor andere Europese landen geldende verplichtingen van de NEC-richtlijn. Bovendien is het kabinet in gesprek met Vlaanderen om gezamenlijk een grensoverschrijdende stikstofaanpak uit te werken en start binnenkort de dialoog met de Duitse deelstaten Noordrijn-Westfalen en Nedersaksen om een gemeenschappelijke emissie/stikstofopgave te verkennen.
In sommige Natura 2000-gebieden zal, vanwege de forse omvang van stikstofdepositie, de opgave tot het bereiken van een waarde onder de KDW veel lastiger zijn. Daarom wordt onderzoek gedaan naar de vraag in hoeverre en voor hoe lang natuurherstelmaatregelen soelaas kunnen bieden voor het bereiken van de instandhoudingsdoestellingen in Natura 2000-gebieden waar de KDW (nog) niet wordt onderschreden. Als eerste stap wordt daarbij gekeken naar de relatie tussen de mate van overschrijding van de KDW en de natuurkwaliteit. Een aanpak voor specifieke gebieden kan in de gebiedsgerichte aanpak worden uitgewerkt.

[1] Met 'mol' wordt verwezen naar de eenheid mol stikstof per hectare per jaar (mol N/ha/jr). Alle hoeveelheden betreffen gemiddelden, tenzij expliciet anders aangegeven.

11. De leden van de VVD-fractie herinneren zich dat bij de aankondiging van de structurele aanpak van de stikstofproblematiek door de regering (Kamerstuk 35 334, nr. 82) een ontwikkelreserve van 20 mol/ha/jaar is aangekondigd, en vragen de regering in dat verband hoe de instelling van deze ontwikkelreserve wordt geborgd in het onderhavige wetsvoorstel.

In de Kamerbrief van 24 april 2020 (Kamerstuk 35 334, nr. 82) heeft het kabinet de ontwikkelreserve aangekondigd als onderdeel van de structurele aanpak. Een nadere toelichting op de structurele aanpak en de ontwikkelreserve vindt u in het antwoord op vraag 7.
Het wetsvoorstel strekt ertoe om de structurele aanpak te verankeren in de Wet natuurbescherming (hierna: Wnb) en later de Omgevingswet, waarin de natuurwetgeving wordt opgenomen. Het structurele pakket legt het fundament voor het op structurele basis mogelijk maken van toestemmingverlening, waaronder ook de ontwikkelreserve. De ontwikkelreserve zelf hoeft niet vastgelegd te worden op wettelijk niveau. Deze reserve wordt toegepast nadat de uitwerking en de uitvoering van de bronmaatregelen heeft plaatsgevonden.

12. Daarnaast vragen deze leden wat de onderbouwing is voor de hoogte van deze ontwikkelreserve, voor welke doeleinden deze kan worden ingezet en hoe de afwegingen over de inzet van deze ontwikkelreserve plaatsvinden.

Voor het antwoord op het eerste deel van deze vraag verwijs ik naar de beantwoording van vraag 7. De ontwikkelreserve wordt met prioriteit aan de meldingen toegedeeld. Ook is er ruimte beschikbaar voor projecten met nationale belangen.

13. Indien de omvang van de ontwikkelreserve ontoereikend is, welke mogelijkheden ziet de regering dan om in de komende jaren de ontwikkelreserve te vergroten?

Een nadere toelichting op de structurele aanpak en de ontwikkelreserve vindt u in het antwoord op 7. Om de ontwikkelreserve te vergroten, is het noodzakelijk om aanvullende bronmaatregelen te treffen.

14. De leden van de VVD-fractie herinneren zich ook dat eerder sprake is geweest van niet alleen het instellen van een partiële vrijstelling voor bouwactiviteiten, maar ook van een regionale drempelwaarde. Ziet de regering mogelijkheden voor het instellen van dergelijke regionale drempelwaarden? Zo ja, op welke termijn?

Het instellen van een regionale drempelwaarde moet per Natura 2000-gebied beargumenteerd worden. Depositie die mogelijk wordt gemaakt door een drempelwaarde mag namelijk (in combinatie met andere plannen en projecten) niet tot een significant negatief effect leiden op beschermde habitats. De staat van de natuur, de maatregelen die nodig zijn om de instandhoudingsdoelen te bereiken in een gebied en of er al dan niet sprake is van een reeds met stikstof overbelaste situatie, beïnvloeden daarom de mogelijkheden om een drempelwaarde in te voeren in een gebied. Dit maakt het kunnen instellen van een regionale drempelwaarde uitermate complex. Het Rijk en provincies blijven de mogelijkheden voor een regionale drempelwaarde onderzoeken.

15. Ook industriële projecten worden vaak gekenmerkt door zeer kleine deposities op grote afstanden in zeer veel gebieden. Acht de regering het haalbaar dat een kleine drempelwaarde voor industriële deposities kan worden geïntroduceerd? Zo ja, op welke termijn?

Eerder heeft het kabinet aangegeven niet voor een generieke en/of sectorale drempelwaarde te kiezen, omdat dit een disproportionele en ongerichte inzet van maatregelen vraagt (Kamerstuk 35 334, nr. 25). Wel onderzoekt het kabinet in hoeverre aanpassing van de huidige rekenkundige grenswaarde van 0,005 mol N/ha/jr mogelijk is, en hoe in het kader van toestemmingverlening omgegaan moet worden met de berekende, zeer kleine depositiebijdragen op grote afstand van projecten en op welke wijze generiek beleid hiervoor een oplossing kan bieden. Met de andere betrokken bestuursorganen wordt verkend of via een stikstofregistratiesysteem ruimte hiervoor kan worden ingezet. Over de uitkomsten hiervan zal uw Kamer worden geïnformeerd.

16. De leden van de VVD-fractie constateren dat de regering in de afgelopen periode in diverse brieven heeft aangegeven dat de PAS-meldingen legaal gehouden zullen worden. De regering heeft ook aangegeven het proces om tot het verstrekken van vergunningen over te gaan waar mogelijk te versnellen. Welke mogelijkheden ziet de regering in dit verband? Betrekt de regering in deze afweging ook het gegeven dat het nog steeds uitblijven van vergunningen tot grote (financiële) onzekerheid bij de betrokken ondernemers leidt, en dat bij gebrek aan vergunning deze bedrijven thans ook geen mogelijkheid hebben tot deelname aan intern of extern salderen?

Melders zitten buiten hun schuld zonder een vergunning, wat leidt tot (financiële) onzekerheid. Het kabinet acht het dan ook van groot belang dat zo spoedig mogelijk alle melders van een vergunning kunnen worden voorzien. Voor het omzetten van de meldingen in vergunningen is een basisaanpak in ontwikkeling op basis van de bronmaatregelen uit de structurele aanpak waarover ik uw Kamer op korte termijn nader zal informeren. Ten aanzien hiervan onderzoek ik of er versnelling plaats kan vinden. Een van de manieren is om het aantal maatregelen te vergroten dat voor toestemmingverlening wordt ingezet. Daartoe is het wel vereist dat de effecten aantoonbaar vaststaan. Ik ben in gesprek met de landbouwsector of er bereidheid is om de maatregelen zo aan te passen dat dit mogelijk is.

Een andere mogelijkheid om meldingen sneller in vergunningen om te kunnen zetten, is het benutten van stikstofruimte die ontstaat door transacties in de regio, bijvoorbeeld (rest)ruimte die overblijft bij het opkopen van bedrijven. Daar waar op korte termijn bedrijven bereid zijn om te stoppen, kan stikstofruimte van die bedrijven worden ingezet voor de melders. Deze aanvullende mogelijkheid ten opzichte van de maatregelen uit het structurele pakket ben ik op dit moment aan het uitwerken. Dit zijn aanvullende sporen ten opzichte van de basisaanpak.

Daarnaast ben ik in gesprek met de financiële sector over een oplossing voor de financieringsproblemen die kunnen ontstaan door het ontbreken van een passende vergunning. Tot slot zullen het Rijk en de provincies in hun rol als bevoegd gezag, eventuele handhavingsverzoeken afwijzen.

17. De leden van de VVD-fractie herinneren zich dat de regering in haar brief aan de Kamer van 24 april 2020 (Kamerstuk 35334, nr. 82) aangaf dat ze voor de stikstofruimte die ontstaat omdat bij extern salderen niet alle ruimte benut zal worden door de saldo ontvanger, werkt aan een structureel systeem om deze vrijvallende stikstofruimte op hexagoonniveau efficiënt in te zetten, bijvoorbeeld via een depositiebank die voor alle sectoren, waaronder de landbouw, beschikbaar is. Kan de regering aangeven hoe het met deze ontwikkeling staat en waarom deze depositiebank geen onderdeel uitmaakt van dit wetsvoorstel?

Voor de beantwoording van de vraag over de depositiebank verwijs ik naar het antwoord op vraag 3 van de leden van de SP-fractie.

De leden van de CDA-fractie hebben altijd ingezet op een zo constructief en gedragen mogelijke aanpak van de stikstofproblematiek, waarbij verder dan de korte termijn en breder dan één belang wordt gekeken. Het tekort aan betaalbare woningen heeft bijvoorbeeld geleid tot torenhoge prijzen en jarenlange wachtlijsten. Door het woningtekort is het aantal daklozen verdubbeld tot ruim 40.000 mensen. De reden is pijnlijk eenvoudig: het geloof in de markt was te groot. Voor investeerders is het bouwen van duurdere koopwoningen of de aanleg van een bedrijventerrein lucratiever dan het bouwen van woningen.

18. De leden van de CDA-fractie zijn van mening dat een beloningsregeling, met een aanpak op basis van respect voor de boer, meer bijdraagt aan de stikstofreductie en dat een kennisvoucher voor boeren minder zal stimuleren om mee te werken. Is de regering bereid een beloningsregeling te maken voor die bedrijven die bereid zijn bovenwettelijke stikstofmaatregelen te nemen? Deze leden zijn van mening dat hiermee ook structureel en bedrijfsspecifiek de stikstofuitstoot kan worden verminderd.

In de ontwikkeling van de Nederlandse landbouw tot het niveau waar zij zich nu bevindt heeft landbouwvoorlichting een grote rol gespeeld. Het leren van de laatste wetenschappelijke inzichten

over hedendaagse landbouw en de toepassing daarvan in alle facetten van het boerenbedrijf heeft ons ver gebracht. Ook voor het succes van de stikstofmaatregelen is het belangrijk dat er voldoende inzicht en duidelijkheid is bij de boer, zodat deze een goede keuze kan maken die ook voor de lange termijn perspectief biedt. Daarom stel ik vouchers beschikbaar, waarmee boeren cursussen of advies kunnen inkopen waar zij behoefte aan hebben.
Naast deze ondersteuning in kennis en inzicht moeten boeren de financiële ruimte hebben om verduurzamingsmaatregelen te nemen. Bij de uitwerking van maatregelen wordt gekeken naar de haalbaarheid en betaalbaarheid. Beloningen vanuit de markt voor duurzame landbouwproducten kunnen hier aan bijdragen en het ondernemerschap van de boer versterken. Maar bij sommige maatregelen is een gerichte extra ondersteuning nodig. Ik stel veel regelingen beschikbaar die verduurzaming en innovatie ondersteunen. Daarbij denk ik onder andere aan de Subsidieregeling brongerichte verduurzaming, de beoogde subsidiëring van waterbassins voor mestaanwending en het Omschakelfonds waaraan gewerkt wordt. Bij elke regeling beoog ik alle aspecten van verduurzaming in samenhang te bevorderen.

De leden van de CDA-fractie zijn voorstander van inzet van innovatie en nieuwe meettechnieken waarmee de gestelde doelmaatregelen vertaald kunnen worden in opgave op bedrijfsniveau. Deze leden willen naar het stellen van doelmaatregelen en daarbij ruimte bieden aan vakmanschap van de ondernemer en het, al dan niet financieel, ondersteunen van innovatie en verduurzaming door de overheid. Zo ook nu is de inzet van deze leden hierop gericht.

19. In algemene zin constateren de leden van de SP-fractie dat de keuze van de regering voor een raamwet met een harde doelstelling en daarnaast een programma een aantal van de maatschappelijke problemen in het stikstofdossier niet oplost. In de eerste plaats wijzen deze leden erop dat de basis voor vergunningverlening in het kader van de natuurbeschermingswet die het PAS bood geen vervanging heeft in het nieuwe stelsel. Zij wijzen bijvoorbeeld op het door de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) aangedragen probleem dat gemeenten op het gebied van woningbouw hun plancapaciteit niet kunnen vergroten omdat zij vanwege de stikstofproblematiek moeilijk bestemmingsplannen kunnen vaststellen. Zij vragen de regering op welke wijze deze wet aan deze problematiek tegemoetkomt of welke andere maatregelen nog genomen gaan worden.

Het kabinet heeft op 24 april 2020 besloten over de invulling van een solide structurele aanpak van de stikstofproblematiek. Kern van deze aanpak is met volle inzet te werken aan herstel en versterking van de natuur en het terugdringen van de stikstofuitstoot. Met een omvangrijk pakket aan natuur- en bronmaatregelen en bijbehorende middelen geeft het kabinet langjarig een concrete, substantiële invulling aan deze opgave. Door de structurele aanpak kan ook weer meer ruimte ontstaan voor economisch en maatschappelijk relevante activiteiten: het structurele pakket legt ook het fundament voor het op structurele basis mogelijk maken van toestemmingverlening. Het wetsvoorstel voorziet in de wettelijke verankering van de structurele aanpak en introduceert ook een partiële vrijstelling van de Natura 2000-vergunningplicht wat betreft de gevolgen van de stikstofdepositie door activiteiten van de bouwsector. Deze partiële vrijstelling kan ook helpen bij het vaststellen van bestemmingsplannen door gemeenten. Als het bestemmingsplan dient om bepaalde bouwactiviteiten of de aanleg of wijziging van werken mogelijk te maken, zal voor dit onderdeel van het plan kunnen worden verwezen naar het feit dat hiervoor op projectniveau al een beoordeling door de wetgever heeft plaatsgevonden die een partiële vrijstelling voor de bouwfase van het project heeft vastgesteld. Dientengevolge kan de betrokken hoeveelheid stikstof in de bouwfase ook bij de plantoets buiten beschouwing worden gelaten.

20. De leden van de SP-fractie missen ook expliciet een oplossing voor de PAS-melders. Deze groep die onder het PAS te goeder trouw gebruikmaakte van de mogelijkheid tot alleen melding, is sinds de uitspraak van de Raad van State in mei 2019 geconfronteerd met het met terugwerkende kracht illegaal zijn van hun ontwikkelingen. Deze leden vinden dit vanuit rechtszekerheid een ongewenste ontwikkeling. Zij constateren dat de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) vorig jaar heeft beloofd dat deze meldingen alsnog gelegaliseerd zullen worden. Deze leden hebben sympathie voor die intentie, maar twijfelen over de haalbaarheid van deze toezegging van de minister. Zij wijzen in dit kader ook op uitspraken van het Hof van Justitie (Grüne Liga Sachsen e.V. e.a. tegen Freistaat Sachsen) waarin wordt gesteld dat het rechtszekerheidsbeginsel niet kan prevaleren boven het verslechteringsverbod (zie hieronder) uit de Habitatrichtlijn. Deze leden vragen de regering

waarom er niet is besloten tot de aangekondigde legalisering van PAS-meldingen middels deze wet en op welke termijn er dan wel voortgang op dit dossier verwacht kan worden.

De toezegging om de melders ten tijde van het Programma Aanpak Stikstof (hierna: PAS) van een vergunning te voorzien, blijft voor mij van onverminderde prioriteit. Deze initiatiefnemers hebben immers te goeder trouw gehandeld, en verkeren buiten hun schuld in deze situatie. Het is noodzakelijk dat deze activiteiten, indien significant negatieve effecten als gevolg van deze activiteiten niet op voorhand kunnen worden uitgesloten, passend beoordeeld worden. Als uit deze passende beoordeling volgt dat significant negatieve effecten kunnen worden uitgesloten, kan een vergunning worden verstrekt. Om dit te kunnen uitsluiten, zal het in veel gevallen nodig zijn mitigerende maatregelen te treffen. Het is immers van groot belang dat de juridische houdbaarheid gemaximaliseerd is. Aangezien de benodigde maatregelen onderdeel zijn van het programma stikstofreductie en natuurherstel als voorzien in dit wetsvoorstel helpt deze wet wel bij het omzetten van meldingen in vergunningen. De ontwikkelreserve kan immers pas voor het omzetten van meldingen worden ingesteld als de maatregelen uitgevoerd zijn en effect hebben.

Met deze systematiek gaat het legaal houden van de meldingen niet ten koste van de natuur. Sterker nog: vanwege de bijzondere situatie dat de meeste te vergunnen activiteiten op dit moment al plaatsvinden, leidt deze systematiek ertoe dat de stikstofdepositie feitelijk daalt. De feitelijke depositie van de meeste PAS-melders blijft immers gelijk, terwijl de mitigerende maatregelen zorgen voor een daling in de depositie.

Op dit moment is de inschatting dat het verlenen van de eerste vergunningen in de eerste helft van 2021 plaatsvindt. De laatste meldingen kunnen naar verwachting op z'n vroegst in 2023 in vergunningen worden omgezet. Vanwege het aantal meldingen, de complexiteit van het traject en afhankelijkheid van het uitvoeren van de mitigerende maatregelen kost het omzetten van alle meldingen de nodige tijd. Zoals ook in de beantwoording op vraag 16 is aangegeven, onderzoek ik op verschillende manieren of er versnelling kan plaatsvinden. Inmiddels is aan de betreffende initiatiefnemers gevraagd om gegevens aan te leveren. Dan kunnen de meldingen geverifieerd worden, zodat de vergunningen afgegeven kunnen worden op basis van de meest actuele informatie. Na deze verificatie kan (waar nodig) mitigatie met bronmaatregelen plaatsvinden en kunnen vergunningen worden verleend. Zodoende zijn de noodzakelijke stappen op dit moment in uitvoering.

21. De leden van de D66-fractie zijn blij te lezen dat een resultaatverplichtende omgevingswaarde voor het verminderen van de depositie van stikstof op daarvoor gevoelige habitats in Natura 2000-gebieden is opgenomen in het wetsvoorstel. Volgens deze leden is dit een cruciaal onderdeel om aan de juridische verplichting te kunnen voldoen om de natuur weer in goede staat van instandhouding te brengen zoals de Europese Vogel- en Habitatrichtlijnen (VHR) voorschrijven. Zij zijn tevens van mening dat de resultaatverplichting om alle natuur vallend onder de VHR in een goede staat van instandhouding te krijgen onderdeel dient te zijn van de resultaatverplichting met een duidelijk tijdpad en doel. Wat is de reden dat hier niet voor is gekozen? Welk tijdpad voorziet de regering om te voldoen aan het door haar benoemde einddoel om landelijk een gunstige staat van instandhouding te bereiken?

Het kabinet is zich ervan bewust dat ook na 2030 een continue opgave bestaat om de gunstige staat van instandhouding van natuur te bereiken én behouden. De structurele aanpak houdt dan ook niet op in 2030. De wettelijke verankering van de aanpak biedt hier ook handvatten voor. Zo zal (uiterlijk twee jaar voordat de termijn verstrijkt waarbinnen aan de resultaatsverplichting moet zijn voldaan) de omgevingswaarde worden bijgesteld om uiteindelijk uit te komen op een zodanig verminderd niveau van stikstofdepositie als nodig is voor het bereiken van een gunstige staat van instandhouding. Daarnaast lopen er in opdracht van het kabinet momenteel diverse verkenningen die handvatten zullen bieden voor de langere termijn. Voor de realisatie van een gunstige staat van instandhouding is in de Vogel- en Habitatrichtlijn geen einddatum opgenomen. Daarom is niet gekozen om in het wetsvoorstel voor de gunstige staat van instandhouding een resultaatsverplichtende omgevingswaarde op te nemen. Verschillende condities die door verschillende factoren beïnvloed worden, zijn bepalend voor de ecologische ontwikkeling die vervolgens plaats kan vinden om tot een gunstige staat van instandhouding te komen. Dit maakt het lastig om hier een realistisch en concreet tijdspad aan te verbinden. Om hier meer inzicht in te krijgen, wordt onderzoek gedaan naar de vraag in hoeverre en

voor hoe lang natuurherstelmaatregelen soelaas kunnen bieden voor het bereiken van de instandhoudingsdoestellingen in Natura 2000-gebieden waar de KDW (nog) niet wordt onderschreden. Als eerste stap wordt daarbij gekeken naar de relatie tussen de mate van overschrijding van de KDW en de natuurkwaliteit.

22. Is de regering van mening dat met het huidige voorstel voldoende juridische borging is voor de natuur?

Ja, het wetsvoorstel biedt voldoende juridische borging doordat het de structurele aanpak stevig verankert, waarbij continu wordt toegewerkt naar het bereiken van een gunstige staat van instandhouding totdat deze behaald is. Deze gunstige staat is een resultaatsverplichting, maar het is aan elk van de lidstaten van de Europese Unie om te bepalen op welke wijze en in welk tempo hieraan uitvoering wordt gegeven.[2] Nederland is niet verplicht om zichzelf te binden aan een termijn.

23. Wat is de juridische consequentie als in 2030 de omgevingswaarde niet gehaald zou worden?

De Staat is in beginsel ook jegens derden gehouden om te voldoen aan de resultaatsverplichtende omgevingswaarde voor stikstofdepositie. Als in 2030 niet wordt voldaan aan de omgevingswaarde, dan zou dat de consequentie kunnen hebben dat de rechter de Staat veroordeelt en tot actie dwingt. Het zou ook consequenties kunnen hebben voor vergunningverlening. In elk geval moet het programma dan worden aangepast en zijn aanvullende maatregelen nodig zijn, die ook gevolgen kunnen hebben voor burgers, bedrijven en de overheid. De aard van die gevolgen hangt af van de dan te nemen extra maatregelen, die natuurlijk zorgvuldig afgewogen zullen worden net als alle andere maatregelen. De monitorings- en bijsturingssystematiek zorgt er overigens voor dat er tijdig wordt ingegrepen als dat nodig is om te voorkomen dat de omgevingswaarde niet gehaald wordt.

24. Hoe wordt gewaarborgd dat in de gebieden waar niet de gunstige staat van instandhouding is behaald in 2030 geen verdere verslechtering plaats vindt? Deze leden zijn van mening dat dit onder geen beding mag gebeuren. Is de regering dit met hen eens?

Ja. Het voorkomen van verslechtering is een vereiste dat niet alleen in 2030 maar ook nu al geldt: dit volgt uit artikel 2, derde lid, van de Habitatrichtlijn (idem artikel 2 van de Vogelrichtlijn). Op het voldoen aan dit vereiste is zowel het bronbeleid gericht als de uitvoering en programmering van natuurherstelmaatregelen. Het kan zijn dat de mate van depositiereductie, of de snelheid waarmee die wordt bereikt, onvoldoende blijkt te zijn in concrete gebieden. Op voorhand is dat nu niet duidelijk, maar dat zou kunnen blijken uit gebiedsinformatie. Het gaat dan om gevallen waar ondanks genomen herstelmaatregelen tóch verslechtering optreedt. Als een herstelmaatregel in zo'n geval die verslechtering dus niet kon voorkomen, is een aanvullende bronmaatregel nodig om een zodanige vermindering van depositie te bewerkstelligen dat verslechtering wél kan worden voorkomen.

25. De leden van de D66-fractie lezen in de memorie van toelichting dat de omgevingswaarden onder andere rekening moeten houden met de sociaal-economische vereisten. In hoeverre kan de gekozen omgevingswaarde en het bijbehorende maatregelenpakket een beroep doen op het rekening houden met "sociaal-economische vereisten"?

Bij de keuze voor het maatregelenpakket voor stikstofreductie gericht op doelbereik voor de omgevingswaarde in 2030, en voor de bepaling van het tempo waarin herstelopgaven worden gerealiseerd, is landelijk rekening gehouden met sociaal-economische aspecten. Bij de verdere uitwerking van het maatregelenpakket worden de sociaal-economische gevolgen op regionaal niveau meegenomen. In de concept-amvb, die binnenkort bij uw Kamer voorgehangen zal worden, is conform de Habitatrichtlijn geregeld dat voor elk in het programma opgenomen Natura 2000-gebied een beschrijving wordt opgenomen van de verwachte sociaal-economische effecten en de weging van de haalbaarheid en betaalbaarheid van de te nemen maatregelen. Het programma wordt bij de

[2] Zie de handreiking van de Europese Commissie "Beheer van Natura 2000-gebieden" (versie 25 januari 2019, p. 15) en zie ook punt 13.3 van de PAS-uitspraak (ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1603).

vaststelling en vervolgens bij iedere actualisatie aan het parlement gezonden. Daarmee wordt deze informatie ook aan uw Kamer gerapporteerd.

Verder biedt artikel 2, derde lid, van de richtlijn geen grondslag om af te wijken van de algemene vereisten van de richtlijn. Dat betekent bijvoorbeeld dat de lidstaten niet met een beroep op dat artikel kunnen afzien van aanwijzing van Natura 2000-gebieden overeenkomstig artikel 4 van de Vogelrichtlijn en artikel 4 van de Habitatrichtlijn, niet kunnen afzien van de op grond van artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn vereiste passende maatregelen om achteruitgang van de natuurlijke typen habitats en habitats van soorten te voorkomen en niet kunnen afzien van inzet op herstel overeenkomstig de artikelen 2, 3 en 4 van de Vogelrichtlijn en artikel 6, eerste lid, van de Habitatrichtlijn waar dat nodig is. Dat doet het kabinet dan ook niet. Wel past het kabinet de vereisten van artikel 2, derde lid, van de Habitatrichtlijn toe waar het gaat om de specifieke keuze van de maatregelen om de instandhoudingsdoelstellingen te realiseren en voor de bepaling van het tempo waarin herstelopgaven worden gerealiseerd, op welke punten de richtlijnen wél nadrukkelijk ruimte aan de lidstaten laten.

26. De leden van de GroenLinks-fractie vinden dat er onvoldoende wordt onderbouwd op welke wijze de regering de stikstofcrisis op lange termijn denkt op te lossen. Waarom is er alleen een doel voor 2030 gesteld en niet voor 2040? Wat is de stip op de horizon? Waar werkt de regering naartoe? Deze leden lezen dat de regering voor de periode na 2030 voornemens is om een ruimtelijke verkenning uit te werken, maar waarom weet zij nog niet wat het einddoel zou moeten zijn: het duurzaam herstel van de natuur? Het Adviescollege Stikstofproblematiek Adviseert de regering om zich ten doel te stellen dat alle Natura 2000-gebieden in 2040 onder de KDW vallen. Deze leden denken dat een dergelijke doelstelling absoluut noodzakelijk is om de stikstofcrisis duurzaam op te lossen en te weten waar we naartoe werken. Met dat doel zouden de Natura 2000-gebieden zich vóór 2050 duurzaam hersteld moeten hebben. Wat is het oordeel van de regering over dit doel voor 2040?

Het kabinet en het Adviescollege Stikstofproblematiek streven hetzelfde doel na, namelijk het realiseren van een gunstige staat van instandhouding van de natuur. Met het wetsvoorstel en de bronmaatregelen die het kabinet neemt als onderdeel van de structurele aanpak wordt een forse stap in die richting gezet. Het kabinet kiest er daarbij voor om te sturen op depositie en 50% van alle gebieden in 2030 onder de KDW te brengen. Het Adviescollege kiest ervoor om te sturen op emissie.

Het kabinet is zich ervan bewust dat ook na 2030 een continue opgave bestaat om de gunstige staat van instandhouding van natuur te bereiken én behouden. Voor de periode na 2030 zal de omgevingswaarde worden bijgesteld om uiteindelijk uit te komen op een zodanig verminderd niveau van stikstofdepositie als nodig is voor het bereiken van een gunstige staat van instandhouding. Zodoende kan rekening worden gehouden met verschillende condities die door verschillende factoren beïnvloed worden en mede bepalend zijn voor de ecologische ontwikkeling die nodig is om tot een gunstige staat van instandhouding te komen.

In opdracht van het kabinet lopen momenteel diverse verkenningen die handvatten zullen bieden voor de langere termijn, waaronder de door de leden genoemde ruimtelijke verkenning waarin wordt verkend op welke wijze een natuur-inclusieve ruimtelijke inrichting een bijdrage kan leveren aan het bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen van stikstofgevoelige natuur, waarbij andere ruimtelijke opgaves als de energietransitie en het tegengaan van verdroging worden meegenomen. Tevens wordt er momenteel onderzoek gedaan naar de relatie tussen overbelasting met stikstof en natuurkwaliteit. Daarbij wordt gekeken naar de vraag in hoeverre en voor hoe lang natuurherstelmaatregelen soelaas kunnen bieden voor het bereiken van de instandhoudingsdoestellingen in Natura 2000-gebieden waar de KDW (nog) niet wordt onderschreden. Als eerste stap wordt daarbij gekeken naar de relatie tussen de mate van overschrijding van de KDW en de natuurkwaliteit. Dit onderzoek zal ook uitwijzen wat de inzet van herstelmaatregelen bij een aanhoudende overschrijding van de KDW op lange termijn betekent. Zo lang deze onderzoeksresultaten nog niet beschikbaar zijn, kan de vraag dus nog niet beantwoord worden of het noodzakelijk is dat reeds in 2040 nergens meer een overbelaste situatie mag bestaan.

27. De leden van de GroenLinks-fractie zijn er voorstander van dat de uitbreiding van de natuur wettelijk wordt vastgelegd. Versterking van de natuur is een belangrijke factor om het duurzaam

voorkomen van dier- en plantensoorten mogelijk te maken. Daarom staat in het wetsvoorstel duurzame aanpak stikstof van de leden Klaver en Bromet (Kamerstuk 35 444) dat het Natuurnetwerk Nederland (NNN) in 2027 736.000 hectare en in 2035 798.000 hectare zou moeten omvatten. Waarom heeft de regering niet voor een dergelijk doel gekozen?

Conform de afspraken uit het Natuurpact (2013) werken provincies aan de realisatie van het Natuurnetwerk Nederland. Zoals gemeld in de recente zesde Voortgangsrapportage Natuur (Kamerstuk 33 576, nr. 200) is de verwachting dat de omvang van het Natuurnetwerk Nederland na afronding in 2027 ongeveer 742.000 ha zal omvatten. Het kabinet heeft er niet voor gekozen deze hectaretaakstelling in de wet vast te leggen, zoals dat ook niet gebeurd is bij de voorloper van het Natuurnetwerk Nederland, de Ecologische Hoofdstructuur. Op die manier behouden we enige flexibiliteit in de uitvoering, zonder dat dit ten koste gaat van de inzet om te voldoen aan de afspraken uit het Natuurpact. Om de biodiversiteit te verbeteren zijn er namelijk ook tal van andere mogelijkheden naast de uitbreiding van natuurgebieden. Zo laat ik op dit moment een verkenning uitvoeren naar de mogelijkheden om door middel van het natuurinclusiever maken van de ruimtelijke inrichting rondom Natura 2000-gebieden een bijdrage te leveren aan de kwaliteit en robuustheid van die gebieden. In artikel 1.12, tweede lid, van de Wnb is wel opgenomen dat provincies het Natuurnetwerk Nederland tot stand brengen en in stand houden. In het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (en na inwerkingtreding van de Omgevingswet in het Besluit kwaliteit leefomgeving) zijn hiervoor vervolgens nadere (instructie)regels vastgelegd.

28. Deelt de regering de opvatting dat de netwerkfunctie van het NNN met de huidige omvang onvoldoende functioneert om aan de natuur- en biodiversiteitsopgaven te voldoen en dat een wettelijke verankering van hectares daarbij zou helpen?

Het kabinet deelt de opvatting van de leden van de GroenLinks-fractie dat de realisatie van het Natuurnetwerk alleen niet voldoende is om aan alle natuur-en biodiversiteitsopgaven te voldoen. Daarvoor is meer nodig, zoals onder andere uiteengezet in de Kamerbrieven over de langetermijnaanpak stikstof van 24 april 2020 (Kamerstuk 35 334, nr. 82), over de hoofdlijnen van het Programma Natuur van 10 juli 2020 (brief met uw kenmerk 2020Z13840) en over de voortgang van het interdepartementale Programma versterken biodiversiteit (Kamerstuk 26 407, nr. 136). Het kabinet wijst deze leden er daarnaast op dat het Natuurnetwerk Nederland nog niet is voltooid. Het kabinet is van mening dat de afspraken uit het Natuurpact voldoen om het Natuurnetwerk te realiseren.

29. Deze leden vinden het jammer dat de maatregelen in het programma deel natuurverbetering nog niet zijn uitgewerkt na anderhalf jaar. Zij lezen wel dat een van de mogelijke maatregelen het 'versterken van robuuste natuurgebieden' is. Kan de regering toelichten wat zij daarmee bedoelt? Ziet zij daarbij de forse uitbreiding van het NNN als een van de mogelijkheden?

Zoals uiteengezet in de brieven van 24 april 2020 over de langetermijnaanpak stikstof (Kamerstuk 35 334, nr. 82) en van 10 juli 2020 over de hoofdlijnen van het Programma Natuur (brief met uw kenmerk 2020Z13840) werken we samen met de provincies aan extra maatregelen op het gebied van natuurherstel en -ontwikkeling. Bij het versterken van robuuste natuurgebieden denken we onder andere aan het versterken van de kwaliteit van de natuur en de daarvoor benodigde milieucondities, aan het verwerven van resterende sleutelhectares en aan het realiseren van verbindingen tussen natuurgebieden. Een 'forse uitbreiding' van het Natuurnetwerk Nederland is daarbij geen doel; het gaat het kabinet om een effectief functionerend ecologisch netwerk.

30. De leden van de PvdA-fractie lezen op pagina 2 van de memorie van toelichting dat mede als gevolg van de coronacrisis de regering zich bewust is van het weer op gang brengen van de economie. In hoeverre heeft de coronacrisis invloed op de door de regering voorgestane structurele aanpak van de stikstofproblematiek?

Het kabinet is zich bewust van de opgave om economische en maatschappelijke ontwikkelingen weer op gang te brengen. De coronacrisis heeft deze opgave nog extra versterkt: het openbare leven, evenals economische en maatschappelijke ontwikkelingen ondervinden forse consequenties. Maatregelen in de aanpak van de stikstofproblematiek mogen deze nadelige gevolgen niet versterken,

maar moeten juist helpen bij het op gang brengen van de economie en het maatschappelijke leven. In dat licht heeft het kabinet extra aandacht besteed aan de omvang, financiering en timing van de voorgestelde maatregelen in de overweging voor het pakket bronmaatregelen. Zo is bijvoorbeeld bekeken of temporisering van maatregelen nodig was om ondernemers en sectoren zoveel mogelijk te ondersteunen. Doordat met de structurele aanpak in de opgave voor natuurbehoud en –herstel wordt voorzien, ontstaan er geleidelijk minder knelpunten voor economische en maatschappelijke activiteiten.

De coronacrisis heeft ook invloed op stikstof uitstotende activiteiten en daarmee op de autonome ontwikkeling van stikstofemissies. De voor stikstof positieve effecten van deze autonome ontwikkeling worden betrokken bij de beoordeling van de staat van instandhouding van de natuur. Via de systematiek van monitoring en bijstelling in de structurele aanpak worden deze effecten beschouwd. Vanwege de robuustheid van het structurele pakket en de inschatting dat de stikstofeffecten van de coronacrisis beperkt en tijdelijk zijn, bleek het niet nodig om de structurele aanpak aan te passen als reactie op de coronacrisis. De structurele aanpak is flexibel ingericht om adaptief te kunnen reageren op externe invloeden en daarmee robuust voor het doelbereik.

31. Is de coronacrisis een van de redenen om niet te kiezen voor de door de commissie-Remkes voorgestane doelstelling om 50% minder uitstoot in 2030 te hebben of een hoger percentage dan de nu gekozen 26%? Zo nee, welke redenen dan wel?

Het kabinet heeft met de structurele aanpak voor een ander tempo gekozen dan het Adviescollege Stikstofproblematiek heeft geadviseerd. Het kabinet kiest voor een evenwichtige en ambitieuze aanpak die haalbaar en betaalbaar is. De doelstelling is in beide gevallen echter dezelfde, namelijk een gunstige staat van instandhouding van de natuur realiseren. De coronacrisis is niet van invloed geweest op de hoogte van de doelstelling van 50% van de hectaren onder de KDW in 2030. En gezien de tijdelijke impact van de coronacrisis op de stikstofuitstoot, leidt de coronacrisis ook niet tot een ander stikstofreductiepercentage.
Een keuze voor een grotere stap in reductie van stikstof leidt tot een situatie waarin aanmerkelijk meer van de verschillende sectoren gevraagd moet worden. Dit zal additionele economische, sociale, maatschappelijke en financiële gevolgen hebben. Ten aanzien van de aanbeveling om de uitstoot met 50% te verminderen zoals die door het Adviescollege Stikstofproblematiek is gedaan, geldt dat het Planbureau voor de Leefomgeving (hierna: PBL) en het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) hebben aangegeven de beleidsaanbevelingen van het Adviescollege Stikstofproblematiek niet door te kunnen rekenen op effectiviteit en kosten. Zodoende kan ik niet vaststellen of de geadviseerde doelstelling daadwerkelijk bereikt kan worden. Daarnaast geldt dat het huidige ambitieniveau haalbaar is met de voorgestelde maatregelen, zo blijkt uit de doorrekeningen van het PBL en RIVM. Daarvoor zijn ook de benodigde middelen gereserveerd.

32. Wat is de reden om in zeer aanzienlijke mate af te wijken van de doelen en aanpak die de commissie-Remkes heeft geadviseerd, mede gelet op het gegeven dat een meerderheid van de Kamer heeft aangedrongen op het instellen van de commissie en het gezag, het gewicht en de samenstelling van de commissie, die bestond uit personen met naam en faam afkomstig uit een breed politiek-maatschappelijk spectrum? Kan de regering hierop reflecteren, mede in het licht van het Advies van de Raad van State?

Diverse aanbevelingen uit de adviezen van het Adviescollege Stikstofproblematiek hebben een plek gekregen in de stappen die het afgelopen jaar zijn gezet en in de structurele aanpak van het kabinet (Kamerstuk 35 334, nr. 89 en de brief met het kenmerk 2020Z18692). De aanbevelingen uit het eindadvies "Niet alles kan overal" van het Adviescollege (Kamerstuk 35 334, nr. 86) bieden tevens belangrijke aanknopingspunten om de structurele aanpak verder te verfijnen en vorm te geven.

Met betrekking tot de uiteindelijke doelstelling geldt dat het kabinet en het Adviescollege hetzelfde nastreven, namelijk een goede staat van instandhouding van de natuur. Het Adviescollege kiest in zijn advies voor een ander tempo dan het kabinet. Met het wetsvoorstel en de bronmaatregelen zet het kabinet belangrijke stappen, waarbij geldt dat deze aanpak zowel evenwichtig als haalbaar en betaalbaar is. Voor een verdere toelichting op de ambitie van het kabinet in relatie tot het advies van het Adviescollege verwijs ik naar het antwoord op vragen 26 en 32.

33. Is de regering werkelijk van mening dat deze wet daadwerkelijk leidt tot het tijdig realiseren van de natuurdoelstellingen die verdragsrechtelijk zijn vastgelegd in samenhang met het creëren van vergunningsruimte voor onder meer woningbouw en de gewenste economische ontwikkeling?

Ja. Het kabinet kiest voor een structurele aanpak stikstof met als hoofddoel het realiseren van een gunstige of – waar dat nog niet mogelijk is – een verbeterde landelijke staat van instandhouding (SVI) van stikstofgevoelige soorten en habitats onder de Vogel- en Habitatrichtlijn. Met het voorliggende pakket aan natuurmaatregelen en stikstofreducerende maatregelen geeft het kabinet concreet invulling aan de continue verplichting om de landelijke staat van instandhouding te verbeteren totdat deze gunstig is. Het kabinet streeft ernaar tot een volledige gunstige staat van instandhouding te komen conform de Habitatrichtlijn, en daarvoor de condities in de gebieden te verbeteren. Vervolgens moet deze staat worden behouden. Het wetsvoorstel legt de essentiële elementen van de structurele aanpak wettelijk vast.
De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft op 29 mei 2019 geoordeeld dat het gehanteerde systeem om de negatieve gevolgen van stikstofuitstoot aan te pakken, het PAS, niet voldoende waarborgen voor natuurbehoud en -herstel bood om toestemmingverlening op te kunnen baseren. De uitspraak heeft er in de praktijk toe geleid dat diverse economische en maatschappelijke projecten geen doorgang konden vinden doordat vergunningen niet meer verleend konden worden.

De structurele aanpak omvat deze waarborgen wel en bevat een omvangrijk pakket aan maatregelen gericht op natuurbehoud en -herstel, waardoor ruimte kan ontstaan voor economische en maatschappelijke activiteiten, zoals woningbouw, infrastructuur, defensie, waterveiligheid of ten behoeve van de energietransitie. Het kabinet is zich immers bewust van de randvoorwaardelijkheid hiervan voor vergunningverlening. Anders dan bij het PAS wordt in de structurele aanpak als zodanig niet vooruitgelopen op ontwikkelingsruimte die bij vergunningverlening kan worden toegedeeld aan activiteiten, maar de structurele aanpak zal wel leiden tot een robuustere natuur die beter tegen een stootje kan. Om zeker te stellen dat het natuurbehoud en -herstel plaatsvindt en de stikstofdepositie voldoende vermindert, legt het kabinet een resultaatsverplichtende omgevingswaarde vast en werkt een monitorings- en bijsturingssystematiek uit. Hiervoor stelt het kabinet langjarig een omvangrijk pakket met natuur- en bronmaatregelen en bijbehorende middelen beschikbaar.

34. De leden van de PvdA-fractie vragen hoe vermindering van stikstofreductie in een deel van het land kan zorgen voor meer ruimte voor woningbouw in een ander deel van het land. Is de interbestuurlijke samenwerking tussen provincies inmiddels zo ver gevorderd dat gewaarborgd kan worden dat de ruimte die onder meer door extern salderen vrijkomt eventueel elders gebruikt kan worden voor woningbouw?

De landelijke maatregelen om stikstofreductie te realiseren ten behoeve van de woningbouwopgave en de zeven infrastructuurprojecten hebben landelijke effecten zoals verstuurd aan uw Kamer in de brief van 13 november 2019 (Kamerstuk 35 334, nr. 1). Dit geldt zowel voor de snelheidsmaatregel als voor de vrijwillige beëindiging van varkenshouderijen (warme sanering varkenshouderij). De stikstofeffecten van de desbetreffende maatregelen worden op hectareniveau doorgerekend, waarmee er op hectareniveau zichtbaar wordt welke depositieruimte er voor de woningbouwambitie of de zeven infrastructuurprojecten beschikbaar is. Als de maatregelen en effecten vaststaan worden de maatregelen opgenomen in het stikstofregistratiesysteem. Omdat de concentratiegebieden van de varkenshouderij, waar de desbetreffende regeling zich op richt, met name in zuidelijk en oostelijk Nederland liggen, zullen daar de grootste depositiedalingen en daarmee de meeste ruimte voor het stikstofregistratiesysteem te verwachten zijn. Dat neemt niet weg dat er ook depositiedaling gerealiseerd wordt in overige gebieden, aangezien stikstof zich ruimtelijk verdeelt via luchtstromingen. In aanvulling op het stikstofregistratiesysteem werk ik samen met betrokken departementen en de provincies aan een systeem waarmee vrijvallende ruimte bij extern salderen kan worden vastgelegd, zodat deze ruimte kan worden ingezet voor maatschappelijke en economische ontwikkelingen. Of dit ook voor woningbouw kan worden ingezet hangt niet alleen af van interbestuurlijke afspraken die nog gemaakt moeten worden, maar ook van de ruimte die op hexagoonniveau beschikbaar komt. Het streven is om het systeem in het voorjaar van 2021 in werking te laten treden.

35. Acht de regering het mogelijk dat in provincies waar te weinig stikstofruimte kan worden vrijgemaakt de daar benodigde woningbouw toch niet in voldoende mate op gang kan komen? Zo ja, wat gaat de regering doen om dit te voorkomen? Zo nee, waarom niet?

Middels mijn brief van 23 maart 2020 (Kamerstuk 35 334, nr. 118), is aangekondigd dat per 24 maart 2020 de ministeriële regeling ten behoeve van stikstofregistratiesysteem (SSRS) in werking is getreden. Dit systeem maakt de vergunningverlening voor woningbouwprojecten en toestemmingsverlening voor zeven infrastructuurprojecten mogelijk. In de brief aan de Kamer van 24 april 2020 (Kamerstuk 35 334, nr. 82) is aangekondigd dat er gewerkt wordt aan een vergelijkbaar, regionaal systeem, waarin enerzijds middels maatregelen stikstofruimte kan worden gecreëerd en anderzijds deze ruimte kan worden benut voor economische ontwikkeling. Dit systeem is in ontwikkeling in samenwerking tussen het Rijk met de provincies.
Naast deze systemen zijn er andere instrumenten beschikbaar voor het realiseren van economische ontwikkelingen, zoals in- en extern salderen en de ADC-toets. Ook biedt de woningbouwimpuls de mogelijkheid om onder voorwaarden stikstofbeperkende maatregelen in woningbouwprojecten te treffen indien dit leidt tot een publieke onrendabele top voor woningbouwprojecten.
En verder is de ontwikkelreserve onder meer inzetbaar voor de woningbouw. Een substantieel deel van de knelpunten zal worden weggenomen door de partiële bouwvrijstelling, maar er zullen naar verwachting woningbouwknelpunten samenhangend met de gebruiksfase resteren in Haaglanden en rond Zaanstad. Hier zal gebiedsgericht met de betrokken partijen, inclusief het Rijk, gezocht moeten worden naar mogelijkheden.

36. De leden van de PvdA-fractie maken zich zorgen over de juridische grondslag waarop bestaande bedrijfsactiviteiten worden uitgeoefend zonder de beschikking te hebben over een vergunning op grond van de Wet natuurbescherming (Wnb), terwijl een dergelijke vergunning, op basis van de huidige inzichten en ontwikkeling van de rechtspraak, wel is vereist. Kan de regering een overzicht verstrekken, gespecificeerd per bevoegd bestuursorgaan en uitgesplitst naar bedrijfstak, van bedrijven die hebben volstaan met een melding?

In de bijgevoegde overzichten is naast een tweetal totaaloverzichten, per provincie en gemeente een specificatie gegeven van de aantallen meldingen in de categorieën bouw (35), energie (54), industrie (87), infrastructuur (32), landbouw (2.973), mobiele werktuigen (125) en overig (39). In dit overzicht zijn de meldingen voor projecten die tijdens het PAS als 'prioritair project' waren aangewezen, niet verwerkt.

37. Indien bedrijfsactiviteiten van melders voor compliance moeten worden verminderd of stilgelegd en hierdoor schade of nadeel voor bedrijven ontstaat, in wiens risicosfeer ligt dat dan? Ligt dat in de sfeer van de bestuursorganen aan wie de melding is gedaan (op grond van gewekte verwachting dat melding volstaat) of in de sfeer van de bedrijven (niet beschikken over vergunning en – naar nu blijkt – ten onrechte geen vergunning aangevraagd)?

De Rijksoverheid is verantwoordelijk voor de aanpak dat meldingen in vergunningen worden omgezet. Die verantwoordelijkheid wordt zwaar gevoeld. Provincies denken en werken actief mee aan de aanpak. Voor de formele legalisatie dienen de effecten van de te nemen bronmaatregelen vast te staan. Dat kost tijd, maar is niet belemmerend voor de voortgang van de huidige activiteiten. De bevoegde gezagen hebben al aangegeven dat gegeven het traject van legalisatie, handhavingsverzoeken zullen worden afgewezen (Kamerstuk 35 334, nr. 25 en 82). Op deze manier minimaliseert het kabinet de in de vraag benoemde risico's.

38. Naar deze leden hebben vernomen, zijn er ook bedrijven die wel stikstofdepositie veroorzaken, maar niet beschikken over een vergunning en ook geen melding hebben gedaan. Kan de regering aangeven om hoeveel bedrijven het gaat? Indien dat niet mogelijk is, kan zij bij benadering aangeven om hoeveel bedrijven het gaat? Kan dat worden uitgesplitst naar bedrijfstak en kan er een indicatie worden gegeven van de hoeveelheid werkgelegenheid die hiermee is gemoeid? Kan een indicatie worden gegeven van de hoeveelheid dispositie die hier in het geding is?

Het klopt dat initiatiefnemers van verschillende activiteiten en projecten geen melding hebben gedaan, aangezien daarvoor geen meldingsplicht gold. Ook deze initiatiefnemers hebben in beginsel te goeder

trouw gehandeld. Aangezien deze activiteiten en projecten niet zijn geregistreerd, kan ik u geen overzicht verstrekken van de gevraagde gegevens. Om te bepalen of en op welke manier deze problematiek opgelost kan worden, heb ik het RIVM gevraagd in beeld te brengen wat de omvang van de betreffende deposities is. Hierover, als ook over de vraag hoe deze activiteiten geïdentificeerd kunnen worden, ben ik met de provincies in gesprek. Zodra hierover besluitvorming heeft plaatsgevonden, zal ik uw Kamer hierover zo spoedig mogelijk informeren.

39. Indien in strijd met de wet geen melding is gedaan noch een vergunning is aangevraagd, op welke wijze worden deze bedrijven dan geïdentificeerd en hoe wordt de wet gehandhaafd?

Voor de beantwoording van deze vraag verwijs ik naar het antwoord op vraag 38.

40. Van de luchthavens is bekend dat deze in meerderheid niet beschikken over een Wnb-vergunning, terwijl zij daar voor de uitoefening van activiteiten wel over dienen te beschikken. Zij dienen alsnog een vergunning aan te vragen op grond van de Wnb en deze leden vragen zich af of en in welke mate dit een beslag gaat leggen op de aanwezig zijnde depositieruimte. Kan de regering daar een indicatie van geven? Kan worden aangegeven wat de invloed hiervan is op andere bestaande economische activiteiten, bijvoorbeeld door aan te geven hoeveel stikstof bij agrarische bedrijven voor saldering moet worden verworven door de luchthavens?

Ik heb, als bevoegd gezag onder de Wnb voor de verlening van Natura 2000-vergunningen voor luchthavens van nationaal belang een aantal luchthavens verzocht om een vergunningaanvraag aan te leveren inclusief een verschilberekening voor stikstofdepositie. In die verschilberekening wordt het verschil tussen de stikstofdepositie als gevolg van het 'bestaand recht' (de depositie die was toegestaan op de Europese referentiedatum) en het huidige gebruik in beeld gebracht. Ik zal de vergunningaanvragen beoordelen om te toetsen of de aangevraagde vergunning verleend kan worden. Op dit moment kan ik hier nog geen inzicht in geven.

41. De leden van de PvdA-fractie ontvangen indringende signalen van bedrijven en vertegenwoordigers van mede-overheden dat investeringen in bedrijven en werkgelegenheid ernstig stagneren, niet alleen door het gebrek aan vergunningsruimte, maar ook door de wijze waarop bedrijven stikstofruimte moeten gaan verwerven. Als concreet voorbeeld kan worden genoemd Groningen Seaports, dat bedrijventerreinen uitgeeft in de Eemshaven en Delfzijl. Aldaar liggen initiatieven stil, waarmee investeringen ter grootte van 3 miljard euro en 1.300 directe arbeidsplaatsen zijn gemoeid. Begrijpt de regering dat voor ontwikkelaars van bedrijventerreinen en industriële bedrijven het systeem van het verwerven van ruimte door middel van salderen zeer complex is, wat ook is gebleken uit de casus Moerdijk, omdat bij het salderen over een groot deel van het land vermindering van depositie, vaak in zeer geringe hoeveelheden, moet worden gerealiseerd?

Het kabinet ziet dat als het gaat om geringe benodigde deposities over het hele land, het voor ontwikkelaars op dit moment complex is om via saldering mitigerende maatregelen te nemen. Rijk en provincies verkennen momenteel of vrijvallende ruimte bij extern salderen voor dergelijke projecten kan worden ingezet. Of dit ook kan worden ingezet hangt niet alleen af van interbestuurlijke afspraken die nog gemaakt moeten worden, maar ook van de ruimte die op hexagoonniveau beschikbaar komt. Naar verwachting zal dit systeem in het voorjaar van 2021 operationeel kunnen zijn. Voorts is voor bouwactiviteiten in het onderhavige wetsvoorstel ook een partiële vrijstelling opgenomen voor wat betreft tijdelijke stikstofemissie zoals in de aanlegfase. Voor het bouwdeel van projecten biedt dit een oplossing.

Via het programma "ecologie en economie in balans" zijn de provincie Groningen, Groningen Seaports en de ministeries van LNV en EZK in gesprek. Het programma heeft mogelijke oplossingsrichtingen in kaart gebracht en deze worden momenteel samen met het Ministerie van EZK en LNV verder verkend en waar mogelijk uitgewerkt.

42. Begrijpt de regering dat het voor buitenlandse investeerders bijkans onbegrijpelijk is hoe het Nederlandse systeem werkt (omdat in Nederland zeer scherp c.q. te scherp aan de wind wordt gezeild in het zoeken van de randen van de stikstofruimte)?

Het kabinet is zich ervan bewust dat de beperkte stikstofruimte in ons land de mogelijkheden voor nieuwe activiteiten en projecten beperkt en dat dit tot onduidelijkheid en onzekerheid kan leiden onder buitenlandse investeerders. Het kabinet heeft al in samenwerking met andere bevoegde gezagen diverse instrumenten voor toestemmingverlening opgezet, waaronder extern salderen, waar ook (initiatiefnemers met) buitenlandse investeerders gebruik van kunnen maken. Daarnaast wordt er, net als bij andere omgevingsnormen die gelden bij vergunningverlening, de nodige duidelijkheid gegeven over waar projecten aan moeten voldoen en wat de mogelijkheden zijn om hieraan te kunnen voldoen. Tegelijkertijd zijn er de afgelopen periode door middel van maatwerkoplossingen al diverse buitenlandse investeringsprojecten mogelijk gemaakt. Ook in de komende periode zullen bedrijven samen met provincies en hun omgevingsdiensten per geval moeten verkennen in hoeverre investeringsprojecten die tot stikstofuitstoot leiden vergunbaar gemaakt kunnen worden. Samen met de bewindspersonen van EZK en I&W blijf ik mij inspannen om te zoeken naar oplossingen die bijdragen aan verbetering van de situatie. Daarnaast werkt het kabinet met de gepresenteerde aanpak stikstof aan structurele stikstofreductie en natuurverbetering om toestemmingverlening in de toekomst ook gemakkelijker te maken.

43. Begrijpt de regering dat het wenselijk is dat niet casusgestuurd van geval tot geval ruimte wordt gezocht en door middel van saldering wordt verworven, maar dat het te prefereren is dat dit gecoördineerd geschiedt? Zo nee, waarom niet? Zo ja, is de regering bereid om de methode van een stikstofregistratiesysteem in combinatie met een stikstofbank ook toe te passen op de industrie, althans dat deel van de industrie dat uit het oogpunt van publiek belang (bijvoorbeeld het belang van het creëren van werkgelegenheid of het ontwikkelen van duurzame(re) productieprocessen) snel en slagvaardig aan ruimte geholpen moeten worden? Zo nee, waarom niet? Zo ja, op welke wijze en in welk tempo?

In de huidige situatie van forse stikstofoverbelasting van veel Natura 2000-gebieden geldt dat elke toename van stikstofbelasting op locaties van habitattypen of habitats van soorten in die gebieden waarvan de KDW is overschreden potentieel een significant effect kan hebben. Er zal dan ook door initiatiefnemers onderbouwd moeten worden dat er op geen van die locaties aantasting van de natuurwaarden plaatsvindt, al dan niet door het treffen van mitigerende maatregelen zoals saldering. In principe is dit aan initiatiefnemers en staat het hen vrij om gebruik te maken van de bestaande mogelijkheden van saldering. In de brief aan de Kamer van 24 april 2020 (Kamerstuk 35 334, nr. 82) heb ik al aangekondigd dat er gewerkt wordt aan een systeem om vrijvallende ruimte bij extern salderen voor maatschappelijke en economische ontwikkelingen in te kunnen zetten. Momenteel werk ik samen met de andere departementen en provincies aan dit systeem. Het streven is om dit systeem in het voorjaar van 2021 in werking te laten treden.

44. Is bekend of en in welke mate de stikstofproblematiek de aantrekkelijkheid van Nederland voor buitenlandse investeerders schaadt? Heeft de regering of een organisatie als het Netherlands Foreign Investment Agency daar een indicatie van? Zo ja, kan dat worden toegelicht?

De uitspraak van de Raad van State op 29 mei 2019 heeft grote invloed op het werk van de NFIA en haar regionale partners van Invest in Holland. Sinds de betreffende uitspraak zijn uiteenlopende fysieke buitenlandse bedrijfsinvesteringen van nieuwe (productie)locaties uit- of afgesteld, omdat duidelijkheid over de bouw en de vergunningsverlening uitblijft. Uit een analyse van de Invest in Holland-portefeuille van eind 2019 bleek dat Nederland bij ruim 130 grote projecten uit beeld dreigt te raken vanwege de stikstofproblematiek. Het gaat hier om projecten waar structureel of incidenteel grote stikstofuitstoot plaatsvindt. Bij circa 20% hiervan is sprake van circulaire of verduurzamende activiteiten, denk aan biobased fabricage of verduurzaming van de bestaande lijn. Het gaat bij deze projecten voornamelijk om productiefaciliteiten buiten de Randstad vanwege de beschikbare ruimte, de voorzieningen en aanwezige industriële clusters. Daardoor dreigen verschillende Nederlandse regio's vanwege de stikstofproblematiek extra hard geraakt te worden. De provincies Groningen, Zeeland, Flevoland, Noord-Brabant en Limburg zijn samen goed voor bijna 90% van de investeringsprojecten waarbij stikstof een problematische rol speelt.

De afgelopen periode zijn door maatwerkoplossingen diverse investeringsprojecten mogelijk gemaakt. Ook in de komende periode zullen bedrijven samen met provincies en hun omgevingsdiensten per

geval moeten verkennen in hoeverre investeringsprojecten die tot stikstofuitstoot leiden vergunbaar gemaakt kunnen worden.

De gevolgen van de stikstofproblematiek voor het investeringsklimaat blijven voor bedrijven voorlopig onzeker en zorgelijk, omdat de beschikbare stikstofruimte voor nieuwe activiteiten nog beperkt is. Het is reëel te veronderstellen dat Nederland investeringen mis zal lopen ten gevolge van de stikstofproblematiek. Samen met de provincies en andere departementen zoals EZK en I&W blijf ik mij inspannen om te zoeken naar oplossingen die bijdragen aan verbetering van de situatie.

45. De leden van de PvdA-fractie vragen zich in gemoede af of de voorgestane aanpak van het reeds lang slepende probleem van overmatige stikstofdepositie, die het onderhavige wetsvoorstel beoogt te verankeren, wel in voldoende mate uitzicht biedt op het voldoende en structureel verminderen van de schadelijke invloed van stikstof op de natuur en het creëren van vergunningsruimte voor woningbouw en duurzame economische ontwikkeling.

Met de structurele aanpak kiest het kabinet voor een ambitieus reductiedoel en wordt stevig ingezet op natuurherstel. Deze aanpak is een samenhangend pakket aan maatregelen en afspraken dat voorzien is van een wettelijke borging en waarin, anders dan bij PAS, het natuurbelang voorop staat en beter in balans wordt gebracht met (toekomstige) maatschappelijke en economische activiteiten. De structurele aanpak met bijbehorend pakket bron- en natuurmaatregelen dat wordt opgenomen in een wettelijk programma, biedt hiervoor de instrumenten. Zowel bron- als natuurherstelmaatregelen zijn nodig om behoud te verzekeren en
verbetering van natuur mogelijk te maken. Door de structurele aanpak kan ook weer meer ruimte ontstaan voor economisch en maatschappelijk relevante activiteiten op het vlak van onder meer woningbouw, infrastructuur, landbouw, industrie, defensie, waterveiligheid en energietransitie. Om de reductie van de depositie van stikstof op daarvoor gevoelige habitats in Natura 2000-gebieden te verzekeren, zal een stikstofdoelstelling als een resultaatsverplichting gelden.

46. Het gegeven dat de veehouderij weliswaar niet de enige veroorzaker is van uitstoot van stikstofverbindingen maar wel de grootste, het gegeven dat de veehouderij naast uitstoot van stikstof ook nog andere overmatige emissies van schadelijke stoffen als bijvoorbeeld nitraat en CO_2 uit veenoxydatie en het gegeven dat de veehouderij in delen van het land zeer nadelige effecten heeft op de leefomgeving (stank, fijnstof en risico van zoönosen) zou tot de overtuiging en een krachtige(r) aanpak moeten leiden die een grotere vermindering van de veestapel bewerkstelligt, in combinatie met goed flankerend sociaal beleid en beleid gericht op grondige herinrichting en revitalisering van het landelijk gebied. Is de regering bereid om een grondige maatschappelijke kostenbatenanalyse te maken van de agrarische sector, uitgesplitst per sector, om onafhankelijk vast te laten stellen welke delen van de agrarische sector het behouden, bewaren te ontwikkelen en te versterken waard zijn en welke delen – in de huidige omvang – het niet waard zijn? Zo nee, waarom niet? Zo ja, wanneer en op welke wijze zal dit worden uitgevoerd?

Het kabinet deelt met de leden van de PvdA-fractie dat een aanpak nodig is om nadelige effecten van de veehouderij op de leefomgeving te verminderen. Daarvoor is een transitie nodig die op draagvlak kan rekenen en die zorgt dat de landbouw voor de langere termijn vitaal is. Het kabinet zet daar ook op in, onder andere door het programma duurzame veehouderij, de herbezinning van het mestbeleid, de subsidieregeling brongerichte verduurzaming, het omschakelfonds, en de saneringsregeling voor de varkenshouderij. In de visie naar kringlooplandbouw[3] komt naar voren welke veehouderij het kabinet wil behouden en versterken. Dat is een veehouderij waarin onder andere grondstoffen efficiënt worden benut en waar emissies naar de omgeving zoveel mogelijk worden voorkomen. Een maatschappelijke kostenbatenanalyse om onafhankelijk vast te stellen welke delen van de agrarische sector het waard zijn om te behouden, heeft volgens het kabinet geen meerwaarde. De vraag naar welke veehouderij in Nederland moet blijven, vraagt niet om een onafhankelijk oordeel, maar juist om een maatschappelijke en politieke afweging van verschillende waarden.

[3] Kamerstuk 35 000 XIV, nr. 5

In de ogen van de leden van de ChristenUnie-fractie is het noodzakelijk en goed dat dit kabinet – na vele kabinetten waarin de toenemende stikstofbelasting van natuur op zijn beloop is gelaten – aangevuurd door een rechterlijke uitspraak en Adviezen, de hand aan de ploeg slaat en voortvarend aan de slag gaat met het terugbrengen van de stikstofdepositie en het bevorderen van natuurherstel. Deze leden benadrukken hierbij dat alle sectoren hun steentje bij zullen moeten dragen aan het terugdringen van stikstofemissies en -depositie. Tegelijk benadrukken zij dat er perspectief moet blijven voor ondernemers om, in harmonie met de natuur, hun (be)roep(ing) uit te kunnen oefenen. Gelet op het wetsvoorstel, deze overwegingen en de diepgevoelde opdracht om goed te zorgen voor onze niet zelden kwetsbare leefomgeving, stellen deze leden een aantal vragen aan de regering.

47. De leden van de ChristenUnie-fractie lezen dat het kabinet met een omvangrijk pakket aan natuur- en bronmaatregelen komt, met voor natuurherstel circa 3 miljard euro en voor bronmaatregelen ruim 2 miljard euro tot 2030. Hoe verhoudt dit omvangrijke pakket zich tot het beoogde doelbereik?

Het kabinet kiest voor een structurele aanpak stikstof met als hoofddoel het realiseren van een gunstige of – waar dat nog niet mogelijk is – een verbeterde landelijke staat van instandhouding van stikstofgevoelige soorten en habitats onder de Vogel- en Habitatrichtlijn. De omgevingswaarde vormt samen met de daartoe bestemde bronmaatregelen en het pakket natuurmaatregelen en een adequate monitorings- en bijsturingssystematiek een coherente, structurele aanpak, die verzekert dat de doelstelling wordt behaald. Om die ambitie en opgave voor stikstofreductie te realiseren, kiest het kabinet voor een resultaatsverplichtende omgevingswaarde: in 2030 dient ten minste 50 procent van de hectares met stikstofgevoelige natuur in Natura 2000-gebieden onder de KDW's te zijn gebracht. Hiermee wordt substantiële stikstofreductie bereikt: zowel op de hectares die onder de KDW gebracht worden, als ook op alle andere overige stikstofgevoelige hectares.
Op basis van doorrekeningen van het PBL en het RIVM vraagt de omgevingswaarde om een binnenlandse stikstofdepositiereductie van gemiddeld 255 mol/ha/jaar in 2030, gegeven de huidige verwachte ontwikkelingen in depositiereductie vanuit het buitenland. De doorrekeningen laten zien dat indicatief 120 mol/ha/jaar in 2030 gerealiseerd wordt door staand en voorgenomen beleid, het zogeheten autonome pad. Beleid volgend uit het Klimaatakkoord leidt tot een stikstofdepositiereductie van 25 mol/ha/jaar in 2030. Voor de resterende opgave reserveert het kabinet ruim 2 miljard euro tot aan 2030 om de benodigde reductie van 110 mol/ha/jaar te bewerkstellingen. RIVM en PBL hebben gevalideerd dat met het maatregelpakket dit reductiedoel van 110 mol/ha/jr in 2030 de omgevingswaarde gerealiseerd kan worden. De doelstelling is ambitieus en haalbaar.
Het PBL heeft het ecologische effect van de investeringsimpuls voor natuurherstel van 3 miljard euro doorgerekend en stelt dat het beoogde pakket een logische en effectieve mix van maatregelen is voor de middellange termijn. Voor 2030 is de verwachting dat met de te nemen maatregelen Nederland tot 70 procent doelrealisatie komt, met specifiek aandacht voor stikstofgevoelige natuur. Doelrealisatie wil zeggen dat voor 70% van de soorten van de VHR de condities voor een gunstige staat van instandhouding op orde zijn.

48. Hoe dragen de reeds getroffen maatregelen en de beoogde nieuwe maatregelen eraan bij om de huidige knelpunten in de vergunningverlening op korte termijn op te lossen? Welke knelpunten zijn er nog en hoe en hoe snel worden deze opgelost?

Het kabinet heeft verschillende stappen gezet om de huidige knelpunten op te lossen. Op 13 november 2019 is aangekondigd ruimte ter beschikking te stellen aan de woningbouwsector en een zevental infrastructuurprojecten (Kamerstuk 35 334, nr. 1). Sinds maart 2020 is de eerste depositieruimte ook al beschikbaar door het realiseren van de snelheidsverlaging. Op 24 april 2020 heeft het kabinet de structurele aanpak ingesteld (Kamerstuk 35 334, nr. 82), waarmee diverse (bron)maatregelen zijn aangekondigd. Daarmee kan de natuur gemakkelijker herstellen en wordt het mogelijk maatschappelijke en economische activiteiten mogelijk te maken. Deze aanpak met bron- en natuurmaatregelen is daarmee het fundament waarmee nieuwe vergunningen afgegeven kunnen worden. Over de wijze waarop dit kan, verwijs ik u naar de beantwoording van vraag 7. Ten derde is een partiële vrijstelling voor de bouwsector onderdeel van het huidige wetsvoorstel. Zo kan een groot aantal bouwactiviteiten doorgang vinden, waardoor het kabinet een nieuwe impuls aan deze sector geeft. Tot slot wordt er aan andere instrumenten voor toestemmingsverlening gewerkt, waarvan extern en intern salderen, de natuurbank en het stikstofregistratiesysteem al voorbeelden zijn.

Een belangrijk aandachtspunt voor deze leden hierbij zijn de zogenoemde PAS-melders. Zij mogen niet het kind van de rekening worden, maar dat dreigt wel te gebeuren. Zij hoefden onder de werking van de PAS namelijk geen PAS-vergunning voor stikstofemissie aan te vragen. Voor hen volstond een melding van hun activiteiten. Na de stikstofuitspraak van de Raad van State is dat dramatisch veranderd en waren de PAS-meldingen niet meer geldig, wat betekent dat duizenden ondernemers hun bedrijf niet meer mochten uitoefenen. Deze leden bepleiten met nadruk dat een snelle oplossing voor deze PAS-melders gevonden moet worden.

49. Hoeveel PAS-melders zijn er? Deze leden hebben aantallen langs zien komen van 3.300 tot 3.700 en soms nog hogere aantallen. Om hoeveel stikstof gaat het, hoeveel mol stikstof per hectare? Hoe is dit over het land verdeeld? Zijn er specifieke stikstofgevoelige natuurgebieden waar de PAS-meldingen meer impact hebben dan andere en waarbij het spiegelbeeldig meer moeite zal kosten om deze te legaliseren?

In totaal zijn 3637 meldingen gedaan. Het RIVM geeft aan dat de omvang van de meldingen samen gemiddeld voor 11 mol aan depositie veroorzaken. Daarbij wordt de meeste depositie veroorzaakt in de Natura 2000-gebieden in het oosten van het land. Langs de westkust vindt de minste depositie plaats, en zodoende is de benodigde stikstofreductie in deze gebieden kleiner. Vooral in gebieden waar veel meldingen zijn gedaan en het pakket aan maatregelen uit de structurele aanpak niet meteen effect heeft, kost het tijd om vergunningen te kunnen verlenen.

50. Deze leden wijzen erop dat het Rijk primair verantwoordelijk is om de problematiek van de PAS-melders op te lossen, maar ze beseffen dat dit niet zonder de gebiedsgerichte aanpak van de provincies kan. Hoe voorkomt de minister dat Rijk en provincies op elkaar gaan wachten of naar elkaar gaan wijzen?

Het Rijk is verantwoordelijk voor de basisaanpak om meldingen in vergunningen om te zetten, zoals nader is toegelicht in de beantwoording op vraag 20. Om meldingen van vergunningen te voorzien is het noodzakelijk dat mitigatie met de effecten van bronmaatregelen plaatsvindt. Het Rijk neemt deze maatregelen, die indien nodig in de gebiedsgerichte aanpak nader worden uitgewerkt om te zorgen dat de reductie ook plaatsvindt in de gebieden waar dit nodig is voor de meldingen. Op deze manier vullen Rijk en provincies elkaar aan en kan het omzetten in vergunningen zo snel als mogelijk plaatsvinden. Het Rijk en de provincies werken hierbij nauw samen.

51. Welke mogelijkheden zijn er om de oplossing van de problematiek te versnellen? Is het mogelijk om bijvoorbeeld de komende maanden een eerste tranche van een aantal honderden PAS-meldingen te legaliseren?

Voor de beantwoording van deze vraag verwijs ik naar het antwoord op vraag 16.

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie constateren dat waar de natuur al jaren lijdt onder verzuring en vermesting door te hoge stikstofconcentraties, de uitspraak van de Raad van State in mei 2019 een kans bood. Het PAS bleek onrechtmatig te zijn: aan de VHR werd hiermee niet correct uitvoering gegeven. De vernietigende uitspraak bood de regering de kans om tot een correcte uitvoering van de VHR te komen. Het stelt dan ook zeer teleur dat ook deze regering bezwijkt onder de luidruchtige belangen van de Agro-industrie, waardoor het niet gelukt is om tot een juridisch gedegen implementatie van de VHR te komen. Met dit wetsvoorstel zal ook de komende tien jaar de natuurkwaliteit achteruit blijven gaan – iets wat we ons in de huidige biodiversiteitscrisis absoluut niet kunnen permitteren. Het zal de regering bekend zijn dat stikstof cumuleert in natuurgebieden. Zo lang de stikstofneerslag (depositie) zich boven de gezonde grens, de KDW, van een habitattype bevindt, zal de natuurkwaliteit achteruitgaan. Hoe hoger boven die grens en hoe langer het duurt, hoe verder de natuurkwaliteit achteruitgaat. De regering weet dat juist die achteruitgang van de natuurkwaliteit niet plaats mag vinden in Natura 2000-gebieden volgens de VHR. Met andere woorden: Nederland voldoet niet aan de VHR zo lang de stikstofneerslag hoger is dan de KDW's.

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie begrijpen dat de stikstofdepositie niet van vandaag op morgen zodanig verminderd kan worden dat alle KDW's van beschermde natuurgebieden

onderschreden kunnen worden. Maar over tien jaar moet dat wél kunnen. Met een drastische reductie van de stikstofuitstoot kan Nederland over tien jaar wél voldoen aan de eisen van de VHR en een goede staat van onze natuurgebieden realiseren. Maar dan moet de regering nu maatregelen nemen. Behalve dat bijzondere planten- en diersoorten hiermee een kans wordt geboden om te overleven, komt ook voor economische sectoren die relatief weinig (en tijdelijke) stikstofuitstoot veroorzaken, zoals de bouwsector, meer lucht. De vergunningverlening voor woningbouw kan vergemakkelijken wanneer met wettelijk vastgelegde maatregelen zeker is gesteld dat in de toekomst alle Natura 2000-gebieden in goede staat van instandhouding gebracht zullen worden (waarbij de KDW's zijn onderschreden). In dat geval zouden de ecologische beoordelingen die nodig zijn voor het verkrijgen van een natuurvergunning veel gemakkelijker zijn, of kan een partiële vrijstelling van de vergunningsplicht worden gegeven. Uiteraard zijn voor een dergelijk drastische depositievermindering grote veranderingen nodig. De stikstofuitstoot zal allereerst met 50% moeten verminderen, zoals ook het Adviescollege Stikstofproblematiek (commissie-Remkes) heeft betoogd. Dit is nodig om de stikstofdeken die over heel Nederland ligt te verminderen. Gebiedsspecifiek zal op plekken een nog grotere reductie noodzakelijk zijn, omdat sommige gebieden, zoals de Veluwe en De Peel, nu eenmaal veel sterker overbelast zijn met stikstof. Met een reductie van 50% van de stikstofuitstoot zijn daarom nog niet alle problemen opgelost, maar het is een goed, en uiterst noodzakelijk, begin.

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie constateren echter dat de regering niet kiest voor deze aanpak, maar een magere reductieopgave van 26% stelt voor 2030. Alsof van het PAS-debacle niets geleerd is, ontwikkelt deze regering opnieuw een stikstof-beleid dat naar alle waarschijnlijkheid opnieuw zal sneuvelen voor de rechter. De regering kan stellen dat dit wetsvoorstel een 'vooruitgang' is ten opzichte van het PAS, maar een dergelijk vage term heeft geen enkele betekenis in het kader van de VHR. De rechter zal toetsen of dit beleid óf wel, óf niet voldoet aan de eisen van de VHR. Het is wel of niet; daartussen zit geen grijs gebied. Deze leden maken uit de jurisprudentie, de Adviezen van experts en het Advies van de Raad van State op dat dit wetsvoorstel juridisch onhoudbaar is, onvoldoende verbetering oplevert voor de gebieden die bescherming moeten krijgen in het kader van de VHR en zullen het wetsvoorstel daarom niet steunen.

52. De leden van de SGP-fractie horen graag op welke wijze de regering uitvoering gaat geven aan de motie van het lid Bisschop (Kamerstuk 32 670 nr. 186) waarin verzocht wordt om ervoor te zorgen dat ook managementmaatregelen benut kunnen worden bij de toepassing van de instrumenten interne en externe saldering. Op welke wijze gaat de regering hier uitvoering aan geven, zo vragen deze leden.

In de Kamerbrief van 7 februari 2020 (Kamerstuk 35 334, nr. 44) over de landbouwmaatregelen is ingegaan op de initiatieven voor financiering van verduurzamingsmaatregelen. In het kader van het structurele pakket is geld beschikbaar gesteld voor de invoering van de managementmaatregelen die als bronmaatregel aangewezen zijn.
Bij intern en extern salderen is aanpassing van de natuurvergunning noodzakelijk waarmee juridisch geborgd wordt dat er door de saldering geen toename van stikstofdepositie plaatsvindt. In de natuurvergunning zijn enkel het aantal dierplaatsen en de stikstofuitstoot per dierplaats op basis van het staltype opgenomen. Bij maatregelen die hierop aangrijpen zoals het (deels) beëindigen van het bedrijf of ingebruikname van een nieuwe emissiearme(re) stal kan op basis van de regels voor in- en extern salderen stikstofruimte elders worden ingezet waarbij via aanpassing van de vergunning structureel zeker wordt gesteld dat de uitstoot niet toeneemt. Bij (management)maatregelen die leiden tot minder uitstoot, maar die niet in de vergunning zijn vastgelegd kan het effect niet via aanpassing daarvan worden geborgd. Het opnemen van de managementmaatregelen in de natuurvergunning – wat steeds een voor bezwaar en beroep vatbare beslissing zal opleveren – acht ik in dit verband geen oplossing omdat daarmee een onwenselijke vorm van bureaucratie en inperking van de keuzevrijheid en het vakmanschap van de boer wordt geïntroduceerd. Daar komt bij dat het enkel vastleggen van managementmaatregelen niet volstaat; de naleving van de maatregelen moet ook eenduidig vaststelbaar en handhaafbaar zijn.

53. De leden van de SGP-fractie constateren dat verschillende bedrijven door het wegvallen van het PAS min of meer illegaal zijn geworden, ondanks dat zij veelal te goeder trouw hebben gehandeld. Als deze leden het goed hebben begrepen gaat het globaal om vier groepen bedrijven die in het afgelopen decennium de bedrijfsvoering hebben aangepast: 1) de PAS-melders, 2) bedrijven die op basis van

het PAS een vergunning hadden gekregen, maar waarbij deze vergunning nog niet onherroepelijk was, 3) bedrijven onder de grenswaarde van 0,05 mol/ha/jaar, en 4) bedrijven die bij de invoering van het PAS gelegaliseerd zijn en daarvoor van het bevoegd gezag vaak te horen kregen dat ze geen Wnb-vergunning nodig hadden. Deze leden zijn van mening dat deze bedrijven met voorrang gelegaliseerd moeten worden. Financiering, bedrijfsontwikkeling en overnames staan voor deze bedrijven op losse schroeven, zeker nu de onduidelijke situatie al zolang voortduurt. Zij horen graag hoe de regering dit definitief gaat regelen. Waarom kiest de regering niet voor legalisatie of een generaal pardon bij de invoering van bijvoorbeeld het voorliggende wetsvoorstel, zoals destijds ook bij de invoering van het PAS is gebeurd, zo vragen zij.

Het klopt dat de genoemde groepen initiatiefnemers in beginsel te goeder trouw hebben gehandeld. Voor de aanpak van de problematiek voor de PAS-melders verwijs ik naar het antwoord op vraag 20. Ook waren er bedrijven die de vergunningaanvraag vlak voor de PAS-uitspraak hadden ingediend, en zodoende op het moment van de PAS-uitspraak een nog geen onherroepelijke vergunning hadden, omdat derden niet binnen de daarvoor geldende termijn bezwaar en beroep hebben ingesteld of het bezwaar of beroep is afgewezen. Waar bezwaar of beroep is aangetekend en de bezwaarmaker of appellant in het gelijk is gesteld, zijn de vergunningen herzien of vervallen. De aanpak voor de activiteiten onder de 0,05 mol en de interimmers (de in de vraag genoemde categorie 4) wordt beschreven in het antwoord op vraag 38.

Een generaal pardon voor de meldingen wordt bekeken, maar is niet zomaar mogelijk. Voor de meldingen zijn immers in beginsel ook de kaders van reguliere vergunningverlening van toepassing. Er moet een passende beoordeling plaatsvinden op basis waarvan zekerheid wordt verkregen dat de stikstofdepositie van de betrokken activiteit – ondanks de overschrijding van de KDW van de betrokken natuurwaarden niet tot aantasting van het Natura 2000-gebied leidt. Dat vereist dat de stikstofdepositie die de meldingen veroorzaken en waarvan significant negatieve effecten niet kunnen worden uitgesloten, op hexagoonniveau moet worden gemitigeerd met depositiereductie van bronmaatregelen. Daarnaast is de totaal benodigde depositiereductie om alle meldingen te legaliseren niet in een keer beschikbaar.

Zij willen erop wijzen dat bij berekeningen met AERIUS ten behoeve van passende beoordelingen bestaande emissies, ook de niet vergunde, gewoon meegenomen worden.

54. Kan de regering voor de verschillende groepen aangeven welke stikstofruimte inmiddels beschikbaar is en wat het verwachte tijdpad voor legalisatie is?

Voor het omzetten van de meldingen in vergunningen is een basisaanpak in ontwikkeling waarover ik uw Kamer op korte termijn nader zal informeren. Voor een nadere beantwoording van deze vraag verwijs ik u naar het antwoord op vraag 20.

55. De leden van de FvD-fractie vragen waarom de regering zich volledig focust op de agrarische sector om de vermeende stikstofproblematiek op te lossen. Hoe wordt voorkomen dat hierdoor een tunnelvisie ontstaat?

Alle sectoren die stikstof uitstoten zijn samen verantwoordelijk voor het veroorzaken, en het oplossen van de stikstofproblematiek. De maatregelen die in de structurele aanpak zijn opgenomen, zijn ook verspreid over de verschillende sectoren. Daarnaast is er autonoom beleid waarin andere sectoren dan de landbouw een aanzienlijke bijdrage leveren aan stikstofreductie. Aangezien een belangrijk deel van de stikstofdepositie afkomstig is uit de landbouwsector kan enkel aan de resultaatsverplichting worden voldaan als deze sector ook middels de maatregelen aan een belangrijk deel van de reductieopgave bijdraagt.

56. Hoe beoordeelt de regering de veelgehoorde kritiek op het stikstofbeleid, die erop neerkomt dat het beleid nauwelijks effect heeft op de staat van de natuur in Nederland, maar er vooral op gericht lijkt te zijn om boeren hun grond te laten opgeven voor de bouw van woningen en klimaatprojecten (Foodlog, 8 november 2020, 'Nico Gerrits' stikstoftestament: nog meer geld zal de Nederlandse natuur niet genezen')?

De structurele aanpak voorziet in een pakket aan maatregelen gericht op structurele reductie van de stikstofbelasting en op herstel en verbetering van de natuurcondities in de Natura 2000-gebieden. Zowel bron- als natuurmaatregelen worden ingezet om natuurbehoud te verzekeren en natuurverbetering mogelijk te maken. De stikstofdoelstelling van het kabinet borgt dat ten minste 50% van het areaal van de voor stikstof gevoelige habitats in Natura 2000-gebieden in 2030 onder de KDW gebracht zijn. Gecombineerd met de inzet op natuurmaatregelen herstelt de staat van instandhouding van de natuur op termijn zoals gevalideerd door het RIVM en PBL. De inzet in de structurele aanpak heeft gunstig effect op de natuur. Dit beleid realiseert daarnaast dat waar het verantwoord is geleidelijk meer ruimte voor nieuwe ontwikkelingen ontstaat.

Ten aanzien van de bronmaatregelen heeft het kabinet gekozen voor een evenwichtige verdeling van maatregelen over de sectoren. Zoals ik eerder heb aangegeven biedt het maatregelenpakket voor de landbouw perspectief voor boeren die willen blijven boeren en helpt het boeren die willen stoppen (Kamerstuk 35 334 nr. 82). De maatregelen leveren stikstofwinst op en dragen tegelijk bij aan andere doelen zoals de klimaatopgave en het beter benutten van waardevolle grondstoffen. De maatregelen stimuleren daarmee de omslag naar kringlooplandbouw of emissiearme landbouw en dragen bij aan het in harmonie komen van landbouw en natuur. Het pakket bestaat uit diverse maatregelen en ondersteunt de boeren bij de keuzes die zij willen maken, passend bij hun specifieke bedrijf en specifieke situatie.

57. Wat is het effect van de honderden miljoenen euro's die de afgelopen jaren zijn besteed aan beheer, uitbreiding en herinrichting van Natura 2000-gebieden?

Door de financiering van beheer, uitbreiding en herinrichting is bereikt dat de natuur in stand gehouden kon worden. Daarbij is er een grote inspanning geleverd om de effecten van bijvoorbeeld stikstofdepositie en verdroging het hoofd te bieden. Ook is er op deze manier bijgedragen aan het bereiken van een daadwerkelijke verbetering van de staat van instandhouding.

2. Stikstofproblematiek en problematiek slechte staat Natura 2000-gebieden

2.1 Algemeen: Natura 2000

De leden van de CDA-fractie constateren dat de externe werking van Natura 2000-gebieden steeds groter wordt. Hierdoor komen economische ontwikkeling, zoals bij MKB-bedrijven, landbouw en recreatie steeds verder in de knel. Deze leden zijn van mening dat er een betere balans tussen ecologie en economie moet plaats vinden. Zowel in de literatuur als in de praktijk blijkt dat een en ander sterk eenzijdig gericht is op het beschermen van de natuur, terwijl de VHR erop wijzen dat de bij de bescherming van Natura 2000-gebieden ook rekening gehouden moet worden met andere vereisten en belangen. In de VHR staat: "In de op grond van deze richtlijn genomen maatregelen wordt rekening gehouden met de vereisten op economisch, sociaal en cultureel gebied, en met de regionale en lokale bijzonderheden" (artikel 2, lid 3 Habitatrichtlijn en artikel 2 Vogelrichtlijn). Hoewel de regering dus terecht stelt dat artikel 2, lid 3 van de Habitatrichtlijn bepaalt dat bij de maatregelen die op grond van de richtlijn genomen moeten worden, rekening wordt gehouden met de vereisten op economisch, sociaal en cultureel gebied, en met regionale en lokale bijzonderheden, wordt niet inzichtelijk gemaakt hoe dat precies is gebeurd.

58. In hoeverre is er bij dit wetsvoorstel rekening gehouden met de sociaaleconomische, culturele en regionale en lokale factoren volgens, in overeenstemming met de VHR? Ziet de regering ruimte om in dit wetsvoorstel en de Nederlandse beheerplannen meer rekening te houden met de sociale, economische en regionale vereisten, zoals de VHR zelf wel stelt? Zo nee, waarom niet?

Voor de beantwoording van het eerste deel van deze vraag de vraag in hoeverre er rekening kan worden gehouden met de sociaal-economische factoren in het wetsvoorstel verwijs ik naar het antwoord op vraag 25. Naast de actualisatie van beheerplannen werk ik de komende tijd met provincies toe naar de oplevering van analyses en inzichten die een integrale afweging in de gebieden

mogelijk maakt, waarbij onder meer sociale, economische en regionale vereisten ook worden meegenomen.

59. Op welke onderdelen van de regelgeving is er een sociaaleconomische toets gemaakt of zal nog gemaakt worden? Kunnen de uitkomsten met de Kamer gedeeld worden of gedeeld gaan worden? En als er geen sociaaleconomische toets heeft plaatsgevonden, wat is daar dan de reden van?

Voor de beantwoording van deze vraag verwijs ik naar het antwoord op vraag 25.

60. Welke gebiedsbegrenzingen zijn erbij en binnen Natura 2000-gebieden met betrekking tot de instandhoudingsdoelen, behouddoelen en uitbreidingsdoelen? Hoeveel hectare van deze drie categorieën zijn begrensd in Nederland? Welke beleidseffecten voor de genoemde categorieën van doelen en welke beleidseffecten brengen de drie verschillende categorieën met zich mee?

In de aangewezen Natura 2000-gebieden zijn instandhoudingsdoelstellingen toegekend aan de aanwezige waarden. Deze kunnen gericht zijn op het behoud van de huidige situatie voor deze waarde (behoudsdoelen) of gericht op uitbreiding (van omvang van de oppervlakte van het habitattype of van het leefgebied of van de populatie van de soort) of verbetering (van de kwaliteit van het habitattype of het leefgebied van een soort). Deze instandhoudingsdoelstellingen zijn op dit moment in de aanwijzingsbesluiten alleen gekwantificeerd voor omvang van de populatie van vogels (aantallen). De instandhoudingsdoelstellingen worden in omvang, ruimte en tijd uitgewerkt in het beheerplan. Daarin wordt per beheerplanperiode van zes jaar aangegeven hoeveel van welk leefgebied en habitattype waar behouden blijft, verbeterd wordt of uitgebreid wordt. In het kader van de actualisatie van het doelensysteem Natura 2000 wordt aan een strategisch plan gewerkt voor het bereiken van de gunstige staat van instandhouding. Hierbij zal worden gekeken naar de mogelijkheid en wenselijkheid van een verdere kwantificering van de landelijke opgaven en wat dit betekent voor de gebieden.

61. Bij de herijking van de Natura 2000-gebieden zou er sprake kunnen zijn van strategisch alloceren. Bij welke gebieden is dat aan de orde? Wanneer er bij de uitvoering van beheerplannen strijdigheid is met nog belangrijkere maatschappelijke doelen, bijvoorbeeld schoon drinkwater, kan de regering dan in afstemming met de Europese Commissie strategisch alloceren?

Het is mogelijk de *uitbreidings- en verbeterdoelstellingen* strategisch te lokaliseren, namelijk in die gebieden waar die uitbreiding of verbetering het meest efficiënt te realiseren is. Het gaat dan vooral om de ecologische potenties van het gebied, maar bij deze afweging kunnen ook andere belangrijke maatschappelijke doelen in en rond het gebied een rol spelen. Echter, het behouden van de relevante natuurwaarden in het gebied blijft altijd het minimum. Daarbij is strategisch alloceren niet aan de orde omdat immers voor alle relevant waarden een verslechteringsverbod geldt. In het kader van de actualisatie van het doelensysteem Natura 2000 wordt aan een strategisch plan gewerkt voor het bereiken van de landelijke gunstige staat van instandhouding. Hierin zal worden gekeken of op basis van de huidige kennis en binnen de juridische kaders of er uitbreidings- en verbeterdoelstellingen zijn die beter in een ander gebied gelegd kunnen worden.

62. De VHR kent geen horizonbepaling. Welke ruimte geeft dat in de tijd om de natuurdoelen te halen?

Het klopt dat in de richtlijnen geen deadline is gegeven voor wanneer de gunstige staat van instandhouding bereikt moet zijn. Het is aan elk van de lidstaten van de Europese Unie om te bepalen op welke wijze en in welk tempo hieraan uitvoering wordt gegeven. Dat geeft ruimte in de tijd om de doelstellingen te halen. Met het pakket aan natuurmaatregelen en stikstof reducerende maatregelen geeft het kabinet invulling aan de continue verplichting om de landelijke staat van instandhouding te verbeteren totdat deze gunstig is.

63. Wat gaat er bij de uitvoering van beleid voor: ruimtelijk beleid of het beheerplan?

Ruimtelijk beleid en Natura 2000-beleid, zoals neergelegd in plannen, zijn in principe nevenschikkend. Wel is het zo dat de Habitatrichtlijn (via de Wnb) prioriteit heeft ten opzichte van beleid. Oftewel: in

zowel ruimtelijk als natuurbeleid zal invulling gegeven moeten worden aan de wettelijke vereisten vanuit de Habitatrichtlijn.

64. De bronmaatregelen worden ingezet op alle Natura 2000-gebieden die stikstofgevoelig zijn (zo'n 250.000 hectare in Nederland) en niet alleen de gebieden of delen die overbelast zijn (zo'n 180.000 hectare in Nederland). Is het niet aannemelijker dat er meer depositie- en natuurwinst te halen valt in die gebieden waar het depositieprobleem ook het grootst is, waaronder de Veluwe? Dus levert een gerichte inzet van de landelijke bronmaatregelen niet meer op aan stikstofreductie en natuurherstel dan een ongerichte aanpak? En hiermee meer ruimte voor economische en maatschappelijke ontwikkelingen?

De bronmaatregelen hebben effect op alle stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden en worden daarnaast gericht ingezet voor de in dit wetsvoorstel voorziene omgevingswaarde die vereist dat voor 50% van het stikstofgevoelig areaal in Natura 2000-gebieden de KDW niet overschreden mag zijn in 2030. De bronmaatregelen leiden tot een forse reductie van stikstofdepositie: in alle gebieden zal de stikstofdepositie dalen. De genomen maatregelen hebben dus ook positieve effecten op gebieden die in 2030 niet onder de KDW gebracht kunnen worden. Samen met de provincies zal gebiedsgericht worden bepaald op welke wijze de bron-, natuur en aanvullende maatregelen zo effectief mogelijk kunnen worden ingezet.

Ook voor de gebieden die in 2030 nog niet onder de KDW zijn gebracht wordt goed in kaart gebracht welke combinatie van natuur(herstel)maatregelen en aanvullende stikstofreductiemaatregelen nodig zijn om verslechtering te voorkomen en te komen tot het dichterbij brengen van realisatie van de instandhoudingsdoelen. Gezien de vereisten van de Habitatrichtlijn, zal het noodzakelijk zijn om door zowel bron- als natuurherstelmaatregelen ook in de toekomst duurzaam behoud te verzekeren en toe te werken naar herstel waar dat overeenkomstig de instandhoudingsdoelstellingen van de gebieden noodzakelijk is. Dat leidt logischerwijs tot een extra inzet voor de gebieden met de grootste overbelasting. Een voorbeeld van een instrument dat hierbij kan helpen, is de recent gepubliceerde regeling voor gerichte opkoop (Staatscourant 2020, 57568). Hoe beter de staat van de natuur is, hoe meer mogelijkheden er in de systematiek is om vergunningen te verlenen.

65. De leden van de D66-fractie hebben vernomen dat de gekozen omgevingswaarden vraagt om een generieke reductie van de stikstofemissie van 26%, terwijl het Adviescollege Stikstofproblematiek als doelstelling formuleert om de binnenlandse stikstofemissie in 2030 met 50% te reduceren ten opzichte van 2019. Met de tweede doelstelling zou in 74% van de stikstofgevoelige gebieden geen overschrijding van de KDW meer zijn. Welke extra inspanning is nodig om te voldoen aan de reductiedoelstelling die het Adviescollege Stikstofproblematiek voorschrijft? Wat is de reden dat toch niet gekozen is om dit Advies over te nemen? Betreft het Advies een haalbare doelstelling volgens de regering? Zo nee, waarom niet?

Het kabinet stelt vast dat voor een emissiereductiepercentage van 26% in 2030 circa 110 mol/ha/jr uit bronmaatregelen nodig is. Een reductiepercentage van 50% in 2030 vraagt circa 400-450 mol/ha/jr reductie. Op voorhand kan het kabinet niet aangeven welke maatregelen genomen moeten worden.

Voor de beantwoording van de vraag over de reden voor het niet overnemen van de geadviseerde doelstelling, verwijs ik u naar het antwoord op vraag 31.

66. De leden van de GroenLinks-fractie maken zich ernstig zorgen over het feit dat de regering in het persbericht wéér schrijft dat zij in gesprek zal blijven met de Europese Commissie over 'proportionaliteit en flexibiliteit' met betrekking tot de status van structureel zwakke Natura 2000-gebieden. Het zou moeten gaan om 'realistische natuur'. Kan de regering toelichten wat de definitie is van 'realistische natuur'?

Realistische natuur betekent dat er doelen worden nagestreefd die effectief en efficiënt zijn met het oog op het realiseren van een landelijk gunstige staat van instandhouding. Voor het realiseren van deze doelen kunnen beheer- of inrichtingsmaatregelen noodzakelijk zijn. Waar de omvang van deze ingrepen en de zekerheid over het te bereiken resultaat mogelijk op gespannen voet met elkaar staan,

zal het kabinet het gesprek met de Europese Commissie blijven zoeken over de proportionaliteit van de te nemen maatregelen in het licht van Natura 2000.

67. Deze leden vinden het zeer kwalijk dat de regering voor de derde keer een poging wil doen om natuurgebieden op te geven, nadat eerdere pogingen allemaal zijn mislukt. Zij lezen in hetzelfde persbericht dat onderzoeken aangeven dat herstel in kwetsbare natuurgebieden kan, maar dat de regering zich afvraagt wat proportioneel is. Waarom blijft de regering pogingen doen om Natura 2000-gebieden af te schrijven als de Europese Commissie verzoeken steeds afwijst, het herstel hiervan mogelijk is en het opgeven van natuur geen oplossing biedt voor het behalen van de natuur- en biodiversiteitsdoelen?

Het kabinet ambieert een vitale, robuuste en sterke natuur, waarin het de komende jaren dan ook fors investeert. Realistische doelen zijn het uitgangspunt. In dat kader is onderzocht of er structureel zwakke gebieden zijn. Er zijn in dat onderzoek geen gebieden gevonden die definitief niet meer kunnen bijdragen aan verwezenlijking van de doelstellingen van de Habitatrichtlijn. Zoals ik heb aangegeven in mijn brief van 13 oktober 2020 (Kamerstuk 32 670, nr. 200) zal het kabinet echter wel het gesprek met de Europese Commissie blijven zoeken over proportionaliteit en meer flexibiliteit. Hiervoor verwijs ik u ook naar het antwoord op vraag 66.

68. De leden van de GroenLinks-fractie lezen in de biodiversiteitsstrategie van de Europese Commissie dat de lidstaten verzocht worden om ervoor te zorgen dat de instandhouding van alle beschermde habitats in 2030 niet verslechterd zijn. Bovendien moeten de lidstaten ervoor zorgen dat ten minste 30% van de soorten en habitats die momenteel niet in een gunstige toestand verkeren, wel in die categorie terechtkomen of een sterke positieve trend vertonen. Worden deze doelen behaald met de voorgenomen aanpak die in het voorliggende wetsvoorstel wordt geschetst? Zo ja, hoe wordt dit bepaald?

Het streefdoel voor verbetering van soorten en habitattypen uit de biodiversiteitsstrategie wordt Europees nog verder uitgewerkt. Daarom is nog niet duidelijk wat dit precies voor Nederland betekent. Hier wordt de komende maanden aan gewerkt. Het pakket van natuurmaatregelen en stikstof reducerende maatregelen van de structurele aanpak stikstof heeft als hoofddoel het realiseren van een gunstige of – waar dat nog niet mogelijk is – verbeterde staat van instandhouding van stikstofgevoelige soorten en habitattypen onder de Vogel- en Habitatrichtlijn. Omdat het overgrote deel van de habitattypen stikstofgevoelig is en een aanzienlijk deel van de soorten een stikstofgevoelig leefgebied heeft, zal het programma een grote bijdrage leveren aan het behalen van dit streefdoel uit de biodiversiteitsstrategie.

69. De leden van de SP-fractie constateren dat de regering stelt dat het artikel 6, lid 2 van de Habitatrichtlijn een minimumverplichting in de vorm van een behoudsdoelstelling en een instandhoudingsdoelstelling voorschrijft. Deze leden vragen zich af of de regering het met de interpretatie eens is dat het hier feitelijk gaat om een 'verslechteringsverbod' als het gaat om de staat van instandhouding. Zij vragen zich in de context af of de regering het ermee eens is dat Nederland feitelijk in veel Natura 2000-gebieden structureel in strijd opereert met artikel 6, lid 2 van de Habitatrichtlijn aangezien er wel degelijk sprake is van voortdurende verslechtering van de staat van instandhouding in deze gebieden.

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

Door middel van monitoring worden zowel de ontwikkelingen op het gebied van stikstofdepositie als natuur gevolgd zodat bijgestuurd kan worden als blijkt dat dit nodig is om in 2030 te voldoen aan de resultaatsverplichtende omgevingswaarde voor stikstofdepositie, om natuurbehoud te kunnen blijven verzekeren en om de instandhoudingsdoelstellingen (op termijn) te realiseren. Mocht blijken dat voor specifieke gebieden, habitats of soorten aanvullende maatregelen nodig zijn, bijvoorbeeld omdat anders de door de leden bedoelde verslechtering op dreigt te treden, dan worden die getroffen.

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie lezen dat de regering stelt dat, hoewel het bereiken van een gunstige staat van instandhouding een verplichting is, het aan elk van de lidstaten van de Europese Unie is om te bepalen op welke wijze en in welk tempo hieraan uitvoering wordt gegeven. Volgens deze leden is dit een onjuiste voorstelling van zaken. De VHR schrijft voor dat beschermde natuurgebieden in een gunstige staat van instandhouding moeten verkeren, óf in dergelijke staat gebracht moeten worden. Het is dus een verplichting om voor de kwaliteit van natuurgebieden een stijgende trend te creëren, waarmee een gunstige staat van instandhouding binnen bereik gebracht wordt. Echter, bij overschrijding van een KDW gaat de kwaliteit achteruit, omdat stikstof cumuleert. Wordt de KDW minder ernstig overschreden, dan gaat de natuur weliswaar minder snel achteruit, maar het gaat nog steeds achteruit. Pas wanneer een KDW onderschreden is, is de conditie gecreëerd waarmee een natuurgebied kwalitatief vooruit kan gaan. Het overschrijden van een KDW is daarom niet geoorloofd volgens de VHR, want de natuurkwaliteit gaat ermee achteruit. In feite verplicht de VHR ons om vandaag alle KDW's te onderschrijden, waarmee de condities voor een gunstige staat van instandhouding gecreëerd worden. Maar omdat in Nederland 89% van de habitattypen en 74% van de soorten uit de Habitatrichtlijn niet in gunstige staat van instandhouding verkeert, is het niet realistisch om vandaag of morgen die condities te creëren. Dat betekent echter niet dat de regering vrij is om zelf een tempo te kiezen: de doelen dienen zo snel mogelijk bereikt te worden. Wat een realistisch tijdspad is, is inderdaad een politieke keuze; deze leden stellen bijvoorbeeld dat al binnen vijf jaar een zeer significante emissiereductie gerealiseerd zou kunnen worden. Maar dat lidstaten vrij zijn om zelf te bepalen in welk tempo zij aan de VHR zullen voldoen, is een verkeerde voorstelling van zaken. Nogmaals: we moeten er vandaag al aan voldoen, maar bij gebrek aan die reële mogelijkheid, moeten we maatregelen nemen om er zo snel mogelijk aan te voldoen.

70. De leden van de SGP-fractie horen graag wat de stand van zaken is van de uitvoering van de motie van het lid Bisschop met betrekking tot betere prioriteitsstelling in de Natura 2000 doelstellingen (Kamerstuk 32 670 nr. 18). Het gaat hierbij niet in de eerste plaats om het schrappen van gebieden of doelen, maar om een betere prioriteitsstelling in de formulering van de doelstellingen, zodat stikstofdepositie op een landelijk gezien minder relevante habitatsnipper minder zwaar weegt dan depositie op een grote habitat waar er weinig van zijn.

Mede ter uitvoering van de motie-Bisschop is onderzoek gedaan naar de implementatie van Natura 2000 in Nederland. De resultaten daarvan zijn openbaar gemaakt op 13 oktober 2020 (bijlagen bij Kamerstuk 32 670, nr. 200). Met name uit het rapport 'Nalopen van Natura 2000-aanwijzings- en wijzigingsbesluiten op doelen die niet voortvloeien uit de Vogel- en Habitatrichtlijn' blijkt in dit verband het volgende. In een aanwijzingsbesluit moeten instandhoudingsdoelstellingen worden opgenomen voor alle habitats die in een meer dan verwaarloosbare mate voorkomen. Uit de Europese uitleg die aan het begrip 'verwaarloosbaar' is gegeven, blijkt dat dat begrip niet slaat op de relevantie ten opzichte van het landelijke totaal. Het gaat primair om de vraag hoe 'typisch' een habitat is, oftewel: is de minimaal noodzakelijke kwaliteit aanwezig. Als vervolgens is vastgesteld dat een habitat kwalificerend aanwezig is (dus voldoet aan de definitie van minimaal noodzakelijke kwaliteit, inclusief minimaal noodzakelijke omvang), dan is de ondergrens van de doelstelling het behoudsniveau.
Het is dus in beginsel mogelijk om een verbeterdoelstelling bij te stellen naar een behoudsdoelstelling, om op deze manier prioriteit te geven aan de locaties waar de beste potenties zijn voor de bijdrage aan de landelijke staat van instandhouding. Veel van de huidige aanwijzingsbesluiten gaan uit van behoud in plaats van verbetering/uitbreiding in die gevallen dat het een relatief klein oppervlak betreft. Daar wordt bij het lopende project Actualisering van de Natura 2000 doelensystematiek opnieuw naar gekeken, in samenspraak met de andere overheden. Een eventuele herschikking van ambities op gebiedsniveau zal moeten leiden tot een effectieve en efficiënte wijze van bereiken van de landelijke doelen voor de staat van instandhouding.

2.2 Stikstof in relatie tot de slechte staat van de Natura 2000-gebieden

71. De leden van de CDA-fractie lezen dat in de memorie van toelichting wordt gesteld dat "ook andere factoren bijdragen aan de slechte staat van instandhouding van de natuur". Kan de regering uitsluiten dat storten van granuliet en verondiepen door middel van gebiedsvreemde stoffen geen effect heeft op Natura 2000-gebieden?

Projecten of activiteiten vergen een ecologische beoordeling indien ze een significant negatief effect kunnen hebben op Natura 2000-gebieden. Als significante effecten als gevolg van deze projecten of activiteiten niet op voorhand kunnen worden uitgesloten, is een passende beoordeling nodig. Specifiek voor granuliet geldt dat uit onderzoeken naar voren komt dat geen risico's voor mens en milieu te verwachten zijn bij de toepassing ervan. Daar is de Kamer eerder door de Minister van IenW over geïnformeerd, onder andere op 5 maart (30 015 nr.62), 31 maart (nr. 63) en 30 oktober (nr. 83). Het voldoet aan de milieuhygiënische eisen van het Besluit bodemkwaliteit en is gekwalificeerd als grondklasse Achtergrondwaarde. Dat wil zeggen dat het in beginsel geschikt is om toe te passen voor de gebruiksfunctie natuur en bijvoorbeeld voor het verondiepen van oppervlaktewater, waarbij uiteraard de hiervoor genoemde algemene stelregel voor projecten of activiteiten blijft gelden.

72. De leden van de SP-fractie constateren dat de regering stelt dat het bereiken van een gunstige staat van instandhouding een resultaatverplichting is waarbij een lidstaat zelf kan bepalen welk tempo gevolgd wordt om dat resultaat te bereiken. Deze leden betwisten echter dat deze vrijheid ook geldt waar het gaat om het tegengaan van de verslechtering van de instandhoudingsdoelstellingen. Is de regering het hiermee eens?

Ja. Verslechtering moet worden voorkomen, zoals blijkt uit artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn.

Deze leden zijn van mening dat ook de mogelijke uitzonderingen in artikel 2, lid 3 van de Habitatrichtlijn, waar de regering naar verwijst, niet afdoen aan de plicht verslechteringen tegen te gaan. Zij constateren dat wanneer het gaat om stikstof bijna 80% van de Natura 2000-gebieden aan verslechteringen onderhevig is. Zij menen dat het bij zo'n alom aanwezige oorzaak van verslechteringen weinig geloofwaardig is om een beroep te doen op sociale, economische of culturele uitzonderingsmogelijkheden.

73. Zij hebben ook sterke twijfels of een dergelijk beroep stand zal houden voor de rechter. Zij vragen de regering of waarom zij dat risico niet ziet.

Deze leden merken terecht op dat artikel 2, derde lid, van de Habitatrichtlijn (idem artikel 2 van de Vogelrichtlijn) niet afdoet aan de plicht om verslechtering te voorkomen. Het kabinet beroept zich dan ook alleen op die bepaling waar het gaat om de specifieke keuze van de maatregelen om de instandhoudingsdoelstellingen te realiseren en voor de bepaling van het tempo waarin herstelopgaven worden gerealiseerd. Op die punten laten beide richtlijnen nadrukkelijk ruimte aan de lidstaten.

74. De leden van de PvdA-fractie constateren dat de regering een 100%-doelbereik van de VHR in 2050 als doel heeft gesteld (Kamerstuk 26 407, nr. 130). In het wetsvoorstel wordt het doelbereik van de VHR losgelaten. Is de constatering van deze leden juist dat in het wetsvoorstel het doelbereik van de VHR wordt losgelaten? Zo ja, waarom? Zo nee, waar blijkt dat uit?

In het wetsvoorstel wordt het doelbereik (het op termijn bereiken van een gunstige staat van instandhouding van soorten en habitats) van de Vogel- en Habitatrichtlijn niet losgelaten. Dat zou ook niet kunnen, omdat de Europese richtlijnen leidend zijn.

"Daarbij is het ook van belang om voor de vermindering van de stikstofdepositie een duidelijke kwantitatieve doelstelling in de tijd in de wet op te nemen, in de vorm van een resultaatsverplichtende omgevingswaarde. Zo hebben alle bij de aanpak betrokken bestuursorganen een duidelijke doelstelling om in gezamenlijkheid naar toe te werken en zo kan ook meer gekwantificeerd worden

uitgewerkt wat de inspanning is die wordt verlangd van de verschillende actoren die stikstofdepositie op Natura 2000 veroorzaken."

75. Hoe wordt duidelijk in welke mate activiteiten bijdragen aan te hoge stikstofbelasting en welk bestuursorgaan hiervoor het bevoegd gezag is?

Met de structurele aanpak dragen alle sectoren bij aan het verlagen van deposities. Voor nieuwe activiteiten met een significant negatief stikstofeffect geldt een vergunningsplicht op grond van de Wnb. Hiervoor zijn Rijk en provincies bevoegd gezag. Het is niet zo dat één specifiek bestuursorgaan het bevoegde gezag is voor de hoge stikstofbelasting, dat is een gedeelde verantwoordelijkheid. De verantwoordelijkheid voor het voldoen aan de resultaatsverplichting ten aanzien van de omgevingswaarde ligt bij het Rijk.

Om de situatie omtrent stikstof volledig in kaart te brengen wordt breder gekeken dan enkel naar de emissie en depositie van stikstof op Natura 2000-gebieden. Om goed inzicht te krijgen is een integrale benadering waar ook ecologische en maatschappelijke dimensies in worden meegenomen wenselijk.

76. Wie gaat erop toezien dat alle provinciale ambities optellen tot landelijk voldoende resultaat? Wie kan en zal actie ondernemen op het moment dat onvoldoende resultaat wordt geboekt?

Rijk en medeoverheden werken gezamenlijk aan de instandhoudingsdoelen. Om dit te bereiken strekt dit wetsvoorstel tot het instellen van een resultaatsverplichtende omgevingswaarde. Het bereiken van deze omgevingswaarde middels de structurele aanpak is primair de verantwoordelijkheid van het Rijk. De maatregelen worden op nationaal niveau genomen, en gebiedsgericht uitgewerkt.
Rijk en provincies maken momenteel afspraken over de invulling van de provinciale opgave. Dit doen zij gefaseerd waarbij er sprake is van wederzijdse inspanningen die er op korte termijn anders uit zien dan op middellange termijn.

Op **korte termijn** werken provincies mee aan de uitvoering van het structurele pakket van het Rijk gericht op het efficiënt en effectief toepassen van de bronmaatregelen die gebiedsgericht te beïnvloeden of bij de uitvoering te sturen zijn in de gebieden. Hierbij maken het Rijk en provincies de komende tijd nadere afspraken over de wijze waarop provincies het bronmaatregelenpakket van het Rijk kunnen optimaliseren. Onderdeel hiervan is het verkennen van gebiedsspecifieke bronmaatregelen.
Provincies doen dit op basis van een inspanningsverplichting en vanuit de notie dat het bereiken van de instandhoudingsdoelen een gezamenlijke verantwoordelijkheid is. Het Rijk is uiteindelijk verantwoordelijk voor het behalen van de resultaatsverplichtende omgevingswaarde en in Europees verband aanspreekbaar op het behalen van de instandhoudingsdoelen. In een deel van de gebieden zal, ondanks dat ook in die gebieden de stikstofbelasting zal afnemen, naar verwachting stikstof nog wel een beperkende factor blijven voor de instandhoudingsdoelen en zullen knelpunten vooralsnog blijven bestaan. In die gevallen zullen de provincies zelf waar mogelijk aanvullende maatregelen moeten nemen om ruimte te creëren voor vergunningverlening zoals eerder aangegeven in de brief aan de Tweede Kamer van 24 april 2020 (Kamerstuk 35 334, nr. 82). Ook werkt het Rijk, vaak samen met provincies, aan andere manieren om toestemmingsverlening mogelijk te maken die overal toepasbaar kunnen zijn, zoals intern en extern salderen en het stikstofregistratiesysteem.

Tegelijkertijd werken provincies en het Rijk aan afspraken voor de **middellange termijn**. Op basis van integrale afwegingen in de gebieden en een gebiedsgerichte planvorming kan dan per gebied de opgave tot 2030 worden vastgesteld. Rijk en provincies kunnen dan ook op basis hiervan voor deze opgave een integraal actieprogramma opstellen per regio. Dit actieprogramma is een samenstel van landelijke bronmaatregelen waar provincies regionaal op optimaliseren, regionale bronmaatregelen die provincies treffen al dan niet in samenwerking met het Rijk, de natuurmaatregelen en actiepunten vanuit ruimtelijke inrichting in een gebied. Door op deze wijze per gebied een ideale mix van instrumenten samen te stellen kom je tot een effectieve gebiedsgerichte programmatische aanpak. Het Rijk en provincies zullen vervolgens met elkaar vanuit het programma afspraken met elkaar maken over de ruimte die hieruit voortkomt op basis van de opgave die er ligt voor de instandhoudingsdoelen.

Deze aanpak geeft ruimte voor maatwerk passend bij de kenmerken van een gebied en de uitdagingen die daar liggen. Er ontstaat daarmee in de gebieden een afweging tussen de natuur, de kwaliteit van de leefomgeving, de economische bedrijvigheid en de overige maatschappelijke opgaven in het gebied. Daarbij is ook geborgd dat de provinciale opgaves aansluiten op de landelijke opgave. Daarnaast is het voor de gebiedsprocessen noodzakelijk dat er een heldere opgave ligt voor de langere termijn.
In het programma dat onder de Wet stikstofreductie en natuurverbetering zal worden vastgesteld, zullen zowel de bronmaatregelen voor stikstofreductie als de natuurmaatregelen voor natuurverbetering richting 2030 worden opgenomen. De afspraken met de provincies zullen onderdeel worden van dit programma.

77. "In 2030 is de depositie van stikstof op ten minste 50% van het areaal van de voor stikstof gevoelige habitats in Natura 2000-gebieden niet groter dan de hoeveelheid in mol per hectare per jaar waarboven verslechtering van de kwaliteit van die habitats niet op voorhand is uit te sluiten." Hoe wordt voorkomen dat er geen keuzes worden gemaakt die alleen zijn toegespitst op laaghangend fruit in plaats van de het beschermen van de meest kwetsbare habitats?

De Vogel- en Habitatrichtlijn verplicht om op termijn een gunstige staat van instandhouding te bereiken. Dat is een langjarige opgave, mede gelet op de tijd die het kost om de stikstofdepositie te verlagen en de responstijd van de natuur. Met de gekozen reductiedoelstelling en het pakket bronmaatregelen wordt een flinke stap gezet door minimaal 50% van het stikstofgevoelige areaal onder de KDW te brengen in 2030.

Ook voor de gebieden die in 2030 nog niet onder de KDW zijn gebracht wordt goed in kaart gebracht welke combinatie van natuur(herstel)maatregelen en aanvullende stikstofreductiemaatregelen nodig zijn om verslechtering te voorkomen en te komen tot het dichterbij brengen van realisatie van de instandhoudingsdoelen. Het pakket van bron- en natuurmaatregelen waartoe het kabinet heeft besloten, heeft een positief effect op alle voor stikstofgevoelige natuurgebieden. Zo zorgen de bronmaatregelen voor een reductie in de stikstofdepositie in alle stikstofgevoelige gebieden. Dat komt onder andere doordat zowel ammoniak als stikstofoxiden behoorlijke afstanden afleggen en bronmaatregelen dus per definitie voor een verlaging van de stikstofdeken en daarmee (substantiële) stikstofvermindering voor alle voor stikstofgevoelige habitats in alle Natura 2000-gebieden leiden. Samen met de provincies zal gebiedsgericht worden bepaald op welke wijze de bron-, natuur en aanvullende maatregelen zo effectief mogelijk kunnen worden ingezet.

Daarnaast wordt als onderdeel van de structurele aanpak voor elk gebied vastgesteld welke maatregelen nodig zijn om de natuur effectief te laten herstellen. Er zal gemonitord worden of de bron- en natuurmaatregelen genoeg zijn om de natuurkwaliteit te behouden, dan wel te verbeteren, of dat er een aanvullende inspanning nodig is.

78. "De voorgestelde omgevingswaarde richt zich op de depositie van stikstof op voor stikstof gevoelige habitats in Natura 2000-gebieden en houdt zo rekening met het ruimtelijke aspect van stikstofreductie." Hoe kan geborgd worden dat er daadwerkelijk wordt gestuurd op reductie omdat vooralsnog het uitkoopbeleid gebaseerd is op vrijwilligheid en de daadwerkelijke winst van vrijwillige regelingen niet helder is?

Deze vraag refereert aan twee verschillende elementen: enerzijds de borging van het doelbereik van bronmaatregelen voor de omgevingswaarde, anderzijds de doeltreffendheid van bronmaatregelen in het huidige pakket. Het gemiddeld verwachte generiek effect van de bronmaatregelen is op voorhand doorgerekend en is doeltreffend voor het bereiken van de omgevingswaarde. Het kabinet realiseert zich dat de effectiviteit van de bronmaatregelen afhangt van externe factoren en van de manier waarop de maatregelen worden uitgewerkt en geïmplementeerd. Om de risico's van deze externe factoren te minimaliseren, wordt bij de maatregelen een aantal kaders vastgesteld. Zo wordt bij de regeling gerichte opkoop door provincies gestuurd door gericht piekbelasters rondom Natura 2000-gebieden, als gedefinieerd in de regeling, te benaderen voor vrijwillige deelname aan de uitkoopregeling. Door monitoring van de effecten, de uitvoeringsplicht en de mogelijkheid van vervanging van maatregelen is geborgd dat de beoogde stikstofreductie wordt gerealiseerd.

79. "Zoals aangekondigd in de brief van 24 april 2020 houdt de omgevingswaarde in dat in 2030 ten minste de helft van de hectares met voor stikstof gevoelige habitats in Natura 2000-gebieden onder de kritische depositie-waarden is gebracht. (…) Doordat behoud blijvend verzekerd is, verbetering plaatsvindt en de maatregelen tot depositiereductie leiden in alle Natura 2000-gebieden – ook op areaal buiten de gestelde doelstelling – worden belangrijke stappen gezet naar de realisatie op termijn van dit einddoel." Hoe is behoud blijvend verzekerd van de hectares die niet onder de KDW worden gebracht? Hoe wordt de keuze gemaakt welke hectares onder de KDW worden gebracht? Welke criteria worden hierbij gebruikt? Wordt hier ook gekeken of alle stikstofgevoelige habitats vertegenwoordigd zijn in de 50% van het areaal dat onder de KDW komt? Zo nee, waarom niet?

Voor de beantwoording van de vraag over welke gebieden onder de KDW gebracht worden, verwijs ik naar het antwoord op vraag 77.
Het PBL heeft een doorrekening gemaakt van de effecten van de bronmaatregelen van de structurele aanpak (Analyse stikstofbronmaatregelen, PBL, 24 april 2020) Deze analyse geeft een ruimtelijk en globaal beeld van het gemiddelde effect van de bronmaatregelen bij elkaar opgeteld en laat dus globaal zien waar in 2030 een onderschrijding van de KDW verwacht kan worden. De exacte hectares met stikstofgevoelige natuur die onder de KDW komen, wordt de komende tijd met de uitwerking van de bronmaatregelen per Natura 2000-gebied en het optreden van de effecten als gevolg van de maatregelen met meer precisie duidelijk. De provincies zijn verantwoordelijk voor het maken van deze analyses. Ook het programma gaat hier een kader bieden: dat verplicht tot onder meer ook het beschrijven van onder meer deze effecten.
Doelstelling van het stikstofbeleid is het realiseren van een reductie van de stikstofneerslag op zoveel mogelijk hectares van daarvoor gevoelige habitats in Natura 2000-gebieden tot onder de KDW. De KDW van een hectare – waar in het dagelijkse taalgebruik naar wordt gerefereerd – kent in technische zin de volgende uitleg. Elk habitattype en leefgebied van soorten heeft een eigen KDW. De facto hebben hectares waar meerdere habitattypen of leefgebieden voorkomen, dus meerdere KDW's. De relevante KDW voor een hectare, is de KDW van het meest gevoelige habitattype of leefgebied. Die duidt de grens aan waar de stikstofdepositie onder moet blijven om het risico weg te nemen dat de kwaliteit van de habitat significant wordt aangetast door de invloed van atmosferische stikstofdepositie. Op deze manier wordt gestreefd naar het voorkomen van overbelasting van alle habitattypen en leefgebieden die op een hectare voorkomen. Zodoende is een methode om het aantal en welke habitattypen te meten dat zich per hectare boven of onder de betreffende KDW van een specifieke habitattype bevindt, niet relevant voor de stikstofdoelstelling.

Voor de beantwoording van het onderdeel van de vraag over de keuzes over hectares verwijs ik ook naar het antwoord op vraag 77.

80. "Het realiseren van de omgevingswaarde vraagt om een groot aantal bronmaatregelen, waarvoor de regering voor de periode tot aan 2030 ruim 2 miljard euro beschikbaar stelt." Klopt het dat hier ook aanpassingen van reeds verleende vergunningen onderdeel van kunnen uitmaken, wanneer zij bijvoorbeeld een piekbelaster blijken te zijn? Zo nee, waarom niet?

Het aanpassen van reeds verleende vergunningen maakt geen onderdeel uit van het huidige landelijke bronmaatregelenpakket. Voor de aanpak van piekbelasters hebben de provincies inmiddels – los van de 2 miljard euro – een specifieke uitkering ontvangen ten behoeve van uitkoop.

81. "Bij het vaststellen van de doelstelling is echter door de regering rekening gehouden met de maximale inspanning die verwacht mag en kan worden van de verschillende sectoren. Hiermee voldoet de omgevingswaarde aan artikel 2, lid 3, van de Habitatrichtlijn, op grond waarvan bij het treffen van instandhoudingsmaatregelen rekening moet worden gehouden met de vereisten op economisch, sociaal en cultureel gebied, en met de regionale en lokale bijzonderheden." Kan er in gebieden sprake zijn van cumulatieve effecten van stikstof ondanks de omgevingswaarde voor stikstofreductie? Hoe hangt dit samen met het verslechteringsverbod?

De omgevingswaarde is een doelstelling gericht op reductie van stikstofemissie en –depositie, die van toepassing wordt náást het minimale beschermingsniveau waartoe de Habitatrichtlijn verplicht, namelijk het behoud van natuurwaarden. Dit minimale beschermingsniveau brengt met zich dat positieve maatregelen moeten worden getroffen om te waarborgen dat natuurwaarden behouden

blijven (art. 6 lid 1) en preventieve maatregelen worden getroffen als een achteruitgang van de natuurwaarden dreigt (art. 6 lid 2). Vanwege het verslechteringsverbod is het nodig dat in samenhang wordt gewerkt aan reductie van de overbelasting (door middel van bronmaatregelen) en de versterking van de natuur (door middel van herstelmaatregelen). Dit kunnen ook bronmaatregelen betreffen die aanvullend zijn op het in april aangekondigde maatregelenpakket, dat nodig is voor het bereiken van de omgevingswaarde. Bij het vaststellen van de maatregelen zal ook rekening moeten worden gehouden met de stapeling (accumulatie) van stikstof als gevolg van een langdurige overbelasting. In de KDW komen verschillen in stapeling niet tot uiting, omdat dit locatieafhankelijk is. Bij de ecologische beoordeling moet daarom ook goed gekeken worden naar de actuele natuurkwaliteit, waaraan zichtbaar is in hoeverre er sprake is van stapelingseffecten. De cijfermatige doelstelling heeft hier dus geen betrekking op, maar de verplichting vanuit de Habitatrichtlijn uiteraard wel.

82. "Om flexibiliteit te houden wordt de uitvoeringsplicht gecombineerd met een vervangingsmogelijkheid voor de maatregelen, mits het beoogde resultaat niet in gevaar komt" Hoe moet een bevoegd gezag dit aantonen of motiveren? Is gebruikmaking van de vervangingsmogelijkheid een appellabel besluit? Zo nee, waarom niet? Wat wordt hier bedoeld met 'het beoogde resultaat' en hoe wordt bepaald of het, gegeven de grote onzekerheden over de effectiviteit van maatregelen, niet in gevaar komt?

De toepassing van de door deze leden bedoelde bepaling (het voorgestelde artikel 1.12e van de Wnb en artikel 3.19 van de Omgevingswet, hierna ook: de vervangingsmogelijkheid) is voorbehouden aan het daarvoor in het programma aangewezen bestuursorgaan. Dat kan de Minister van LNV zijn of een ander bestuursorgaan. Een bestuursorgaan dat verplicht is om een in het programma opgenomen maatregel uit te voeren, kan het aangewezen bestuursorgaan verzoeken om het programma te wijzigen. De toepassing van de vervangingsmogelijkheid vereist een wijziging van het programma, inclusief voorafgaande inspraakprocedure.[4]

Bij het verzoek moet aannemelijk worden gemaakt dat is voldaan aan het vereiste dat het beoogde resultaat niet in gevaar komt, of in de woorden van de wettelijke bepaling: dat de gevraagde wijzigingen "per saldo passen binnen, of in ieder geval niet in strijd zijn met, het programma". Het is vervolgens aan het aangewezen bestuursorgaan om te bepalen of de gevraagde wijzigingen voldoen aan dat vereiste.

De schriftelijke inhoudelijke reactie op het verzoek om een maatregel te vervangen is onder de Wnb een besluit waartegen bezwaar en beroep openstaat voor het betrokken bestuursorgaan. Onder de Omgevingswet ligt dit anders. Programma's, inclusief programma's met een programmatische aanpak, zijn beleidsdocumenten die beleidsvoornemens en maatregelen bevatten. Daartegen staat onder de Omgevingswet geen bestuursrechtelijke rechtsbescherming open, behalve voor zover ze een rechtstreekse titel geven voor het verrichten van activiteiten (zogenoemde toestemmingsvervangende onderdelen). Dit sluit aan bij de rechtsbeschermingsvoorzieningen onder de bestaande omgevingsrechtelijke wetgeving. Latere wijzigingen van een programma, zoals wijzigingen die verband houden met het vervangen van in het programma opgenomen maatregelen (artikel 3.19 van de Omgevingswet), zijn daarom evenmin appellabel. De bestuurlijke instemming met maatregelen in een programma is onder de Omgevingswet overigens vormvrij.[5]

83. "Het programma – een beleidsdocument – heeft geen rechtstreekse doorwerking in die zin dat daardoor rechtstreeks ruimtelijke plannen of andere besluiten of regels zouden worden aangepast. Het wetsvoorstel wijzigt niets ten aanzien van de bestaande verantwoordelijkheden en bevoegdheden." Kunnen bestuursorganen onder de bestaande bevoegdheden reeds verleende vergunningen indien nodig aanpassen om de stikstofemissie te verlagen? Zo ja, hoe?

---

[4] Inspraak is niet vereist in geval van een wijziging van ondergeschikte aard (zie het voorgestelde artikel 1.12c van de Wnb), dan wel een wijziging van ondergeschikte aard die niet leidt tot grotere nadelige gevolgen voor het milieu of een wijziging die alleen ziet op het herstel van een kennelijke verschrijving (zie respectievelijk de artikelen 16.27, tweede lid, en 16.24, tweede lid, van de Omgevingswet).

[5] Memorie van toelichting bij de Omgevingswet, *Kamerstukken II* 2013/14, 33962, nr. 3, p. 460.

Artikel 5.4 van de Wnb biedt een grondslag om een krachtens de Wet natuurbescherming of voorheen krachtens de Natuurbeschermingswet 1998 verleende Natura 2000-vergunning in te trekken of te wijzigen. Dat kan onder meer als de omstandigheden sinds het tijdstip waarop de vergunning is verleend zodanig zijn gewijzigd, dat deze niet zonder beperkingen of voorwaarden, of onder andere beperkingen en voorwaarden zou zijn verleend, indien deze omstandigheden op het tijdstip waarop de vergunning is verleend zouden hebben bestaan. Overeenkomstig de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie bepaalt het tweede lid van dat artikel bovendien dat een dergelijke vergunning in elk geval wordt ingetrokken of gewijzigd, indien dat nodig is ter uitvoering van artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn. Dat kan aan de orde zijn als bij ongewijzigde continuering van de betrokken activiteit in een bepaald gebied behoud van de natuurlijke typen habitats en habitats van soorten (kwaliteit, oppervlakte) niet kan worden verzekerd en er geen alternatieven zijn in de zin van andere reële maatregelen waardoor behoud ook zonder intrekking of wijziging van de vergunning kan worden verzekerd. De betrokken vergunninghouder kan, als hij in vergelijking met andere vergunninghouders onevenredig wordt getroffen, een beroep doen op nadeelcompensatie (artikel 6.3 van de Wnb). De eventuele intrekking of wijziging geschiedt door het bevoegde gezag voor de Natura 2000-vergunning, meestal gedeputeerde staten, soms de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV).

Artikel 5.4 is niet van toepassing op activiteiten die reeds een vergunning hadden – bijvoorbeeld een milieuvergunning – voordat destijds de specifieke Natura 2000-vergunningplicht van de Natuurbeschermingswet 1998 van toepassing werd (artikel 9.4, achtste lid, van de Wnb). Voor die categorieën van bedrijven kan het bevoegd gezag evenwel gebruik maken van de zogenoemde aanschrijvingsbevoegdheid van artikel 2.4 van de Wnb, dat de mogelijkheid biedt individueel (beschikking) of generiek (verordening, regeling) beperkingen aan activiteiten op te leggen als dat noodzakelijk is in het licht van de instandhoudingsdoelstellingen van een Natura 2000-gebied. Ook daarbij spelen de alternatievenafweging en de eventuele nadeelcompensatie.

84. Hoe denkt de regering dat een programma zonder rechtstreekse doorwerking de juiste volgende stap is, gezien de voortdurende overbelasting van stikstof en bedroevende staat van instandhouding nu?

Het programma beschrijft de te nemen maatregelen. Dat kunnen feitelijke maatregelen zijn, civielrechtelijke overeenkomsten met bijvoorbeeld beheerders of gebruikers van een gebied of convenanten met maatschappelijke organisaties of met andere bestuursorganen. Ook kan het programma maatregelen bevatten die leiden tot een publiekrechtelijk besluit: algemeen (in de vorm van wet- en regelgeving of beleidsregels ten aanzien van de inzet van bevoegdheden) ofwel individueel (bijvoorbeeld in de vorm van het intrekken van vergunningen of het verlenen van subsidies). Voor alle maatregelen is nog een nadere uitwerking nodig voordat zij daadwerkelijk uitgevoerd kunnen worden, zoals inpassing in ruimtelijke plannen of wijziging van bestaande regelgeving. Bij gebiedsgerichte maatregelen wordt per maatregel, bestuursorgaan en regio bekeken welk instrument het meest passend is voor de uitvoering. Daarom is het programma alleen rechtstreeks bindend voor de bestuursorganen waarvoor de uitvoeringsplicht geldt. Rijk en provincies zullen gezamenlijk uitvoering geven aan de maatregelen.

85. "De regering kiest ervoor om het ambitieniveau en de invulling van het programma om de zes jaar te actualiseren, op basis van de voortgang bij het bereiken van de omgevingswaarde en de instandhoudingsdoelen van Natura 2000-gebieden, ook bezien in het licht van de landelijke staat van instandhouding van de desbetreffende natuurwaarden." Hoe verhoudt de zesjaarlijkse actualisatie zich met de zorgwekkende staat van instandhouding alsmede het feit dat er pas na tien jaar PAS-beleid een streep door de aanpak werd gehaald omdat de natuur toestand niet beter werd? Vraagt de huidige staat van instandhouding niet om snelle maatregelen nu, die daadwerkelijk de depositie op de Natura 2000-gebieden structureel verminderen? Zo ja, waarom wordt dan zes jaar gewacht met actualisatie? Waarom wordt er geen gebruik gemaakt van de jaarlijkse voortgangsrapportage over de staat van instandhouding? Waarom wordt deze jaarlijkse landelijke rapportage niet jaarlijks per gebied beschikbaar gesteld?

Met de structurele aanpak stikstof voert het kabinet een divers pakket aan bronmaatregelen uit om snel te komen tot structurele stikstofreductie waarvan de resultaten met een monitorings- en bijsturingssystematiek worden bijgehouden. De zesjaarlijkse monitoring van de voortgang in het realiseren van de gebiedspecifieke instandhoudingsdoelstellingen en daaropvolgende actualisatie van het programma sluit aan bij de Europese verplichting om zesjaarlijkse voortgangsrapportages over de landelijke staat van instandhouding van soorten en habitats op te stellen. Dit ritme sluit tevens aan bij het tempo waarin resultaten in de natuurkwaliteit ook daadwerkelijk vast te stellen zijn. Daarnaast wordt er tweejaarlijks gemonitord wat de voortgang en de gevolgen zijn van de maatregelen zelf. Daarbij wordt er zowel naar de uitvoering van de maatregelen als reductie in stikstofdepositie en waarneembare veranderingen in de natuurkwaliteit gekeken (bijvoorbeeld middels veldbezoeken) om indien nodig de maatregelen aan te kunnen passen. Kortom, actualisatie van maatregelen indien dat nodig is om behoud te garanderen en herstel te realiseren vindt plaats om de twee jaar, niet alleen om de zes jaar.

86. De leden van de SGP-fractie horen graag of de veronderstelling juist is dat de gegevens in de Standaard Data Formulieren (SDF) laten zien dat bij de zes meest stikstofgevoelige habitattypen (KDW van 400 tot 600 mol/ha/jaar) ruim 50% van de habitattype-gebied combinaties in een goede staat van instandhouding verkeert. Hoe verhoudt de weergave in de SDF zich tot de weergave van de staat van instandhouding in nationale rapportages, zoals geschetst in de memorie van toelichting?

Het SDF geeft het belang van het gebied aan voor de waarden waarvoor het gebied is aangewezen, daar kan de landelijke staat van instandhouding niet zomaar uit afgeleid worden. Hoe 'beter' de score van een waarde in een gebied des te belangrijker is het gebied voor het behalen van de landelijke gunstige staat van instandhouding van die waarde. De Natura 2000-gebieden hebben voor de zes meest stikstofgevoelige habitattypen dus een grote rol in het bereiken van de doelstellingen van de Habitatrichtlijn. De landelijke staat van instandhouding van habitattypen wordt bepaald aan de hand van het landelijke verspreidingsgebied, het landelijke oppervlak en de kwaliteit van het habitattype en het toekomstperspectief van die drie onderdelen. De staat van instandhouding is een beoordeling over het gehele landelijke voorkomen, binnen en buiten de Natura 2000-gebieden.

87. De leden van de SGP-fractie horen graag of de veronderstelling juist is dat bij de vaststelling van de landelijke dan wel de lokale staat van instandhouding in veel gevallen in verband met het 'one out, all out'-principe ook een ongunstige staat van instandhouding wordt vastgesteld als op een groot deel van het oppervlak de stikstofdepositie hoger is dan de (KDW), terwijl oppervlak en vegetatie positieve ontwikkelingen laten zien.

De staat van instandhouding betreft het gehele natuurlijk verspreidingsgebied van de soort of het habitattype en dient op dat niveau bepaald te worden. Omdat het voor lidstaten ondoenlijk is om de situatie in de rest van Europa te bepalen wordt de staat van instandhouding over het algemeen op lidstaatniveau bepaald. Deze landelijke staat van instandhouding wordt inderdaad bepaald aan de hand van een 'one out, all out'-principe. Dit betekent dat als slechts één onderdeel zeer ongunstig zou zijn, dat de conclusie voor de gehele staat van instandhouding zeer ongunstig is. Verspreidingsgebied en oppervlakte worden gunstig als ze landelijk boven een grenswaarde komen, de zogenaamde gunstige referentiewaarde, en er geen negatieve trend is. Als landelijk meer dan een kwart van de oppervlakte van het habitattype (binnen en buiten de Natura 2000-gebieden opgeteld) niet in goede conditie verkeert, dan wordt de staat van instandhouding voor kwaliteit beoordeeld als 'zeer ongunstig'. Landelijk moet dus een groot deel van het habitattype in goede conditie verkeren vóór de staat van instandhouding als 'gunstig' beoordeeld kan worden. Daardoor verandert de beoordeling van de staat van instandhouding pas als positieve ontwikkelingen niet alleen kleinschalig en lokaal zijn, maar op grote schaal hebben plaats gevonden. Omdat de staat van instandhouding daardoor niet snel verbetert, is er een trend aan toegevoegd, waarmee je wel kunt zien dat er verbetering aan het optreden is. Overigens wordt de staat van instandhouding van de kwaliteit niet gebaseerd op overschrijding van de KDW, maar op hoe het habitattype ervoor staat, dus hoe de stikstofdepositie uitpakt in de bodem en op de vegetatie, ook op basis van bijvoorbeeld hydrologische condities, de invloed van invasieve exoten en hoe het ervoor staat met de typische soorten van het habitattype. Op lokaal niveau wordt de staat van de natuur niet bepaald aan de hand van de criteria voor de landelijke staat van instandhouding, wel is het mogelijk om in een gebied te beoordelen of de instandhoudingsdoelstellingen voor dat gebied worden behaald.

88. De leden van de SGP-fractie zijn van mening dat goede monitoring van de ontwikkeling van habitats in de Natura-2000 gebieden cruciaal is, ook ten behoeve van de vergunningverlening. Alleen zo kan vastgesteld worden hoe habitats zich – ondanks een hoge stikstofbelasting – ontwikkelen. Een beoordeling van de staat van instandhouding eens in de zes jaar is niet voldoende. Wordt gezorgd voor frequente monitoring van de habitatontwikkeling, inclusief rapportage daarvan? Zo ja, hoe?

Het kabinet acht de uitwerking van een passende monitoring en bijsturingssystematiek een essentieel onderdeel van de structurele aanpak en neemt deze systematiek daarom op in het wetsvoorstel. Hiermee wordt toetsing op voortgang van realisatie van de omgevingswaarde geborgd. Ook wordt hiermee geborgd dat het programma met bron- en natuurmaatregelen voorziet in het realiseren van een reductie van stikstofemissie en uiteindelijk verbetering van natuur in relatie tot de instandhoudingsdoelstellingen van stikstofgevoelige habitats. De monitor bestaat uit een aantal onderdelen en onderscheidt effectmonitoring en voortgangsmonitoring.

De monitoringssystematiek bestaat uit de volgende aspecten:

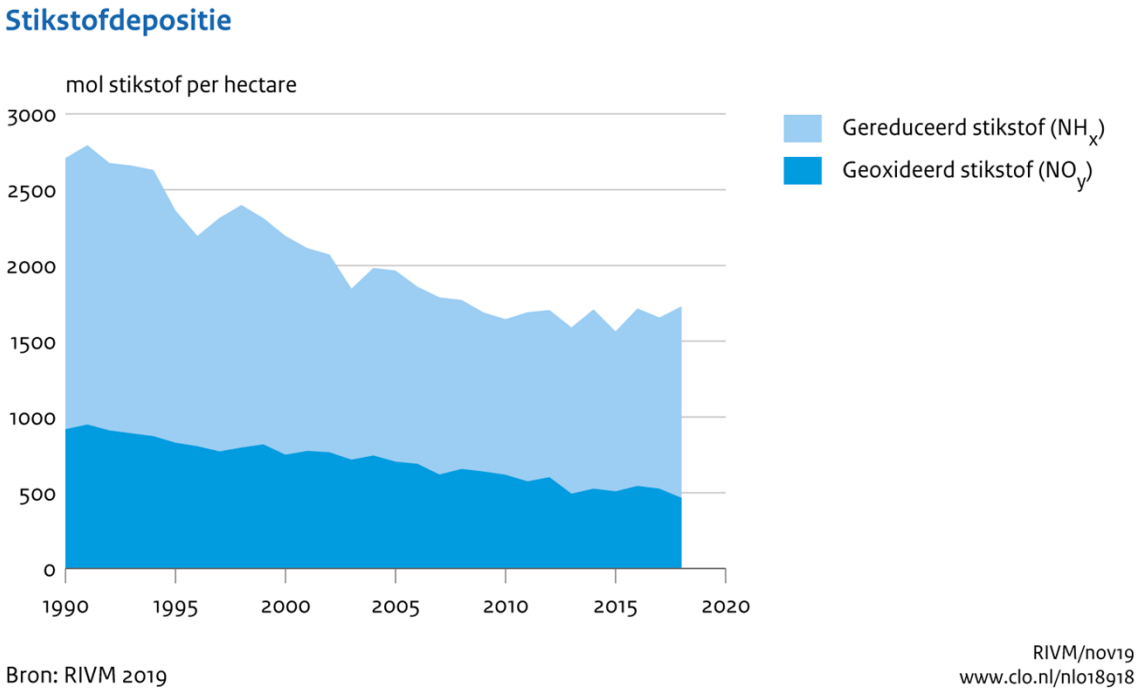
1. Een jaarlijkse rapportage van de omvang van de stikstofdepositie op de voor stikstof gevoelige habitats in Natura 2000-gebieden om de trend in stikstofdepositie waar te kunnen nemen.
2. Een tweejaarlijkse tussentijdse rapportage over de voortgang, uitvoering, gevolgen en doelbereik van bronmaatregelen ten aanzien van de reductieopgave en omgevingswaarde en rapportage van de voortgang en gevolgen van natuurmaatregelen. Deze rapportage is de basis waarop het kabinet kan besluiten om bij te sturen wanneer blijkt dat de maatregelen die gericht zijn op het bereiken van de streefwaarde tot onvoldoende stikstofdepositievermindering of verbetering van de Staat Van Instandhouding leiden of om een disproportionele inzet vragen, dan wel als de feitelijke effecten van het maatregelenpakket anders uitpakken dan voorzien.
3. Ieder zesde jaar een rapportage over de omvang en de kwaliteit van de voor stikstof gevoelige habitats in de Natura 2000-gebieden die in het programma zijn opgenomen in relatie tot de instandhoudingsdoelstellingen voor de Natura 2000-gebieden en de landelijke staat van instandhouding.

De zesjaarlijkse frequentie van de beoordeling van de staat van instandhouding sluit aan bij de zesjaarlijkse monitoringscyclus van de reeds bestaande monitoring van de beheerplannen (instandhoudingsdoelen van gebieden) en de Europeesrechtelijke rapportageplicht vanuit de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn (staat van instandhouding). Een hogere frequentie van het beoordelen van de staat van instandhouding achter het kabinet weinig zinvol omdat het tijd kost voordat effecten van maatregelen in relatie tot de staat van instandhouding zichtbaar zijn. Wel worden, zoals aangegeven, de gevolgen van natuurmaatregelen met een hogere frequentie in beeld gebracht.

Diverse kennisinstellingen (RIVM, PBL, WUR, TNO en KNMI) en overheden zijn betrokken bij de ontwikkeling van de monitor. In dit proces zijn bestaande monitoringsinstrumenten tegen het licht gehouden en wordt bepaald waar extra inzet of nieuwe instrumenten nodig zijn om de benodigde informatie te verkrijgen. Dit resulteert in een opdrachtformulering waaraan kennisinstellingen, vanuit hun onderscheiden rollen en verantwoordelijkheden (zoals dataverzameling, modelberekeningen of informatiebeheer) zullen bijdragen.

89. De leden van de SGP-fractie horen graag hoe de stikstofdepositie zich de afgelopen twintig jaar ontwikkeld heeft in de in figuur 4 genoemde Natura-2000 gebieden.

Er zijn geen trendgegevens of -kaarten beschikbaar van de ontwikkeling van de stikstofdepositie per Natura 2000-gebied. De ontwikkeling van de stikstofdepositie in Nederland is wel door het RIVM berekend, zie hieronder en op https://www.rivm.nl/stikstof. Daarnaast kan er nog gekeken worden naar de stikstofemissies in de omgeving van een Natura 2000-gebied. De ontwikkeling van de emissies van stikstofoxiden en ammoniak in (gemeenten en provincies van) Nederland is terug te vinden op Emissieregistratie.nl.



2.3 Stikstof in relatie tot de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn en andere milieurichtlijnen

90. De leden van de SP-fractie constateren dat de regering terecht stelt dat de staat van instandhouding van Nederlandse natuur in vergelijking met andere Europese lidstaten overwegend slechter is en dat stikstof hier een belangrijke bron van is. Deze leden vragen de regering te reflecteren wat de grondoorzaken zijn dat Nederland zo afwijkt in dit beeld. Zij wijzen erop dat het niet het aantal of de omvang van Nederlandse Natura 2000-gebieden kan zijn, aangezien ook deze in vergelijking met andere landen zeer beperkt is. Is de regering het eens met de conclusie dat het vooral de omvang en intensiviteit van de veehouderij is waardoor Nederland afwijkt?

De gehele Atlantische regio waar Nederland toe behoort scoort minder goed dan de andere biogeografische regio's van Europa. Zoals uit de recente 'Staat van instandhouding EU-soorten en habitattypen (2020)' blijkt, wijkt binnen deze regio de staat van instandhouding in Nederland niet wezenlijk af van wat er in de andere lidstaten binnen deze regio geconstateerd wordt. In de Atlantische regio bevinden zich (gebieden binnen) lidstaten die dichtbevolkt zijn, met veel bebouwing, industrie en recreatie, en die inderdaad een intensieve vorm van landbouw hebben in vergelijking met veel zuidelijke of noordelijke lidstaten.

2.4 De bronnen van de stikstofbelasting

91. De leden van de PVV-fractie vragen of de stikstofmodelberekeningen met betrekking tot droge depositie met experimenteel onderzoek gevalideerd zijn. Zo ja, kunnen de uitkomsten van dit experimenteel onderzoek met de Kamer worden gedeeld? Zo nee, waarom is dit niet gedaan en moet er beleid worden gemaakt op basis van modeluitkomsten die niet experimenteel zijn gevalideerd?

Recentelijk is door het RIVM een vergelijking gemaakt tussen de stikstofmodelberekeningen en de metingen van de droge depositie. Deze resultaten zijn nog niet gerapporteerd. Dit zal in de loop van 2021 gebeuren en daar zal ik uw Kamer ook over informeren.

92. De leden van de CDA-fractie lezen in de memorie van toelichting dat ongeveer een derde van de depositie in Nederland afkomstig is uit buitenlandse bronnen. Kan de regering aangeven in hoeverre hier in de doelstelling rekening mee wordt gehouden? Wat zijn de verwachtingen van de regering voor het effect op de Nederlandse situatie als de uitstoot van buitenlandse bronnen toeneemt? Moet in Nederland dan meer gereduceerd worden?

In de formulering van de omgevingswaarde en het vormgeven van de structurele aanpak is rekening gehouden met depositie die afkomstig is van buitenlandse emissiebronnen. Bij doorrekening van de situatie in 2030 is rekening gehouden met een daling van de depositie die afkomstig is van buitenlandse bronnen als gevolg van de ook voor andere Europese landen geldende verplichtingen van de NEC-richtlijn. Mocht de depositie vanuit het buitenland toenemen, dan zal bijsturing nodig zijn om de omgevingswaarde voor 2030 en een gunstige of – waar dat nog niet mogelijk is – een verbeterde landelijke staat van instandhouding van stikstofgevoelige soorten en habitattypen te realiseren. Ik informeer u over de contacten die ik in het buitenland onderhoud in de beantwoording op vraag 8.

93. Hoe is de voorziene afname van de stikstofdepositie procentueel verdeeld over de verschillende sectoren (landbouw, mobiliteit en verkeer, industrie en energie, handel en bouw) en hoe verhouden deze percentages zich tot het aandeel van deze sectoren in de totale stikstofdepositie?

De verwachte afname van binnenlandse depositie als gevolg van eerder vastgesteld beleid (voor de peildatum van 1 mei 2019) is als volgt per sector berekend:

- 10% voor de landbouw (naar circa 654 mol/ha/jr in 2030),
- 25% voor mobiliteit en verkeer (naar 127 mol/ha/jr in 2030),
- 19% voor industrie en energie (naar 22 mol/ha/jr in 2030) en
- 31% voor handel en bouw (naar 5 mol/ha/jr in 2030).
- De afname bij consumenten is gering

(gebaseerd op KEV2019[6]).
Voor een nadere toelichting op de raming van de autonome ontwikkeling verwijs ik u naar de Analyse Stikstofbronmaatregelen van het PBL, online hier beschikbaar: https://www.pbl.nl/sites/default/files/downloads/pbl_analyse_stikstofbronmaatregelen_24_april_2020.pdf (paragraaf 4.1).

De totale binnenlandse depositie is gemiddeld ongeveer 1000 mol/ha/jr in 2018.

Voor de opgave van 110 mol/ha/jr in 2030 zullen de aanvullende maatregelen uit het structurele pakket:

- in de landbouwsector naar verwachting 96 - 167 mol leveren in 2030, dat betekent een reductie ten opzichte van de totale depositie uit deze sector in 2018 van circa 13-23% additioneel aan de reductie in het autonome pad.
- voor mobiliteit naar verwachting 7 mol leveren in 2030, dat betekent een reductie ten opzichte van de totale depositie uit deze sector in 2018 van circa 4%, additioneel aan de reductie in het autonome pad en;
- voor mobiliteit naar verwachting maximaal 5 mol leveren in 2030, dat betekent een reductie ten opzichte van de totale depositie uit deze sector in 2018 van maximaal circa 6%, additioneel aan de reductie in het autonome pad.

Bij het interpreteren van deze verdeling dient rekening gehouden te worden met de omrekening van uitstoot naar depositie (vb. NH3 bevat per kton 2,7 keer meer stikstof dan NOx), de verspreiding door de lucht van NH3 en NOx, de emissiekarakteristieken en de ruimtelijke verdeling van activiteiten.

94. Heeft de regering overwogen generieke reductiepercentages voor alle sectoren op een bepaalde datum op te nemen in de wet?

[6] https://www.pbl.nl/publicaties/klimaat-en-energieverkenning-2019

In de besluitvorming over de structurele aanpak zijn alternatieven overwogen, waaronder de mogelijkheid om generieke (sectorale) reductiepercentages op te nemen. Het kabinet heeft hier niet voor gekozen om het programma voldoende adaptief en iteratief vorm te kunnen geven en te kunnen voldoen aan de resultaatsverplichting voor 2030. Bij het samenstellen van het pakket is het uitgangspunt geweest dat elke sector die stikstofdepositie veroorzaakt, ook moet bijdragen aan de oplossing. Zodoende is rekening gehouden met een evenwichtige verdeling van gevraagde inzet over de sectoren.

95. In de provincies Noord-Brabant en Limburg heeft men (via de Omgevingsverordening) reeds generiek beleid met verplichte reductiepercentages voor de emissie van ammoniak. Is de regering bekend met de Omgevingsverordening van deze provincies? Is de regering bereid te onderzoeken welke effecten bereikt zouden kunnen worden met een dergelijke generieke reductiepercentages (voor alle sectoren, dus ook niet-agrarisch) op landelijk niveau? Deelt de regering de mening dat hiermee een van de belangrijkste bezwaren van de Raad van State (het vastleggen van de maatregelen) ondervangen zou kunnen worden?

Ja, ik ben daarmee bekend. In de besluitvorming over de structurele aanpak zijn alternatieven overwogen, waaronder de mogelijkheid om generieke (sectorale) reductiepercentages op te nemen. Het kabinet heeft hier niet voor gekozen om het programma voldoende adaptief en iteratief vorm te kunnen geven. In de samenstelling van het huidige pakket bronmaatregelen is rekening gehouden met een evenwichtige verdeling van gevraagde inzet over de sectoren. Wel onderkent het kabinet de potentie van normering als effectief instrument en laat het daarom een verkenning uitvoeren naar het potentieel van normering en beprijzing.

Het kabinet is van mening dat het met het opnemen van een resultaatsverplichting, een uitvoeringsplicht voor verantwoordelijke bestuursorganen en de opdracht om tussendoelen vast te leggen voor het doelbereik van de maatregelen, tegemoet komt aan het advies van de Raad van State om het doelbereik van de structurele aanpak beter te borgen.

96. De leden van de CDA-fractie hebben vragen over de bijdrage van de luchtvaartsector aan de totale stikstofemissie in Nederland. Uit de figuur 4 in de memorie van toelichting is niet volledig op te maken hoeveel stikstof de luchtvaartsector in totaal uitstoot. Volgens het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) is het aandeel van de luchtvaart in de totale stikstofdepositie 'slechts' 0,1%, maar daarbij wordt gemeten tot een hoogte van 914 meter. De stoffen die niet gemeten worden verspreiden zich in de vrije atmosfeer en dalen uiteindelijk ergens op het aardoppervlak neer (Trouw, 21 november 2019, 'Stikstof: is het vliegtuig nou slecht of niet?'). Kan de regering toelichten of de opvatting klopt dat een deel van de aanwezige stikstof in Nederland wellicht toch afkomstig is van de luchtvaarsector?

Figuur 4 in de nota van toelichting geeft inzicht in de relatieve bijdragen van verschillende sectoren aan de gemiddelde stikstofdeposities. De bijdrage van luchtvaart is verwerkt in de bijdrage van de sector verkeer en niet apart aangegeven. Het Adviescollege Stikstofproblematiek onder leiding van de heer Remkes heeft in haar advies over de luchtvaartsector uitgebreid onderzoek gedaan naar de bijdrage van de luchtvaartsector aan de stikstofdepositie in Nederland (bijlage bij Kamerbrief, Kamerstuk 35 334, nr. 41). Uit dit onderzoek blijkt dat het vliegverkeer van en naar Nederlandse luchthavens gemiddeld 0,1% bijdraagt aan de gemiddelde deposities in Nederland. Dit betreft de bijdrage van de emissies door vliegverkeer tot een hoogte van 3.000 voet.
De emissies van vliegverkeer boven 3.000 voet dragen ook bij aan de deposities op Nederlandse natuurgebieden. Uit analyses van het RIVM en TNO blijkt dat de depositiebijdrage van emissies door vliegverkeer boven 3.000 voet ongeveer 1% bedraagt van de totale deposities.[7] Deze bijdrage is voor het grootste deel afkomstig van Europees en intercontinentaal vliegverkeer dat geen Nederlandse Luchthavens aandoet. De emissies boven de 3.000 voet van het vliegverkeer van en naar Nederlandse luchthavens veroorzaken een depositie binnen Nederland die kleiner is dan 10% van de depositie

[7] Advies luchtvaartsector. Advies van het Adviescollege Stikstofproblematiek. 15 januari 2020. Pagina 12 en 13.

veroorzaakt onder de 3.000 voet door datzelfde vliegverkeer.[8] Dit betekent dat de emissies boven 3.000 voet van vliegverkeer van en naar Nederlandse luchthavens ongeveer 0,01% bijdragen aan de totale gemiddelde deposities.

97. De leden van de SP-fractie constateren dat de regering erop wijst dat ongeveer een derde van de stikstof uit het buitenland afkomstig is (waarbij Nederland overigens nog meer exporteert). Zonder af te doen aan het grote belang van een nationale aanpak, vragen deze leden zich af of er verdere winst mogelijk is door met buurlanden, specifiek België en de ons aangrenzende Duitse deelstaten, nadere afspraken te maken die verder gaan dan de NEC-verplichtingen over het gezamenlijk terugbrengen van stikstofuitstoot. Ziet de regering hierin nog mogelijkheden op de korte of middellange termijn?

Vanwege het relatief grote aandeel (ongeveer 33%) van buitenlandse bronnen in de stikstofdepositie in Nederland en de nog grotere Nederlandse export van stikstof naar het buitenland, verken ik de mogelijkheden om te komen tot een grensoverschrijdende stikstofaanpak met de buurlanden. Onlangs heb ik de stikstofproblematiek besproken met de Vlaamse minister van het departement Omgeving. We hebben toen gezamenlijk de noodzaak erkend om deze gemeenschappelijk aan te pakken. Hierbij hebben we onder meer afgesproken om informatie en kennis te delen, mogelijk gezamenlijk onderzoek te doen, en een structurele dialoog te voeren. Die zullen we voeren samen met de betrokken Vlaamse en Nederlandse provincies om aanpak en beleid af te stemmen, zowel in het algemeen als in de grensregio's. Ook ben ik voornemens om binnenkort met de Duitse deelstaten Noordrijn-Westfalen en Nedersaksen te bespreken hoe stikstofemissies en -depositie over de grens kunnen worden gereduceerd. De grensoverschrijdende samenwerking is tevens onderdeel van de gebiedsgerichte aanpak van de (grens)provincies.

2.5 Het belang van een effectieve, samenhangende landelijke aanpak

98. De leden van de VVD-fractie lezen dat naast gerichte natuurmaatregelen ook een meer natuur inclusieve ruimtelijke inrichting een onderdeel van de oplossing is. Kan de regering nader uiteenzetten wat dit behelst, hoe en wanneer deze natuur inclusieve inrichting wordt uitgewerkt en vooral ook hoe voorkomen wordt dat de op deze wijze gecreëerde natuur in de toekomst de status van Natura 2000-gebied kan krijgen?

Op dit moment vindt er een verkenning plaats naar de mogelijkheden om door middel van het natuurinclusiever maken van de ruimtelijke inrichting rondom Natura 2000-gebieden een bijdrage te leveren aan de kwaliteit en robuustheid van die gebieden. Het gaat hierbij nadrukkelijk niet om het creëren van nieuwe Natura 2000-gebieden. In de verkenning wordt in kaart gebracht hoe een natuurinclusieve ruimtelijke inrichting kan bijdragen aan het verlagen van stikstofdepositie, het verbeteren van hydrologische condities en het verbeteren van het leefgebied om zo de staat van instandhouding van stikstofgevoelige natuur te verbeteren. De verkenning wordt in nauwe samenwerking met de provincies uitgevoerd en in december 2020 opgeleverd. De resultaten dienen onder andere als input voor het uitvoeringsprogramma natuur, dat onderdeel zal worden van het programma stikstofreductie en natuurverbetering, en het nationaal programma landelijk gebied.

99. De leden van de VVD-fractie stellen vast dat de gebiedsspecifieke aanpak primair gebeurt door de bevoegde gezagen voor de beheerplannen. Tegelijkertijd stelt de regering dat emissiebronnen over het gehele land verspreid zijn en op langere afstand, provinciegrensoverschrijdende depositie veroorzaken. Vanwege de provinciegrensoverschrijdende gevolgen vragen deze leden of de regering kan aangeven of in beheerplannen thans verdergaande doelstellingen – die niet voortvloeien uit de Habitatrichtlijn – zijn opgenomen.

De natuurdoelen voor de Natura 2000-gebieden zijn vastgelegd in de aanwijzingsbesluiten van die gebieden. Uit het onderzoek Natura 2000 blijkt dat deze niet meer instandhoudingsdoelstellingen bevatten dan voortvloeien uit de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn. Beheerplannen bevatten geen

[8] Evaluatie stikstofberekeningen Lelystad Airport. Commissie voor de milieueffectrapportage en RIVM. 31 maart 2020. Pagina 8.

doelstellingen die verdergaan dan wat voortvloeit uit deze richtlijnen, omdat de aanwijzingsbesluiten het kader vormen. De nadere concretisering past binnen dat kader. Beheerplannen worden opgesteld in nauw overleg met eigenaren, gebruikers en andere betrokken overheden, vooral gemeenten, waterschappen en provincies. De gebiedsgerichte aanpak wordt breder aangevlogen dan primair vanuit de beheerplannen. Hiervoor wordt een integrale benadering van de stikstofproblematiek in de Natura 2000-gebieden uitgewerkt, waarin ook ruimtelijke ontwikkelingen en lokale opgaven betrokken worden.

100. Welk gevolg geeft de regering aan de constatering op pagina 18 van het ArcAdis rapport "Doorlichting Natura 2000" dat er uit de Habitatrichtlijn geen directe verplichting voortvloeit om habitattypen op sub-habitatniveau te beschermen, terwijl de Nederlandse aanwijzingsbesluiten wel instandhoudingsdoelstellingen kennen voor sub-habitattypen? Omgekeerd verzoeken deze leden de regering ook aan te geven welke ruimte er is om doelstellingen ten aanzien van soorten en habitattypen die wel op het SDF zijn aangegeven maar die niet de aanleiding vormden voor het aanwijzen van Natura 2000-gebieden, niet in het aanwijzingsbesluit te beschermen maar in het beheerplan?

Net als in verschillende andere landen, is in Nederland een deel van de habitattypen verdeeld in subtypen vanwege de (in die gevallen) grote ecologische variatie binnen het habitattype. In de Nederlandse aanwijzingsbesluiten zijn binnen de instandhoudingsdoelstellingen de doelen gespecificeerd per subtype als een habitattype uit meerdere subtypen kan bestaan. Het beschermen van sub-habitattypen in plaats van het hoofd-habitattype kan ecologisch bezien noodzakelijk zijn om de gunstige staat van instandhouding te bereiken.
Uit het onderzoek naar Natura 2000 blijkt dat uit de richtlijnen en de jurisprudentie volgt dat instandhoudingsdoelstellingen per gebied moeten worden vastgesteld voor alle soorten en habitattypen die in meer dan verwaarloosbare mate aanwezig zijn. Deze verplichting beperkt zich niet tot de soorten en habitattypen die de primaire reden waren voor selectie van een gebied. Instandhoudingsdoelstellingen dienen in het aanwijzingsbesluit vastgelegd te worden en niet in het beheerplan.

101. De leden van de PvdA-fractie lezen dat er ook duurzame energieprojecten stilvallen doordat er geen vergunningen meer verleend kunnen worden. In hoeverre biedt de ruimte die er ten gevolge van de maatregelen uit dit wetsvoorstel moet ontstaan meer mogelijkheden voor vergunningverlening aan duurzame energieprojecten? Is er gezien het belang van duurzame energie een mogelijkheid van prioritering voor dergelijke projecten? Zo ja, hoe dan? Zo nee, waarom niet? Hoe oordeelt de regering over de wens van de Nederlandse Vereniging Duurzame Energie om de inzet van zon- en windprojecten als salderingsoptie mogelijk te maken?

Bij duurzame energieprojecten is over het algemeen sprake van een bouwfase waarbij naar verwachting gebruik zal kunnen worden gemaakt van de partiële bouwvrijstelling. Bij de energieprojecten die tijdens de bedrijfsfase geen stikstootuitstoot kennen (zoals zon- en windprojecten), zijn geen aanvullende maatregelen nodig. Prioritering van duurzame energieprojecten is daarvoor niet nodig. Maar projecten die gedurende de bedrijfsfase stikstof uitstoten, ook verduurzamende projecten, zijn met de partiële vrijstelling nog niet geholpen. Die projecten zullen voor de gebruiksfase naar verwachting nog steeds een regulier vergunningtraject moeten doorlopen, binnen de beperkte mogelijkheden die daarvoor op dit moment bestaan. Dat is geen garantie dat alles door kan gaan. Daarom blijft het kabinet samen met de provincies zoeken naar mogelijkheden om toestemmingverlening verder op gang te helpen. Tenslotte zal het inzetten van zon- en windprojecten als salderingsoptie moeten voldoen aan de regels en vereisten ten aanzien van saldering.

102. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen wat de stand van zaken van de 'natuurbank' is en de 125 miljoen euro die daarin wordt gestort om stikstof te compenseren die vrijkomt bij activiteiten van het Rijk (wegen, Defensie). Wordt deze 'natuurbank' ook wettelijk verankerd? Welke rol kunnen provinciale stikstofbanken vervullen?

Ja, het kabinet wil de natuurbank wettelijk verankeren om de in de natuurbank te registreren natuurcompensatiemaatregelen exclusief beschikbaar te kunnen stellen voor reservering en toedeling als compenserende maatregel voor projecten in de zin van artikel 6, vierde lid, van de Habitatrichtlijn

die een dwingende reden van groot openbaar belang vertegenwoordigen. Ik bereid een wetsvoorstel voor tot wijziging van de Wet natuurbescherming en de Omgevingswet. In dit wetsvoorstel wordt tevens voorzien in specifieke beschermingsmogelijkheden zolang de compensatienatuur nog niet valt onder het beschermingsregime van een Natura 2000-gebied. Ik streef ernaar het wetsvoorstel dit najaar in consultatie te brengen. Daarnaast heb ik Staatsbosbeheer gevraagd een pilot uit te voeren, zodat op korte termijn ervaring wordt opgedaan met het op voorraad realiseren van compensatienatuur. De ervaringen gebruik ik bij de verdere vormgeving van de natuurbank, waarin onder meer uitgewerkt wordt hoe en waar de uitvoering van de natuurbank wordt ondergebracht en hoe vraag en aanbod optimaal op elkaar kunnen worden afgestemd.
De natuurbank richt zich op het realiseren van de compensatienatuur en is dus wat anders dan een stikstofbank. De natuurbank is bedoeld voor projecten van Rijk en waterschappen met een dwingende reden van groot openbaar belang waarvan significant negatieve gevolgen op Natuur 2000 op voorhand niet zijn uit te sluiten, waarvoor geen reële alternatieven bestaan én waarvoor een ecologische beoordeling of mitigerende maatregelen (zoals extern salderen) geen oplossing bieden. Zoals aangegeven in vraag 3 werk ik samen met provincies ook aan een systeem waarin onder meer vrijgevallen stikstofruimte bij extern salderen kan worden beheerd. Een dergelijke "stikstofbank" kan het voor projecten makkelijker maken om stikstofeffecten te mitigeren, waardoor mogelijk minder snel een beroep nodig is op de natuurbank.

103. Hoe wordt ongewenste marktmacht voorkomen? Hiermee doelen deze leden op het fenomeen dat kapitaalkrachtige bedrijven bijvoorbeeld boerderijen opkopen, de stikstofrechten afromen en er een stukje landelijk gebied overblijft zonder ontwikkelmogelijkheden. Hoe wil de regering dit voorkomen? In hoeverre is de mogelijkheid van extern salderen hierbij een risico, niet alleen voor stikstofgevoelige natuur, maar ook voor de leefbaarheid van het platteland op langere termijn?

Ik begrijp dat het openstellen van extern salderen met veehouderijbedrijven zorgen over ongewenste effecten met zich brengt. Het kabinet heeft daarom samen met de provincies verschillende waarborgen getroffen voor een zorgvuldige manier van extern salderen met veehouderijbedrijven waaronder om te beginnen de openstelling van één jaar, met een evaluatie na een half jaar om te besluiten over voortzetting daarna. Over deze en de andere waarborgen heeft het kabinet u eerder geïnformeerd en verwijs ik naar mijn brief van 24 april 2020 (Kamerstuk 35 334, nr. 82).

104. En welke mogelijkheden ziet de regering voor provinciale grondbanken, bijvoorbeeld bij het haalbaar en betaalbaar verwezenlijken van extensivering van de veehouderij?

Provincies dragen door middel van landinrichtingsprojecten en subsidies voor vrijwillige kavelruil op dit moment al bij aan de landbouwstructuurversterking. Deze en andere instrumenten, zoals aankoop, verkoop en pacht, kunnen provincies ook inzetten ten behoeve van de extensivering van de veehouderij.

105. De leden van de Partij voor de Dieren-fractie constateren dat de regering stelt dat andere factoren, zoals waterkwaliteit en -kwantiteit, de belasting van de bodem door andere factoren dan stikstof en de verbondenheid en grootte van habitats, van invloed zijn op de staat van kwaliteit van de natuur. De regering stelt dat er verschillende natuurmaatregelen nodig zijn en suggereert het nemen van een combinatie van maatregelen, zoals het verhogen van de grondwaterstand, het ontsnipperen van natuur of het vergroten van natuurareaal in samenhang met het lokaal aanpakken van zogenoemde piekbelasters. Deze leden vragen of de regering concreet aan kan geven welke van bovengenoemde natuurmaatregelen zullen worden genomen en welke al in de planning staan. Hoeveel hectare zal er ontsnipperd worden/vergroot worden, waar zal dit plaatsvinden en wat is er nu op deze plek aanwezig? In welke gebieden en over hoeveel hectare zal de grondwaterstand verhoogd worden en met welke methode?

Onder andere het PBL onderschrijft dat een combinatie van maatregelen het meest effectief is om te komen tot natuurherstel van stikstofgevoelige habitats en leefgebieden van soorten. Dit vergt maatwerk per gebied. Provincies, terreinbeherende organisaties en het Rijk brengen nu gezamenlijk in beeld welke maatregelen er in welk gebied genomen moeten worden. Het totaalpakket zal in het uitvoeringsprogramma worden opgenomen, dat begin december is voorzien. Het concrete pakket aan maatregelen per provincie wordt dan in de eerste helft van 2021 verder uitgewerkt.

3. Wettelijke verankering elementen structurele aanpak

3.1 Doel wettelijke verankering

De leden van de VVD-fractie lezen dat de resultaatsverplichtende omgevingswaarde zodanig wordt vastgesteld dat in 2030 de depositie van stikstof op ten minste 50% van het areaal van de voor stikstofgevoelige habitats in Natura 2000-gebieden niet groter is dan de hoeveelheid waarboven verslechtering van de kwaliteit van die habitats niet op voorhand is uit te sluiten, de KDW.

106. Kan de regering aangeven hoe bepaald wordt op welke 50% van het areaal deze doelstelling in 2030 moet zijn behaald? Klopt de aanname dat – nu het gaat om een landelijke doelstelling – dit niet betekent dat binnen ieder gebied of iedere provincie op zichzelf deze 50% moet worden behaald?

Het klopt dat de omgevingswaarde betrekking heeft op het totale areaal van de voor stikstof gevoelige habitats in Natura 2000-gebieden. De omgevingswaarde stelt dus geen afzonderlijke doelen voor afzonderlijke Natura 2000-gebieden of provincies. Op basis van integrale afwegingen in de gebieden en een gebiedsgerichte planvorming kan per gebied wel de opgave tot 2030 worden vastgesteld. Over welke hectares onder de KDW gebracht zullen worden, verwijs ik naar het antwoord op vraag 77 en 79.

107. Voorts vragen deze leden of bij het bepalen van de doelstelling rekening is gehouden met stikstofdepositie afkomstig uit het buitenland.

Ja. Alle stikstofdepositie wordt meegenomen in de metingen en berekeningen die worden uitgevoerd, ongeacht of de depositie uit Nederlandse of buitenlandse bronnen afkomstig is. Deze totale depositie is gebruikt bij het bepalen van de doelstelling. Dat is ook van belang, aangezien de totale depositie de opgave bepaalt om onder de KDW te komen, en is daarmee onderdeel van de resultaatsverplichting. Ook bij het doorrekenen van de effecten van het pakket aan maatregelen in relatie tot de doelstelling is rekening gehouden met autonome ontwikkelingen, waar de ontwikkeling van de buitenlandse depositie onderdeel van is.

De leden van de D66-fractie zijn van mening dat het belangrijk is dat tussendoelen vastgelegd dienen te worden in de wet. Echter lezen deze leden dat de verplichting tot het vastleggen van tussendoelen en nadere eisen aan het programma worden vastgesteld bij algemene maatregel van bestuur (AMvB). Zij lezen dat voor de totstandkoming en wijziging van AMvB's onder de Omgevingswet een voorhangprocedure geldt, waardoor betrokkenheid van het parlement steeds is verzekerd.

108. Wat is de reden dat niet is gekozen om de doelstelling in de wet te verankeren?

Gegeven het structurele karakter van de aanpak, de vele betrokken bestuursorganen en het grote achterliggende belang is een stevig en duurzaam fundament juist ook in wetgeving gewenst. Dit om te verzekeren dat de aanpak, de monitoring en de bijsturing door de jaren heen op gestructureerde wijze plaatsvinden en blijven plaatsvinden. De resultaatsverplichtende omgevingswaarde is zodoende in de wet opgenomen. Om de noodzakelijke grip en sturing te hebben op het daadwerkelijk realiseren van de omgevingswaarde en de in het programma opgenomen natuurmaatregelen, worden in het programma tussendoelen opgenomen. Dit biedt heldere signaalmomenten gedurende de uitvoering van het programma, bijvoorbeeld als het tempo of het volume van de benodigde depositiereductie door de maatregelen uit de pas lopen met de verwachte effecten van deze maatregelen. Het opnemen van de tussendoelen is gekoppeld aan een wijzigingsplicht van het programma, indien uit de monitoring en toetsing blijkt dat een tussendoel of de omgevingswaarde niet gehaald dreigt te worden. Met de keuze voor tussendoelen als inspanningsverplichting blijft de flexibiliteit bij de uitvoering van de maatregelen verzekerd en kan ook rekening worden gehouden met exogene factoren zoals depositie als gevolg van emissies uit het buitenland of het gegeven dat bepaalde maatregelen pas op (middel)langere termijn effect sorteren. Bij het vaststellen van het programma zal worden bekeken hoe aan de tussendoelen vorm gegeven kan worden.

109. Wordt gekozen voor de versie van 'verzwaarde' voorhang, zoals ook voor de AMvB's met omgevingswaarden geldt in de Omgevingswet (artikel 23.5, lid 2 Ow)? Zo nee, waarom niet?

Voor de amvb's onder de Omgevingswet geldt de gewone voorhangprocedure van artikel 23.5, eerste lid, van de Omgevingswet. De verzwaarde voorhang van het tweede lid geldt alleen voor een amvb die een omgevingswaarde bevat. De inspanningsverplichtende tussendoelen worden volgens het wetsvoorstel opgenomen in het programma en niet in een amvb, en het zijn ook geen omgevingswaarden. De resultaatsverplichtende omgevingswaarde is onderdeel van het wetsvoorstel zelf.

110. Op welke manier worden de effecten van de maatregelen meegenomen in het vaststellen van tussendoelen? Wordt hierbij ook bepaald wanneer aanvullende maatregelen genomen moeten worden op basis van vooraf ingestelde indicatoren? Zo nee, op welke manier wordt dit bepaald?

De vormgeving van de tussendoelen zal nader bepaald worden bij het opstellen van het programma. Deze tussendoelen zullen dan ook nauw samenhangen met de in het programma opgenomen maatregelen en de te verwachten effecten daarvan met het oog op het tijdspad richting realisatie van de omgevingswaarde. Er geldt een verplichting om het programma te wijzigen als uit de monitoring blijkt dat met het programma een tussendoel niet kan worden bereikt. Dit zorgt ervoor dat tijdig wordt bijgestuurd als bijvoorbeeld het tempo of het volume van de benodigde depositiereductie door de maatregelen achterblijft bij de verwachte effecten van deze maatregelen. Dit is mogelijk op basis van de tweejaarlijkse rapportage, zoals omschreven in het antwoord op vraag 88.

111. De leden van de D66-fractie vragen of de regering nader kan toelichten hoe de passende vorm van monitoring voor het bijsturen van maatregelen, waarbij ook het doelbereik op gebiedsniveau betrokken wordt, tot stand komt en uit welke onderdelen deze monitoring zal bestaan. Deze leden zijn van mening dat goed kunnen monitoren en het tijdig kunnen bijsturen van maatregelen zeer belangrijk is. Graag krijgen zij dan ook meer inzicht in de wijzen van monitoring en rapportage.

Voor de beantwoording van deze vraag verwijs ik u naar het antwoord op de vraag 88.

112. De leden van de GroenLinks-fractie hebben grote zorgen over het door de regering geformuleerde hoofddoel (de omgevingswaarde) dat 50% van alle hectares met stikstofgevoelige natuur in Natura 2000-gebieden in 2030 onder de KDW moet vallen. Deze leden vragen wat dat betekent voor de andere 50% van de Natura 2000-gebieden.

Voor de beantwoording van deze vraag verwijs ik naar het antwoord op 77.

113. Vraagt dit op termijn een extra grote inspanning in de overige gebieden?

De structurele aanpak draagt bij aan de afname van de stikstofdepositie in alle Natura 2000-gebieden. Er vindt in veel gebieden ook herstel plaats, wat eraan bijdraagt dat de stikstofgevoelige natuur in een gunstige staat van instandhouding wordt gebracht. Met een monitorings- en bijsturingssystematiek wordt bovendien bewaakt dat de condities voor behoud en, waar nodig, herstel worden behaald en zo nodig wordt bijgestuurd. Wanneer verslechtering zou dreigen, wordt preventief ingegrepen, onder andere door gerichte sturing op inzet van bron- en natuurherstelmaatregelen vanuit het programma. De benodigde inspanningen verschillen per gebied. Voor sommige gebieden zal het een behoorlijke opgave zijn om de stikstofdepositie onder de KDW te krijgen.

114. Kan de regering garanderen dat zij zich niet alleen zal inzetten voor gebieden waar dit doel makkelijk behaald kan worden? Kan de regering garanderen dat zij zich ook zal inzetten voor de Natura 2000-gebieden waar de KDW het meest wordt overschreden?

Het maatregelenpakket uit de brief van 24 april 2020 (Kamerstuk 35 334, nr. 82) dat zal worden verankerd in het programma stikstofreductie en natuurverbetering als voorzien in dit wetsvoorstel, leidt tot een brede reductie van stikstofdepositie: in alle gebieden zal de stikstofdepositie met dit pakket dalen. Zowel ammoniak als stikstofoxiden leggen behoorlijke afstanden af, waardoor bronmaatregelen per definitie de stikstofdeken verkleinen en daarmee tot (substantiële)

stikstofvermindering in alle Natura 2000-gebieden leiden. De genomen maatregelen hebben dus ook positieve effecten op gebieden die in 2030 niet onder de KDW gebracht kunnen worden. Ook voor deze gebieden wordt goed in kaart gebracht welke combinatie van natuur(herstel)maatregelen en aanvullende stikstofreductiemaatregelen nodig zijn om verslechtering te voorkomen en te komen tot het dichterbij brengen van realisatie van de instandhoudingsdoelstellingen. Daar waar verslechtering dreigt, zullen bronmaatregelen en natuur(herstel)maatregelen gericht worden ingezet om dit te voorkomen, conform de verplichting hiertoe uit het wetsvoorstel. Daar is aandacht voor in de gebiedsgerichte aanpak. Daarnaast geldt dat de inzet van de structurele aanpak niet na 2030 stopt. Als onderdeel van de reguliere monitoring en bijstellingssystematiek zal periodiek bepaald worden welke maatregelen er nodig zijn om ook na 2030 te werken aan natuurherstel en -versterking en reductie van stikstofdepositie.

115. Hoe wordt voorkomen dat er in de praktijk een situatie ontstaat waarbij stikstof minimaal wordt gereduceerd en er tegelijkertijd wel nieuwe stikstof kan worden uitgestoten op basis van een papieren realiteit?

De bronmaatregelen in de structurele aanpak zien primair op het reduceren van stikstofdepositie, met het streven om in 2030 ten minste 50% van de hectares met stikstofgevoelige natuur in Natura 2000-gebieden de stikstofdepositie onder de KDW's te brengen. Nieuwe plannen en projecten die leiden tot stikstofdepositie kunnen alleen doorgang vinden als significant negatieve effecten door deze stikstofbijdrage kunnen worden uitgesloten. Als dat niet kan, dienen mitigerende maatregelen getroffen te worden, zoals via extern salderen, of kan voor projecten met dwingende reden van groot openbaar belang een ADC-toets worden doorlopen.
Aanvullend hierop heeft het kabinet besloten een ontwikkelreserve in te stellen van minimaal 20 mol/ha/jr voor projecten van nationaal belang. Pas wanneer de effecten vaststaan van de bronmaatregelen die ruimte moeten bieden aan de ontwikkelreserve, kan er toestemming worden verleend via de systematiek van de ontwikkelreserve, zoals nader toegelicht in het antwoord op vraag 7.

116. Kan de regering toelichten waarom met deze aanpak het verslechteringsverbod niet wordt geschaad?

Voor de beantwoording van deze vraag verwijs ik u naar het antwoord op vraag 69.

De leden van de GroenLinks-fractie constateren dat dit hoofddoel in de praktijk neerkomt op een emissiereductiedoel van slechts 26%. Het Adviescollege Stikstofproblematiek, natuur- en milieuorganisaties en vele andere experts geven aan dat die doelstelling onvoldoende zal zijn om de impasse te doorbreken en geven aan dat er een emissiereductiedoelstelling van 50% nodig is in 2030. Alleen met een dergelijke doelstelling is er zicht op economische ontwikkeling en daadwerkelijk natuurherstel. De Raad van State was ook van mening dat de regering onvoldoende onderbouwt waarom ervoor gekozen is om deze doelstelling niet over te nemen. De regering schrijft daarop dat de doelstelling rekening houdt "met de maximale inspanning die verwacht mag en kan worden van de verschillende sectoren".

117. Op welke overwegingen is die conclusie gebaseerd? Waar baseert de regering het op dat dit de maximale inspanning kan zijn? Wat is het oordeel van de regering over de conclusie van het Adviescollege Stikstofproblematiek dat een emissiereductiedoel van 50% haalbaar is?

Voor de beantwoording van deze vraag verwijs ik onder meer naar de antwoorden op vragen 31 en 32. Het PBL en het RIVM hebben aangegeven de aanbevelingen van het Adviescollege Stikstofproblematiek niet door te kunnen rekenen op effectiviteit en kosten. Er is grofweg vier keer zo veel depositiereductie nodig als nu is voorzien, om aan het emissiereductiedoel van 50% te kunnen voldoen. Het kabinet acht het huidige ambitieniveau met bijbehorend bron- en natuurmaatregelenpakket voldoende om behoud te borgen en toe te werken naar herstel waar dat overeenkomstig de instandhoudingsdoelstellingen van de gebieden noodzakelijk is. Daarnaast is het gestelde ambitieniveau haalbaar met het opgestelde pakket van kosteneffectieve en evenwichtige maatregelen. Bij het samenstellen van dit pakket is ook uitgebreid met de betreffende sectoren gesproken. Het kabinet kiest ervoor door middel van monitoring en bijsturing goed zicht te houden op

de situatie in de gebieden en aanvullende maatregelen te treffen indien uit de monitoring blijkt dat dit nodig is.

118. De leden van de GroenLinks-fractie vragen bovendien waarom de omgevingswaarde zich richt op de depositie van stikstof.

De voorgestelde omgevingswaarde richt zich op de depositie van stikstof op voor stikstofgevoelige habitats in Natura 2000-gebieden en houdt zo rekening met het ruimtelijke aspect van stikstofreductie en met de instandhoudingsdoelstellingen voor de onderscheiden habitats en soorten in de gebieden. Een algemene omgevingswaarde voor de vermindering van de emissie van stikstof zou onvoldoende grip bieden op de locaties waar die emissie daadwerkelijk schadelijk is voor de natuur, daarmee minder effectief zijn en – in licht van de te bereiken doelstellingen – mogelijk ook minder proportioneel zijn. Een omgevingswaarde die gericht is op depositie en het niveau waarop het risico's voor natuur als gevolg van stikstofdepositie uitgesloten kunnen worden, legt een directe relatie tussen stikstof en natuurdoelen, terwijl een omgevingswaarde die gericht is op emissies dit niet zou doen. Daarnaast houdt een emissiedoelstelling geen rekening met ontwikkelingen in het buitenland. Bij de door het kabinet voorgestelde omgevingswaarde zal bijsturing ten aanzien van de maatregelen plaatsvinden wanneer er meer stikstof vanuit buitenlandse bronnen neerslaat op Nederlandse Natura 2000-gebieden.

119. Hoe wordt de depositie gemeten en gemonitord? Deelt de regering de mening dat emissie van stikstof veel beter te meten is?

Zoals aangeven in de kabinetsreactie op het eindadvies van het Adviescollege Stikstofproblematiek van 13 oktober 2020 (met het kenmerk 2020Z18692), kiest het kabinet voor het formuleren van een doelstelling (resultaatsverplichtende omgevingswaarde) gericht op depositie. Omdat de natuurkwaliteit mede wordt bepaald door de hoeveelheid stikstof die daadwerkelijk neerslaat in de natuur, zorgt deze doelstelling voor een betere borging van de natuurkwaliteit dan een doelstelling voor emissie. Stikstofmonitoring richt zich op zowel emissie als depositie, omdat voor goede depositieberekeningen gerichte emissiegegevens nodig zijn. Mede naar aanleiding van het eindrapport van het Adviescollege Meten en Berekenen Stikstof zet het kabinet in op het uitbreiden van de meetnetten in zowel landbouw- als natuurgebieden (brief van 13 oktober 2020 met het kenmerk 2020Z18691). Het RIVM is gevraagd een meetnetstrategie te ontwikkelen om de toepassing van het netwerk aan meetnetten, inclusief de uitbreidingen, zo effectief mogelijk te laten zijn.

Deze leden lezen dat de omgevingswaarde bij het opzetten van het programma en de bronmaatregelen wel wordt omgerekend naar een reductieopgave in emissies om zo locatie- én brongericht te kunnen reduceren en duidelijk te maken voor welke opgave de verschillende sectoren staan.

120. Vindt de omrekening plaats naar Natura 2000-gebied? Hoe wordt de doelstelling van depositie omgerekend naar emissies? Wordt hierbij ook naar afgegeven vergunningen gekeken? Klopt het dat om de emissies locatie- en brongericht te kunnen reduceren, afgegeven vergunningen herzien moeten worden?

De voorgestelde omgevingswaarde wordt bij het opzetten van het programma en de daarin opgenomen bronmaatregelen wel omgerekend naar een reductieopgave in emissies om zo locatie- én brongericht te kunnen reduceren en duidelijk te maken voor welke opgave de verschillende sectoren staan. Hierbij wordt rekening gehouden met de omrekenfactoren van emissies naar deposities.
Met gebruikmaking van het rekenmodel AERIUS is doorgerekend welke emissiereductie nodig is om de depositiereductie zoals opgenomen in de omgevingswaarde te kunnen realiseren. Per bronmaatregel is een conversiefactor bepaald aan de hand van de specifieke locaties en activiteiten waar de bronmaatregel betrekking op heeft. Om te bepalen welke maatregelen nodig zijn om de omgevingswaarde in 2030 te kunnen realiseren, is ook de omvang van de huidige depositie en de autonome ontwikkeling hiervan in beeld gebracht, daar maken deposities die afkomstig zijn van reeds vergunde projecten dus ook deel van uit. Het pakket aan maatregelen dat onderdeel uitmaakt van de

structurele aanpak is beschreven in de Kamerbrief van 24 april 2020 (Kamerstuk 35 334, nr. 82). Afgegeven vergunningen zullen via de structurele aanpak niet worden herzien.

121. Zo ja, welke wettelijke basis hebben overheden om dit te doen? Hoe wordt dit gekoppeld aan afgegeven dierrechten en fosfaatrechten?

Voor de beantwoording van het eerste deel van de vraag verwijs ik u naar het antwoord op vraag 83. Er is op het punt van de stikstofbelasting van Natura 2000-gebieden geen sprake van een koppeling met de dierrechten en fosfaatrechten die gelden op grond van de Meststoffenwet. Die koppeling was er niet bij de toekenning van die productierechten en is er ook nu niet bij de handel in die rechten. Voor iedere ondernemer geldt dat deze over alle benodigde vergunningen moet beschikken om zijn bedrijf te runnen. Voor de opzet van de productierechtenstelsels is dit het uitgangspunt geweest.

De leden van de SP-fractie constateren dat de regering kiest voor een wettelijke verankering van het doel met betrekking tot stikstofafname. Deze leden begrijpen deze aanpak. Zij maken zich wel zorgen over het feit dat de coördinatie bij het Rijk wordt gelegd, terwijl een groot deel van de uitvoering in de gebiedsprocessen bij lagere (provinciale) overheden zal liggen. Zij voorzien hierin een bron van potentiele meningsverschillen tussen uitvoerende overheden en de coördinerende rijksoverheid, en overigens ook tot grote verschillen in uitvoering tussen de verschillende overheden. De ervaringen met het stikstofdossier van afgelopen anderhalf jaar hebben hen in deze context alleen maar bevestigd in deze zorg.

122. Onderkent de regering dit risico ook?

Rijk en provincies voelen zich ten volle verantwoordelijk voor het bereiken van de gunstige staat van instandhouding van de natuur. Dit is een gezamenlijke opgave waarbij wij als overheden elkaar versterken middels een gebiedsgerichte aanpak.
Rijk en provincies geven dan ook gezamenlijk vorm aan een robuuste aanpak stikstof. Dit doen we ieder vanuit de eigen bevoegdheden, taken en verantwoordelijkheden. Hierover maken we afspraken. We stemmen dit af met gemeenten en waterschappen.
Het Rijk is hierbij primair verantwoordelijk voor het bereiken van de resultaatsverplichtende omgevingswaarde .
Deze gebiedsgerichte aanpak kent een wederzijdse inspanningsverplichting van Rijk en provincies. Die inspanningsverplichting vormt de provinciale opgave.
De gebiedsprocessen worden door de provincies als gebiedsregisseurs zorgvuldig aangepakt. Deze aanpak is maatwerk, daarom leidt dit in de praktijk ook tot verschillen in de uitvoering. De opgave voor stikstofreductie en natuurherstel vraagt per gebied een andere aanpak. Zo werken provincies, behalve aan de stikstofopgave, ook aan verschillende andere gebiedsopgaven (zoals de klimaatopgave) die zij in samenhang met elkaar uitvoeren. Daarmee kan de wijze van samenwerking per provincie en gebied zoals de vormgeving van gebiedstafels verschillen. Het doel is om via maatwerk tot een integrale en gedragen aanpak per gebied te komen.
De regionale en generieke maatregelen worden vastgelegd in het overkoepelende programma stikstofreductie en natuurverbetering, mits het (mede-)verantwoordelijke bestuursorgaan daarmee instemt. Voor de opgenomen maatregelen voorziet dit wetsvoorstel in een uitvoeringsplicht.

123. Deze leden vragen zich verder af waarom niet is gekozen voor het wettelijk vaststellen van doelstellingen per gebied of provincie, bijvoorbeeld door regionale of provinciale stikstofplafonds in de Omgevingswet vast te leggen.

Er is niet gekozen voor het wettelijk vaststellen van doelstellingen per gebied of provincie.
Voor een nadere toelichting op het vastleggen van doelstellingen per provincie, verwijs ik naar het antwoord op de vraag 106. Om de uitvoering van de bron- en natuurmaatregelen te verzekeren is op wetsniveau een uitvoeringsplicht opgenomen. Deze verplichting houdt in dat de bestuursorganen die daarvoor in het programma zijn aangewezen, zorgen voor de uitvoering van de daarin opgenomen maatregelen binnen de daarbij aangegeven termijn, voor zover uit het programma blijkt dat die

bestuursorganen met het opnemen van de maatregelen hebben ingestemd.[9] Om de stikstofreductie van de nationale en regionale maatregelen (waar die gebiedsgericht toegepast kunnen worden) te maximaliseren, wordt er een implementatiestrategie per gebied opgesteld. Flexibiliteit blijft behouden via een vervangingsmogelijkheid voor de maatregelen, mits het beoogde resultaat niet in gevaar komt. Op deze manier werken de overheden gezamenlijk aan de realisatie van doelstellingen.

Zij wijzen erop dat voorkomen moet worden dat onwil, onkunde of onmacht bij overheden (of hun partners) het behalen van de einddoelstelling bemoeilijken.

De leden van de SP-fractie constateren dat het doel dat wordt vastgesteld luidt: "In 2030 is de depositie van stikstof op ten minste van 50% van het areaal van de voor stikstof gevoelige habitats in Natura 2000-gebieden niet groter dan de hoeveelheid mol per hectare per jaar waarboven verslechtering van de kwaliteit van die habitats niet op voorhand is uit te sluiten."

124. Deze leden vragen zich af waarom voor deze doelstelling is gekozen. Zij vragen zich specifiek af waar het percentage van 50% op is gebaseerd.

Voor de beantwoording van deze vraag verwijs ik u naar het antwoord op vraag 31.

125. Verder vragen zij zich af op welke wijze in de praktijk gekozen zal worden voor welk deel van het areaal dit doel gehaald moet gaan worden. Heeft de regering een lijst van gebieden of deelgebieden die aan deze eis moeten gaan voldoen? Wordt deze afweging aan de uitvoering in de gebiedsprocessen overgelaten? Hoe wordt voorkomen dat in het aanpakken van de stikstofproblematiek alleen gekozen wordt voor Natura 2000-gebieden waar 'quick wins' te behalen zijn, zodat de restopgave na 2030 nog veel moeilijker te halen zal zijn?

Voor de beantwoording van op deze vraag verwijs ik u naar het antwoord op de vragen 77 en 79.

De leden van de PvdA-fractie lezen dat de regering binnen de structurele aanpak als doel heeft gesteld dat in 2030 ten minste 50 procent van de hectares met stikstofgevoelige natuur in Natura 2000-gebieden onder de KDW is gebracht. Daarvoor is een reductie van stikstofemissie van 26% nodig. De commissie-Remkes kiest echter voor een doelstelling waarbij in 2030 de emissies van ammoniak en NOx met 50% verminderd zijn. Deze commissie acht die doelstelling in het kader van natuurbelangen noodzakelijk en haalbaar. De regering acht dit echter een te grote stap en stelt daarbij dat een doelstelling van 50% reductie economisch en maatschappelijk blijkbaar onhaalbaar en onbetaalbaar. Deze leden missen evenwel een goed onderbouwde argumentatie van het gestelde dat de 50% reductie niet noodzakelijk zou zijn of niet betaalbaar of haalbaar.

126. Kan de regering alsnog de keuze voor 26% reductie onderbouwen en onderbouwen waarom 50% niet wenselijk of mogelijk is? Kan de regering nader onderbouwen dat 26% reductie voldoende ruimte biedt voor natuur en bouw?

Het wetsvoorstel voorziet in de wettelijke verankering van de structurele aanpak van de stikstofproblematiek. Kern van deze aanpak is met volle inzet te werken aan herstel en versterking van de natuur en het terugdringen van de stikstofuitstoot. Met een omvangrijk pakket aan natuur- en bronmaatregelen en bijbehorende middelen geeft het kabinet langjarig een concrete, substantiële invulling aan deze opgave. De staat van de natuur is van belang voor duurzame maatschappelijke en economische ontwikkelingen. Door de structurele aanpak ontstaat dan ook geleidelijk meer ruimte voor economisch en maatschappelijk relevante activiteiten, een voorbeeld hiervan is de voorgestane partiële vrijstelling voor bouwactiviteiten. Voor een nadere beantwoording van deze vraag verwijs ik graag naar de antwoorden op de vragen 31 en 117.

[9] Onder de Omgevingswet kan de uitvoeringsplicht ook volgen uit instructieregels en instructies, zie artikel 3.18, tweede lid, onder b, van die wet. Deze opmerking geldt ook voor andere antwoorden in deze nota naar aanleiding van het verslag waar wordt ingegaan op de uitvoeringsplicht.

127. Waarop is deze doelstelling en de haalbaarheidsinschatting gebaseerd? Hoe verhoudt zich deze doelstelling met gebieden waar meer dan de helft van de depositie buitenslands of op zee wordt veroorzaakt?

De effecten van het pakket aan bronmaatregelen zijn doorgerekend door het PBL en het RIVM. Met dit pakket wordt naar verwachting en onder voorbehoud van alle onzekerheden die zijn verbonden met de analyse, conform de omgevingswaarde, meer dan de helft van de hectares met stikstofgevoelige natuur onder de KDW gebracht en ook op andere gebieden een reductie gerealiseerd (zie Analyse stikstofbronmaatregelen, PBL, 24 april 2020).[10] Naast het pakket aan bronmaatregelen zijn in deze doorrekening ook eerder vastgesteld bronbeleid en voorziene autonome ontwikkelingen meegenomen, zoals een reductie van depositie vanuit buitenlandse bronnen als gevolg van het voldoen aan de verplichtingen van de NEC-richtlijn. Daarnaast benadruk ik dat niet in alle gebieden 50% van de hectares onder de KDW gebracht moeten worden: dit is een landelijke verplichting. In gebieden waar het moeilijk is deze doelstelling te halen, kan in de gebiedsgerichte aanpak specifiek op verbetering worden ingezet.

128. Onderschrijft de regering de doelstelling van het Adviescollege dat een reductie van 50% haalbaar is?

Voor de beantwoording van deze vraag verwijs ik u naar het antwoord op vraag 31.

129. Kan de regering indicatief aangeven welke aanvullende maatregelen genomen moeten worden om dit percentage binnen bereik te brengen?

Voor de beantwoording van deze vraag verwijs ik u naar het antwoord op vraag 65.

130. Heeft de regering met de leden van het Adviescollege gesproken over de onderbouwing van het door hen gekozen reductiepercentage en een mogelijke groslijst van maatregelen?

Er is op ambtelijk niveau gesproken met leden van het Adviescollege over de doelstelling voor stikstofreductie en de maatregelen waar die volgens het advies van het Adviescollege mee bereikt kan worden, mede met het oog op de totstandkoming van het onderhavige wetsvoorstel.

131. Wordt met de gekozen omgevingswaarde daadwerkelijk juridisch geborgd dat voldaan wordt aan de eisen van de Habitatrichtlijn?

Voor de beantwoording van deze vraag verwijs ik naar het antwoord op 69.

132. Wanneer en op welke manier zal er bij de gekozen omgevingswaarde en het maatregelenpakket een beroep worden gedaan op 'sociaaleconomische vereisten'? Is het niet veel logischer om een goede instandhouding van de natuur als randvoorwaarde te zien voor sociaaleconomische ontwikkeling?

Voor de beantwoording van het eerste deel van deze vraag verwijs ik naar het antwoord vraag 25. Ik deel de notie dat een goede staat van de natuur van belang is voor duurzame sociaal-economische ontwikkeling. De structurele aanpak voorziet daarin: er wordt stevig ingezet op natuurherstel, opdat geleidelijk ook meer ruimte ontstaat voor economische en maatschappelijke ontwikkelingen.

Onze economie en samenleving zullen zich immers uiteindelijk moeten voegen binnen de grenzen van de natuur, deze aarde, ons gemeenschappelijk huis.

De leden van de Partij voor de Dierenfractie stellen vast dat dit wetsvoorstel slechts voor de helft van de Natura 2000-gebieden regelt dat de stikstofneerslag teruggebracht wordt tot een niet-schadelijk niveau. Wat er met de andere helft van de natuurgebieden moet gebeuren, wordt met dit wetsvoorstel niet vastgelegd. Deze leden vinden dat niet alleen schandalig in het licht van de dramatische achteruitgang van de biodiversiteit, maar het strookt ook niet met de verplichtingen die voortvloeien

[10] https://www.pbl.nl/sites/default/files/downloads/pbl_analyse_stikstofbronmaatregelen_24_april_2020.pdf.

uit de VHR. Zo lang de KDW's in natuurgebieden overschreden worden, gaan deze in kwaliteit achteruit. Dat is verboden volgens de VHR, maar dat blijft met dit wetsvoorstel wel het geval voor de helft van de natuurgebieden. De regering stelt dat het door haar gekozen doel 'haalbaar en betaalbaar' is, en valt daarbij terug op artikel 2 lid 3 van de Habitatrichtlijn, die stelt dat bij de maatregelen rekening moet worden gehouden met de vereisten op economisch, sociaal en cultureel gebied. Wat die vereisten zijn, blijft vaag.

133. Is het uitkopen van een groter aantal veehouders zo'n groot taboe dat het indruist tegen de sociale en culturele vereisten? Welke vereisten zijn dat dan? En wat verstaat de regering onder economische vereisten? Is zij daadwerkelijk van mening dat de economische belangen van de Agro-industrie (voornamelijk de veevoerbedrijven, slachterijen, levensmiddelenfabrikanten en agrarische banken) zwaarder wegen dan de belangen van de bouw-, infra-, en techniekssector, die met dit juridisch onhoudbare wetsvoorstel in de praktijk hoogstwaarschijnlijk niet geholpen worden? Naar welke economische vereisten kijkt de regering wanneer zij schermt met artikel 2 lid 3 van de Habitatrichtlijn om het lage ambitieniveau te verdedigen?

Het kabinet is van mening dat een goede staat van de natuur van belang is voor duurzame sociaal-economische ontwikkeling. De structurele aanpak voorziet daarin: er wordt stevig ingezet op natuurherstel, opdat op den duur geleidelijk ook meer ruimte ontstaat voor economische en maatschappelijke ontwikkelingen.
Met betrekking tot de bronmaatregelen heeft het kabinet gekozen voor een evenwichtige verdeling van maatregelen over de sectoren.
Aangezien de landbouwsector verantwoordelijk is voor een belangrijk deel van de stikstofdepositie, kan enkel aan de doelstelling worden voldaan als deze sector ook middels de maatregelen aan een belangrijk deel van de reductieopgave bijdraagt voor natuurherstel en -behoud. Onderdeel van het maatregelpakket zijn de Regeling provinciale aankoop veehouderijen nabij natuurgebieden en de Landelijke beëindigingsregeling veehouderijlocaties waarmee wordt ingezet op het vrijwillig uitkopen van veehouders. Tegen die achtergrond wordt de suggestie dat hier een taboe op zou rusten niet herkend.
Het kabinet is zich bewust van de opgave om ruimtelijke en maatschappelijke ontwikkeling weer op gang te brengen. De coronacrisis heeft deze opgave nog extra benadrukt. Voor bouwactiviteiten is in dit wetsvoorstel dan ook een partiële vrijstelling opgenomen voor de tijdelijke stikstofemissie. Ook worden andere mogelijkheden voor toestemmingsverlening met de provincies en departementen als BZK en EZK verkend, juist ook om meer perspectief te bieden aan sectoren die worden geconfronteerd met veel stikstofknelpunten.
Voor de beantwoording van de vraag in hoeverre er rekening kan worden gehouden met de sociaaleconomische factoren in het wetsvoorstel verwijs ik naar het antwoord op vraag 25.

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie merken tevens op dat nog niet bekend is welke natuurmaatregelen op gebiedsniveau zullen worden genomen en welke uiteindelijk in de beheerplannen worden opgenomen. Het is tenslotte aan het bevoegd gezag om invulling te geven aan de beheerplannen en de natuurmaatregelen.

134. Deze leden vragen zich echter af waarom de uitvoering van de maatregelen niet vastligt en hoe de regering kan verzekeren dat maatregelen genomen worden, aangezien provincies slechts een inspanningsverplichting hebben.

In de huidige Wet natuurbescherming (art. 2.3, tweede lid) is reeds vastgelegd dat in het beheerplan de maatregelen staan beschreven die nodig zijn om de beoogde doelen (vastgelegd in een aanwijzingsbesluit) te halen. Dit uitgangspunt wordt met het wetsvoorstel niet gewijzigd. Dit wetsvoorstel ziet op de landelijke en provinciale inspanningen die bovenop het beheerplan nodig zijn om een gunstige staat van instandhouding te kunnen bereiken. Rijk en provincies voelen zich ten volle verantwoordelijk voor dit doel. Het is een gezamenlijke opgave waarbij wij als overheden elkaar versterken middels een gebiedsgerichte aanpak. De regionale en generieke maatregelen worden vastgelegd in het overkoepelende programma stikstofreductie en natuurverbetering, mits het voor de uitvoering daarvan verantwoordelijke bestuursorgaan daarmee instemt. Voor de opgenomen maatregelen geldt een uitvoeringsplicht. Ik verwijs voor verdere toelichting over de gebiedsgerichte aanpak graag naar mijn antwoord op vraag 122.

135. Ook vragen deze leden zich af hoe de regering overzicht en controle houdt over welke natuurmaatregelen genomen worden, met welke mogelijke negatieve gevolgen voor karakteristieke soorten en habitats.

Monitoring is van belang om de uitvoering en effecten van het programma Natuur te volgen en waar nodig bij te sturen. Om de twee jaar zal gemonitord worden op de voortgang en de gevolgen van de maatregelen. Elke zes jaar zal op doelbereik (landelijke staat van instandhouding en instandhoudingsdoelstellingen van gebieden) gemonitord worden. Indien maatregelen niet het gewenste effect blijken te hebben zal daarop worden bijgestuurd.

Tenslotte heeft de regering een resultaatverplichting voor het behalen van een gunstige staat van instandhouding.

136. Hoe gaat de regering bijhouden hoeveel bomen er gekapt worden, waar deze gecompenseerd zullen worden en hoe dit aan de Kamer zal worden gerapporteerd? Hoe gaat de regering tevens bijhouden hoe en door wie de natuurwaarden voor, tijdens en na de herstelmaatregelen beoordeeld en geëvalueerd gaan worden en hoe dit aan de Kamer zal worden gerapporteerd?

De bestuursorganen die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van de natuurmaatregelen beoordelen en evalueren de herstelmaatregelen. Over de stand van zaken met betrekking tot de herstelmaatregelen wordt uw Kamer op hoofdlijnen geïnformeerd, via de jaarlijkse Voortgangsrapportage Natuur. Ook over de voortgang van de nog te maken nieuwe afspraken in het programma Natuur wordt de Kamer uiteraard geïnformeerd. Over de aantallen gekapte en aangeplante bomen wordt niet apart gerapporteerd aan uw Kamer. In de uitgewerkte Bossenstrategie van Rijk en provincies, die ik onlangs naar uw Kamer heb gestuurd, kondigen we aan dat we bos dat is gekapt voor andere natuurtypen ten behoeve van Natura 2000-beheerplannen volledig gaan herbeplanten. Ook maken we daarin melding van ons voornemen om in de Wet natuurbescherming de huidige uitzondering op de herplantplicht in dit soort situaties te laten vervallen.

De leden van de SGP-fractie constateren dat de vaststelling van emissies uit de veehouderij met grote onzekerheden gepaard gaat. Dat geldt evenzeer voor de modellering van deposities.

137. Hoe ziet de regering deze grote onzekerheden in het licht van het feit dat de doelstelling voor 2030 absoluut en concreet geformuleerd is en een bindend karakter heeft, zo vragen deze leden.

De doelstelling voor 2030 valt ruimschoots binnen de bandbreedte van het bij de stikstofaanpak afgekondigde maatregelenpakket: om het doel te halen is 100-120 mol nodig en het doorgerekende maatregelenpakket levert naar schatting 103-180 mol op. Er is dus al rekening gehouden met een marge om eventueel tegenvallende resultaten op te vangen. Wanneer de resultaten onverhoopt toch bij de gestelde doelstelling achterblijven, zal dit tijdig blijken via de eveneens van de structurele aanpak deel uitmakende monitorings- en bijsturingssystematiek worden en bijgestuurd.

138. De leden van de SGP-fractie horen graag in hoeverre de regering de voorgestelde aanpak heeft getoetst aan de criteria van artikel 2, lid 3 van de Habitatrichtlijn.

De Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn bevatten geen termijn waarbinnen een gunstige staat van instandhouding moet zijn gerealiseerd. Wel moeten de lidstaten ernaar streven om dit resultaat zo spoedig als redelijkerwijs mogelijk – gezien de ecologische mogelijkheden en de sociaal-economische consequenties – te bereiken. De Habitatrichtlijn bevat dus geen termijn waarbinnen een gunstige staat van instandhouding – op landelijk niveau – moet zijn bereikt. Dat geldt dus ook voor de termijn waarbinnen een eventuele herstelopgave binnen een gebied moet zijn gerealiseerd. Bij het treffen van instandhoudingsmaatregelen moet artikel 2, derde lid, van de Habitatrichtlijn in acht worden genomen. Dat bepaalt dat bij de op grond van de richtlijn genomen maatregelen rekening wordt gehouden met de vereisten op economisch, sociaal en cultureel gebied en met de regionale en lokale bijzonderheden. Voor de toelichting op hoe dit is gedaan, verwijs ik u naar het antwoord op vraag 25. Voor een nadere toelichting op de afweging bij de reductiedoelstelling, verwijs ik u naar het antwoord op vraag 31.

3.2 Keuze wetgevingsdomein en niveau wettelijke verankering

De leden van de VVD-fractie hebben er kennis van genomen dat het instrumentarium wordt vastgelegd in de Wet natuurbescherming, welke bij inwerkingtreding van de Omgevingswet daarin opgaat.

139. Kan de regering aangeven of de overgang in de Omgevingswet volstrekt beleidsneutraal is?

De overgang is op hoofdlijnen beleidsneutraal, maar kan op detailniveau tot kleine verschillen leiden. Een voorbeeld is de verplichting in het voorgestelde artikel 1.12c van de Wet natuurbescherming om inspraak open te stellen over het programma, "behalve in geval van wijzigingen van ondergeschikte aard". Die uitzondering sluit aan bij vergelijkbare bepalingen in de huidige Wet natuurbescherming. De Omgevingswet kent diezelfde uitzondering, maar stelt als extra voorwaarde dat zo'n wijziging van ondergeschikte aard niet mag leiden tot grotere nadelige gevolgen voor het milieu (artikel 16.27, tweede lid).[11]

140. Kan de regering ook aangeven of, en zo ja welke, gevolgen voor vergunningen verstrekt op grond van de Wet natuurbescherming er zijn als gevolg van de overgang naar de Omgevingswet, zowel bij de overgang als op lange termijn?

In het overgangsrecht is wettelijk geregeld dat bestaande vergunningen ook van kracht blijven onder de Omgevingswet.
Bestaande rechten op het gebied van vergunningen kunnen nooit *zomaar* ingetrokken worden. Dat is nu niet het geval en ook onder de Omgevingswet zal daar geen sprake van zijn. Zowel in de Wet natuurbescherming als de Omgevingswet wordt geregeld in welke gevallen en onder welke voorwaarden een vergunning kan of moet worden ingetrokken. Naast de reeds bestaande intrekkingsmogelijkheden die in de Wet natuurbescherming zijn opgenomen, waarop is ingegaan in het antwoord op vraag 31, is in de Omgevingswet voor alle omgevingsvergunningplichtige activiteiten eenzelfde regeling opgenomen waarin is bepaald dat het bevoegd gezag een omgevingsvergunning kan intrekken als gedurende een jaar of een in de vergunning bepaalde langere termijn geen activiteiten zijn verricht met gebruikmaking van de vergunning. Hierbij gaat het om een bevoegdheid tot intrekking, niet om een automatisme of verplichting, waarbij het bevoegd gezag alle betrokken belangen zorgvuldig moet afwegen. Tegen een intrekking kan een belanghebbende uiteraard bezwaar en beroep instellen, de mogelijkheden daartoe veranderen niet onder de Omgevingswet.
De overgang naar de Omgevingswet brengt verder geen wezenlijke materiële wijzigingen ten opzichte van de Wet natuurbescherming.

141. Klopt de zorg die geuit wordt dat bestaande rechten op het gebied van vergunningen op termijn ingetrokken zouden kunnen worden op grond van de Omgevingswet?

De zorg dat Wnb-vergunningen ingetrokken kunnen worden of elke tien jaar opnieuw aangevraagd of opnieuw getoetst moeten worden, is onterecht. Voor de verdere beantwoording van deze vraag verwijs ik u naar het antwoord op vraag 140.

De leden van de CDA-fractie constateren dat voorgesteld wordt om de omgevingswaarde op wetsniveau vast te leggen.

142. Wat is de wetenschappelijke en juridische onderbouwing van de voorgestelde omgevingswaarde?

De wetenschappelijke onderbouwing van de KDW, die onderdeel is van de omgevingswaarde, is te vinden in het rapport 'Overzicht van kritische depositiewaarden voor stikstof, toegepast op habitattypen en leefgebieden van Natura 2000' (Alterra Wageningen UR, 2012). De vastgestelde hoogte van de omgevingswaarde voor 2030 hangt samen met het gekozen tempo waarin de depositie wordt teruggebracht naar een niveau waarvan op voorhand kan worden uitgesloten dat er een risico

[11] Zie ook de voetnoot bij het antwoord op vraag 82.

bestaat dat de kwaliteit van habitats wordt aangetast. Daarbij is bij het gekozen tempo rekening gehouden met wat redelijkerwijs aan de verschillende sectoren gevraagd kan worden met het oog op economische, sociale, maatschappelijke en financiële gevolgen. Uit een doorrekening van het PBL e.a. (zie de eerder aangehaalde Analyse stikstofbronmaatregelen, 24 april 2020) blijkt dat realisatie van de omgevingswaarde met het opgestelde pakket aan maatregelen haalbaar is.

De juridische onderbouwing is dat het aan de lidstaten van de Europese Unie is om te bepalen op welke wijze en in welk tempo uitvoering wordt gegeven aan de verplichting om een gunstige staat van instandhouding te bereiken, mits intussen verslechtering wordt voorkomen. De voorgestelde wettelijke omgevingswaarde geeft voor Nederland invulling aan een belangrijke voorwaarde voor het bereiken van een gunstige staat van instandhouding.

143. Heeft er een internationale toetsing op richtlijn-conformiteit plaatsgevonden? Zo nee, waarom niet?

Bij het opstellen van het wetsvoorstel is zoals gebruikelijk ook getoetst op conformiteit met de relevante Europese wet- en regelgeving, waaronder de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn.

4. Omgevingswaarde voor stikstofdepositie

4.1 Depositiereductie en kritische depositiewaarde

In de memorie van toelichting lezen de leden van de CDA-fractie: "Door een resultaatsverplichtende omgevingswaarde te formuleren op basis van de kritische depositiewaarde met daaraan gekoppelde bronmaatregelen, wordt een directe koppeling gelegd met een belangrijke wetenschappelijke indicator voor de staat van de natuur.".

144. Klopt het dat de op de KDW gebaseerde resultaatsverplichting mede gelet op de indicatieve betekenis van de KDW geen waarborg is voor een goede staat van instandhouding en dat meer factoren hiervoor bepalend zijn?

Ja. De resultaatsverplichting van dit wetsvoorstel ten aanzien van de stikstofbelasting is een deel van de invulling van de maatregelen om overeenkomstig de Habitatrichtlijn een gunstige staat van instandhouding te bereiken.

145. Waarom is ervoor gekozen de omgevingswaarde uitsluitend op basis van de KDW in te vullen? Zijn er meer factoren overwogen?

Voor het eerste deel van uw vraag verwijs ik naar het antwoord op vraag 118. Door de omgevingswaarde te baseren op depositie in relatie tot de grens waarboven op voorhand het risico bestaat dat de kwaliteit van de habitat significant wordt aangetast door de invloed van atmosferische stikstofdepositie, is er sprake van een waarde waarin stikstof zo goed mogelijk verbonden wordt aan het hoofddoel van de structurele aanpak, namelijk het realiseren van een gunstige of – waar dat nog niet mogelijk is – een verbeterde landelijke staat van instandhouding van stikstofgevoelige soorten en habitattypen.

146. Hoe wordt de vaststelling c.q. indicatie van de staat van instandhouding in andere Europese lidstaten vormgegeven? Welke Europese lidstaten nemen, net als Nederland, ook de laagste waarden van de bandbreedte?

Alle lidstaten hebben dezelfde basisregels voor het bepalen van de staat van instandhouding.[12] Ik verwijs hiervoor naar het antwoord op de vragen 86 en 87. Daarbinnen gebruiken de lidstaten de

12

https://www.natura2000.nl/sites/default/files/Bibliotheek/Europa/EC%202005%20Assessment%2C%20monitoring%20reporting%20conservation%20status.pdf

gegevens die ze tot hun beschikking hebben. Nederland gebruikt noch bij de bepaling van de staat van instandhouding noch bij de KDW per definitie de laagste waarde van de bandbreedte. Ik heb geen zicht op hoe andere lidstaten dat doen.

147. Klopt het dat de resultaatsverplichtende omgevingswaarde – inclusief de daarbij behorende maatregelen – worden aangemerkt als maatregelen die geheel onder artikel 6, lid 2 van de Habitatrichtlijn vallen? Heeft dat als consequentie dat deze ingeleverde emissie 100% verloren gaat c.q. ten gunste komt aan de natuur en dat deze niet meer mag worden gebruikt voor intern- of extern salderen? Deze leden merken op, dat als dit klopt, het alle sectoren die willen groeien of ontwikkelen en waar een financiële stimulans voor extra inspanningen om te verduurzamen wordt gevraagd zal blokkeren.

De nieuwe aanpak is - anders dan het PAS - geen systeem voor het genereren van ontwikkelingsruimte voor vergunningverlening, maar zorgt er wel voor, door in de opgave voor natuurbehoud en -herstel te voorzien, dat er geleidelijk minder knelpunten voor economische en maatschappelijke activiteiten ontstaan.
De maatregelen van de structurele aanpak hebben primair als doel om bij te dragen aan de daling van de totale stikstofdepositie en de omgevingswaarde te realiseren. Minimaal gemiddeld 20 mol van de depositiereductie door deze maatregelen wordt opgenomen in de ontwikkelreserve als onderdeel van de structurele aanpak. Voor een nadere toelichting op de ontwikkelreserve, verwijs ik u naar het antwoord op vraag 7.

148. Is de regering het met hen eens dat een gedeelte van de ruimte die beschikbaar komt bij investeringen om emissies terug te dringen van essentieel belang is voor het Nederlandse bedrijfsleven?

Het kabinet is het eens met de leden van de CDA-fractie dat het van essentieel belang is voor het Nederlandse bedrijfsleven dat een gedeelte van de ruimte die ontstaat door investeringen om emissies terug te dringen voor hen beschikbaar komt. Om die reden wordt een deel van de opbrengst van de bronmaatregelen aangemerkt als ontwikkelreserve.

149. Bij het berekenen en modelleren van stikstof treden onzekerheden op. Hoe is hiermee omgegaan? Klopt het dat door nieuwe modellering van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) de stikstofdepositie het afgelopen jaar met meer dan 100 mol is gestegen?

Met behulp van metingen en modelberekeningen wordt een zo goed mogelijk beeld gemaakt van de stikstofdepositie in heel Nederland. Door het steeds verder toenemende aantal meetpunten in MAN-gebieden en de goede ruimtelijke verdeling over Nederland, is het mogelijk om de modelberekeningen ruimtelijk aan de metingen te kalibreren. Dat is dit jaar voor het eerst zo gedaan. Voorheen gebeurde dat met één landelijke factor. Deze nieuwe methode levert uiteindelijk een betere overeenkomst tussen de modelberekeningen en de metingen op en daarmee wordt ook de onzekerheid in de depositieberekeningen verkleind. De nieuwe kalibratiemethode is samen met een aantal andere verbeteringen in het model doorgevoerd in de GCN/GDN kaarten en in AERIUS Calculator. Deze producten worden jaarlijks door het RIVM geactualiseerd met de nieuwste inzichten. Al deze verbeteringen samen leiden ertoe dat de depositie in het (zuid)westen 100 mol kan toenemen, maar in het oosten met vergelijkbare hoeveelheden kan afnemen.[13]

De leden van de D66-fractie lezen dat de voorgestelde omgevingswaarde zich richt op de depositie van stikstof op voor stikstof gevoelige habitats in Natura 2000-gebieden en rekening houdt met het ruimtelijke aspect van stikstofreductie.

150. Op welke wijze wordt de waarde vertaald naar een waarde per gebied? Hoe wordt duidelijk welke (lokale) bronnen in welke mate bijdragen aan de depositie? Wordt de impact van deze (lokale)

[13] Zie voor meer informatie hierover: https://www.rivm.nl/publicaties/grootschalige-concentratie-en-depositiekaarten-nederland-rapportage-2020.

bronnen doorgerekend over diverse gebieden wanneer dit nodig is en hoe wordt de impact van bronmaatregelen bepaald?

Voor de vertaling naar gebiedsgerichte doelstellingen, verwijs ik u naar het antwoord op vraag 120. De provincies werken momenteel aan het opstellen van stikstofanalyses. Deze analyses maken inzichtelijk wat de omvang van de actuele stikstofdepositie in de gebieden is en hoe de verwachte ontwikkeling van de depositie (autonoom en effecten van maatregelen) eruit ziet. Ook wordt hierbij de herkomst van de depositie in beeld gebracht. De verwachte impact van bronmaatregelen is doorgerekend door PBL en RIVM. De daadwerkelijke verminderde depositie wordt op gebiedsniveau bepaald in de systematiek van monitoring en bijsturing.

De leden van de SGP-fractie lezen dat de regering expliciet wil sturen op het halen van de KDW. Deze leden constateren dat de KDW van habitattypen op basis van Europees wetenschappelijk onderzoek zijn vastgesteld in bandbreedtes van kilogrammen per hectare per jaar, zoals bij blauwgrasland (H6410) op 15 tot 25 kg N/ha/jaar. Vervolgens zijn op basis van nationale modelberekeningen en deskundigenoordelen absolute nationale KDW's vastgesteld in x mol N/ha/jaar in plaats van x kilogram N/ha/jaar. Dat resulteerde voor blauwgrasland in een nationale KDW van 1071 mol N/ha/jaar, de onderkant van de bandbreedte voor blauwgrasland en ook nog eens een keer zo exact vastgesteld dan in de eenheid kilogram N/ha/jaar (15 kg).

151. Deelt de regering de mening van deze leden dat de nationale KDW hooguit een indicator is voor de stikstofgevoeligheid van een habitattype, maar dat de daadwerkelijke impact van de depositie sterk afhankelijk is van de lokale situatie (onder meer de waterhuishouding) en dat de keuze voor (het sturen op) een absolute waarde geen recht doet aan de wetenschappelijke onzekerheid en bandbreedte? Zij vragen of de regering gelet op voorgaande overwegingen tenminste bereid is bij de toepassing van de voorgestelde omgevingswaarde uit te gaan van de KDW's in kilogrammen per hectare per jaar.

De wetenschappelijke betekenis van de KDW's wordt door het kabinet erkend. De definitie van de KDW, zoals gehanteerd door Van Dobben e.a. (2012) wordt onderschreven.[14] In beginsel is het bereiken van de KDW vanuit het natuurperspectief altijd positief. Dan is immers met wetenschappelijke zekerheid te stellen dat er geen sprake is van aantasting van de natuurlijke kenmerken van een gebied als gevolg van stikstofdepositie. Momenteel wordt onderzoek gedaan naar de vraag of (duurzame) natuurmaatregelen soelaas kunnen bieden voor het bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen in die situaties waar de KDW (nog) niet wordt onderschreden. Als de resultaten beschikbaar zijn, zullen die worden betrokken in de aanpak van de stikstofproblematiek. Het uitdrukken van de KDW in kilogrammen per hectare per jaar in plaats van mol per hectare per jaar is niet van invloed op de hoogte van de KDW, dezelfde grenswaarde wordt dan alleen in andere eenheden uitgedrukt. Uit bijlage 1 in het genoemde rapport blijkt dat de KDW's al zijn afgerond op kg/ha/j en dat ze vervolgens zijn omgerekend naar mol/ha/j. De omgevingswaarde is uitgedrukt in een percentage (50%) van het areaal dat onder de KDW moet zijn gebracht in 2030. Dit percentage verandert dus niet als de KDW in kilogram per hectare per jaar in plaats van mol per hectare per jaar wordt uitgedrukt.

De leden van de SGP-fractie lezen dat regering een en ander samen met provincies en andere betrokken gebiedspartijen aan wil pakken. De nationale omgevingswaarde zoals nu geformuleerd geeft de bevoegde gezagen voor de onderscheiden gebieden weinig richting.

152. Waarom heeft de regering niet gekozen voor omgevingswaarden voor de verschillende gebieden?

Voor de beantwoording van deze vraag verwijs ik u naar het antwoord op vraag 123.

De leden van de SGP-fractie constateren dat door de koppeling van de omgevingswaarde aan de KDW de absolute depositiereductie leidend is. Dat betekent dat de omgevingswaarde onderhevig is aan

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

verschillende niet-beïnvloedbare factoren en wijzigingen daarvan, zoals de stikstof uit het buitenland, updates van modellen en seizoensmatige en klimatologische fluctuaties (bijvoorbeeld droogte).

153. Hoe gaat de regering onvoorspelbaar beleid voorkomen, zo vragen deze leden.

De realisatie van de omgevingswaarde is een harde resultaatsverplichting. Indien de verwachte stikstofreductie vanuit het buitenland tegenvalt (en zelfs buiten de geprognosticeerde bandbreedte ligt), dan zal dat met aanvullende binnenlandse bronmaatregelen gecompenseerd moeten worden. Omdat de natuurkwaliteit mede wordt bepaald door de hoeveelheid stikstof die daadwerkelijk neerslaat in de natuur zorgt deze doelstelling, geformuleerd als depositievermindering, voor een betere borging van de natuurkwaliteit dan een doelstelling voor emissie. Ook wanneer nieuwe inzichten leiden tot aanpassing van modelberekeningen blijft de resultaatsverplichting onveranderd. Het kan derhalve voorkomen dat de emissiereductieopgave groter of kleiner wordt als gevolg van voorziene ontwikkelingen (bijvoorbeeld door actualisatie van emissiefactoren) en onvoorziene ontwikkelingen (zoals droogte). Hier wordt een monitoringssysteem voor ingericht, zodat tijdig passende maatregelen worden genomen. De doelstelling voor 2030 valt overigens ruimschoots binnen de bandbreedte van het bij de stikstofaanpak afgekondigde maatregelenpakket. Er is dus marge om tegenvallende resultaten op te vangen.

154. De leden van de SGP-fractie horen graag hoe de regering de analyse waardeert dat ook zonder bedrijfsmatige activiteiten in Nederland in veel stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden overschrijding van de KDW zou plaatsvinden en hoe de regering dit meeweegt in haar ambitie voor stikstofreductie op lange termijn.

Voor de beantwoording van deze vraag verwijs ik naar het antwoord vraag 10.

4.2. Ambitieniveau: omgevingswaarde voor stikstofdepositie voor 2030

De leden van de VVD-fractie lezen dat de regering rekening heeft gehouden met de maximale inspanning die verwacht mag en kan worden van de verschillende sectoren.

155. Op welke wijze is deze maximale inspanning bepaald?

Het kabinet heeft als uitgangspunt dat alle sectoren die zorgen voor stikstofdepositie bijdragen aan de oplossing door depositie te verminderen. Zodoende is gekozen voor een evenwichtige verdeling over de sectoren.

156. Klopt het, gegeven het feit dat de omgevingswaarde volgens de regering voldoet aan artikel 2, lid 3 van de Habitatrichtlijn (dat rekening moet worden gehouden met de vereisten op economisch, sociaal en cultureel gebied), dat de inspanning en het tempo zoals het Adviescollege aanbeveelt té verstrekkend zijn en daarmee niet haalbaar en betaalbaar?

Voor de beantwoording van deze vraag verwijs ik u naar het antwoord op vraag 31.

157. De leden van de VVD-fractie lezen dat wanneer de analyses van gebieden hiertoe aanleiding geven in specifieke gebieden extra wordt ingezet op stikstofreductie dan wel natuurherstelmaatregelen, en vragen de regering in dit verband: 1) hoe wordt bepaald in welke gebieden dit nodig is, gegeven het feit dat de omgevingswaarde een landelijke waarde is en het dus niet nodig hoeft te zijn dat in een individueel gebied extra wordt ingezet op stikstofreductie;

Uit artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn volgt dat passende maatregelen genomen moeten worden om ervoor te zorgen dat de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten in de Natura 2000-gebieden niet verslechtert. Wanneer verslechtering in gebieden dreigt, dan zijn preventieve aanvullende maatregelen nodig, ook als deze maatregelen niet per se noodzakelijk zouden zijn voor het realiseren van de landelijke omgevingswaarde. Of verslechtering dreigt, moet blijken uit gebiedsgerichte natuurmonitoring en -onderzoek. Provincies zijn hiervoor verantwoordelijk.

158. 2) hoe in dit verband nog steeds wordt geborgd dat de extra inzet vanuit landelijk perspectief zo kostenefficiënt en effectief mogelijk is?

Kosteneffectieve inzet van maatregelen is geborgd in de structurele aanpak door de combinatie van de inzet op drie sporen. De bron- en natuurmaatregelen en de gebiedsgerichte aanpak versterken elkaar in het doelbereik van de landelijke gunstige staat van instandhouding op termijn. De benodigde inzet per gebied wordt geïdentificeerd middels een integrale analyse van gebieden als onderdeel van de monitoringssystematiek. Daarbij wordt gekeken naar wat de opgave is qua stikstofdepositie en andere natuurcondities om behoud te kunnen borgen en zo nodig herstel te kunnen realiseren. Vervolgens wordt gekeken naar welke (gebiedsgerichte) bron- en/of natuurmaatregelen daar passend bij zijn, waarbij effectiviteit en efficiëntie belangrijke uitgangspunten zijn. De kosteneffectiviteit en effectiviteit in termen van doelbereik worden ook geborgd door zo goed mogelijk bij de bestaande beheer- en gebiedsplannen aan te sluiten.

Artikel 2.15 van de Omgevingswet sluit niet uit dat gemeenten en/of provincies strengere omgevingswaarden stellen. Nu lezen deze leden in het wetsontwerp dat onderhavige omgevingswaarde alleen wordt vastgesteld met het oog op een nationaal belang dat niet op een doeltreffende manier door het provinciebestuur of gemeentebestuur kan worden behartigd.

159. Kan de regering bevestigen dat het bij het bepalen van de omgevingswaarde voor stikstof gaat om een landelijke bevoegdheid?

Ja. Als het Rijk bij amvb een omgevingswaarde vaststelt, kunnen gemeenten en provincies geen omgevingswaarden vaststellen in aanvulling op of in afwijking van die bij amvb vastgestelde omgevingswaarde, tenzij bij die amvb anders is bepaald (artikel 2.11, tweede lid, en artikel 2.12, tweede lid, van de Omgevingswet). De omgevingswaarde voor stikstofdepositie wordt echter niet bij amvb vastgesteld maar in de wet. Dat leidt er onbedoeld toe dat de artikelen 2.11 en 2.12 geen belemmering vormen voor decentrale omgevingswaarden in aanvulling op of in afwijking van de omgevingswaarde voor stikstofdepositie. Deze omissie in het wetsvoorstel wordt hersteld met bijgaande nota van wijziging; zie de daarin opgenomen wijziging van de artikelen 2.11 en 2.12 van de Omgevingswet. Naar aanleiding van deze wijziging ben ik nagegaan of ook andere bepalingen van de Omgevingswet moeten worden aangepast aan de mogelijkheid dat een omgevingswaarde wordt vastgesteld in de wet. Dat is inderdaad het geval. Ik verwijs naar de wijziging van de artikelen 2.24 en 20.2 van de Omgevingswet in bijgaande nota van wijziging.

De leden van de D66-fractie zijn positief te lezen dat deze regering kiest om forst te investeren in de natuur. Dit is de eerste grote investering in de natuur sinds toenmalig staatssecretaris Bleker het natuurbeleid fors heeft afgeschaald. Deze leden zijn tevens zeer positief over de uitgesproken ambitie van de regering: een vitale robuust en sterke natuur. Zij kunnen begrijpen dat de regering kiest voor een behoudendere inzet om dit uiteindelijke doel te bereiken dan het Adviescollege Stikstofproblematiek Adviseert. Echter betreuren deze leden dit ook.

160. Kan de regering toelichten wat wordt bedoeld met de toelichting dat de huidige inzet rekening houdt met de maximale inspanning die verwacht mag en kan worden van de verschillende sectoren? Welke actoren zijn betrokken bij het vaststellen van deze positie en welke indicatoren?

Voor de toelichting op deze inventarisatie verwijs ik u naar het antwoord op vraag 155.
Bij het opstellen en uitvoeren van bronmaatregelen worden de stakeholders in de verschillende sectoren en provincies betrokken.

161. Welke verschillen in mogelijkheden heeft het Adviescollege geïdentificeerd waardoor zij wel de versnelling voor ogen hadden die de regering niet overneemt?

In mijn brief van 13 oktober 2020 (met het kenmerk 2020Z18692) heb ik aangegeven dat het Adviescollege Stikstofproblematiek in zijn advies voor een ander tempo kiest dan het kabinet om uiteindelijk hetzelfde doel te bereiken: een gunstige staat van instandhouding van de natuur. Het Adviescollege adviseert een ambitieniveau waarbij in 2030 de emissies van ammoniak en NOx gehalveerd dienen te zijn. In het advies worden diverse maatregelen voorgesteld, waarmee

emissiereductie bereikt kan worden. Een keuze voor een grotere stap in reductie van stikstof dan het kabinet voorstelt, leidt echter tot een situatie waarin aanmerkelijk meer van de verschillende sectoren gevraagd moet worden. Dit zal additionele economische, sociale, maatschappelijke en financiële gevolgen hebben. Het kabinet kiest voor een evenwichtige aanpak die haalbaar en betaalbaar is.

De leden van de D66-fractie lezen dat met de structurele aanpak de regering zorgt dat behoud van Natura 2000-gebieden blijvend verzekerd is en herstel en verbetering optreedt, zodanig dat binnen een reële termijn een gunstige staat van instandhouding zal kunnen worden bereikt.

162. Deze leden vragen zich af hoe dit zich verhoudt met de hectares waar die stikstofdepositie vermindering niet tot een waarde onder de KDW leidt?

Het vereiste dat er geen verslechtering mag optreden, geldt voor alle gebieden. Voor de verdere beantwoording van deze vraag verwijs ik naar het antwoord op vraag 77.

163. Worden alle stikstofgevoelige habitats vertegenwoordigd in het areaal waar de stikstofbelasting omlaag (moet) gaan? Zo nee, waarom niet en hoe verhoudt zich dit tot de Europese verplichting om de aangewezen instandhoudingsdoelen in een gunstige staat van instandhouding te brengen? Op welke manier worden soorten en habitats die voor een gunstige staat van instandhouding afhankelijk zijn van gebieden buiten de begrensde gebieden in het wetsvoorstel en de maatregelen meegenomen? Kan de regering tevens uitleggen op welke wijze met dit wetsvoorstel gezorgd wordt voor gunstige milieuomstandigheden anders dan reductie van stikstof die nodig zijn om een gunstige staat van instandhouding te bereiken?

Voor de beantwoording van het deel van deze vraag dat betrekking op het areaal waarop reductie van de stikstofdepositie plaatsvindt, verwijs ik naar het antwoord op vraag 77.
Het bereiken van een gunstige staat van instandhouding is inderdaad een resultaatsverplichting, vanuit de Habitatrichtlijn, maar het is aan elk van de lidstaten van de Europese Unie om te bepalen op welke wijze en in welk tempo hieraan uitvoering wordt gegeven. Via de ruimtelijke verkenning stikstof gaat het kabinet na hoe er door middel van een natuurinclusieve ruimtelijke inrichting ook met maatregelen buiten de grenzen van de Natura 2000-gebieden aan bijdrage geleverd kan worden aan het realiseren van een gunstige staat van instandhouding. Het programma stikstofreductie en natuurverbetering waarin het wetsvoorstel voorziet, bevat naast stikstofbronmaatregelen ook maatregelen die gericht zijn op herstel en verbetering van de natuurcondities in de Natura 2000-gebieden. Deze maatregelen zijn ook onderdeel van het pakket aan maatregelen uit mijn brief van 24 april 2020 (Kamerstuk 35 334, nr. 82).

164. De leden van de SP-fractie zien dat de regering kiest voor een andere doelstelling dan de door de Adviescollege Stikstofproblematiek geformuleerde. Deze leden vinden dit onverstandig, niet alleen omdat het ambitieniveau zoals geformuleerd door het Adviescollege hen verstandig lijkt, maar ook omdat deze ambitie gebaseerd was op wetenschappelijke bronnen. Deze leden nodigen de regering uit te komen met een op wetenschap beruste onderbouwing van het in de wet gekozen doel. De regering formuleert haar afwijking van het doel van het Adviescollege als een verandering in tempo. Die formulering zou wellicht opgaan als er voor na 2030 een helder perspectief of programma was om deze doelstelling in een afgebakend tijdspad te bereiken. Dat perspectief mist echter, waardoor deze leden toch echt moeten constateren dat het hier om een veel lager ambitieniveau gaat. Zij vragen de regering hierop te reflecteren.

Voor de beantwoording op deze vraag verwijs ik naar het antwoord op vraag 77.

165. Zij vinden de afwijking van het doel van het Adviescollege zeer zorgelijk, omdat de fors lagere ambitie in combinatie met de schijnbare afwezigheid van wetenschappelijke onderbouwing van deze keuze de wet ook juridisch kwetsbaar lijkt te maken. Ziet de regering deze kwetsbaarheid ook?

Het Adviescollege Stikstofproblematiek adviseert in zijn eindadvies om de binnenlandse stikstofemissies in 2030 met 50% te reduceren ten opzichte van 2019. Het college verwijst daarvoor naar enkele wetenschappelijke publicaties (de voetnoten op p. 21 en 22 van het eindadvies 'Niet alles kan overal'). Uit die publicaties is inderdaad een advies af te leiden om de emissies met 50% te

reduceren, maar niet het advies om dat doel al in 2030 te bereiken. Met de doelstelling van de regering wordt het risico op schade door stikstofdepositie in een grote hoeveelheid hectares weggenomen en een belangrijke stap gezet op weg naar een gunstige staat van instandhouding. Ook voor de overige hectares voor stikstof gevoelige natuur zal door het pakket maatregelen een vermindering van de stikstofbelasting worden gerealiseerd, wordt behoud duurzaam verzekerd en wordt waar nodig aan verbetering gewerkt. De regering heeft daarbij op basis van concrete en doorgerekende bronmaatregelen een inschatting gemaakt van wat economisch en maatschappelijk haalbaar en betaalbaar is en is ervan overtuigd dat met de doelstelling van de regering een evenwichtige balans is gevonden in de weging van de maatschappelijke, economische en natuurbelangen.

De leden van de SP-fractie constateren verder dat de regering verwijst naar artikel 2, lid 3 van de Habitatrichtlijn, schijnbaar om haar keuze voor afwijking van het Advies van het Adviescollege te onderbouwen.

166. Deze leden nodigen de regering uit precies aan te geven welke sociale, economische, culturele, regionale of lokale bijzonderheden hier dan precies relevant zijn. Zij wijzen erop dat Europese jurisprudentie aantoont dat dit artikel geen reden kan zijn om af te wijken van de algemene verplichtingen van de Habitatrichtlijn. Zij wijzen hierbij eveneens op de "Guidance Habitats Directive" van de Europese Commissie waarin wordt gesteld: "Since Article 2(3) requires the protection of natural habitats and species to be balanced against other requirements, one may ask if this provision comprises an independent derogation from the general requirements of the Directive. For Directive 79/409/EEC, the Court has clearly confirmed that it does not16. Mutatis mutandis, obligations and requirements of the it follows that Article 2(3) of Directive 92/43/EEC does not provide an independent derogation from the Directive." Het komt deze leden voor dat de omvang en de reikwijdte van het stikstofprobleem, alsmede in het algemeen de verplichting om verdere verslechtering tegen te gaan in alle gebieden, vallen onder de 'general requirements' zoals hierboven beschreven. Zij vragen de regering hierop in te gaan, zeker ook in het kader van de algemene juridische houdbaarheid van de wet.

Voor de beantwoording van deze vraag verwijs ik u naar het antwoord op vraag 25.

De leden van de SP-fractie wijzen er ten slotte in dit kader op dat de minder Rooskleurige economische omstandigheden in Nederland op dit moment voor een deel voortkomen uit de stikstofcrisis die is veroorzaakt door het niet voldoen aan de Habitatrichtlijn. Indien de regering zich dus wil beroepen op economische omstandigheden in het kader van artikel 2, lid 3 van de Habitatrichtlijn kan dus de situatie ontstaan dat een beroep wordt gedaan op uitzonderingsmogelijkheden gebaseerd op de Habitatrichtlijn op grond van een situatie die ontstaan uit het niet voldoen aan diezelfde Habitatrichtlijn. Mocht deze situatie zich voordoen, dan hebben deze leden er grote twijfels bij of het Hof van Justitie sympathie voor een dergelijke redenering zou hebben.

De leden van de SP-fractie lezen dat de regering stelt: "De omgevingswaarde vormt samen met de daartoe bestemde bronmaatregelen en het pakket natuurmaatregelen en een Adequate monitorings- en bijsturingssystematiek een coherente, structurele aanpak, die verzekert dat de doelstelling wordt behaald."

167. Deze leden vragen zich af hoe dit verzekerd is als nog niet duidelijk is waar die reductie gaat plaatsvinden en hoe die reductie daadwerkelijk in de praktijk gerealiseerd wordt. Zij wijzen ook op de relatief grote onzekerheid die er is over welke natuurmaatregelen effectief werken. Hoe kan zo een Adequate monitoringssytematiek worden verzekerd?

De voortgang en het doelbereik van zowel de maatregelen gericht op depositiereductie als de maatregelen gericht op herstel en versterking van de natuur worden nauwgezet gemonitord. In het antwoord op de vraag 88 van de leden van de SGP-fractie is de inrichting van de monitor nader beschreven. De realisatie van de omgevingswaarde is een harde doelstelling: de depositie op 50% van de stikstofgevoelige hectares moet onder de KDW komen. Als uit de monitor van stikstofdepositie blijkt dat het pakket bronmaatregelen onvoldoende is om de doelstelling te halen, dan neemt het kabinet aanvullende maatregelen. De gekozen omgevingswaarde is juist een concrete invulling van de

aanpak om het hoofddoel te bereiken, namelijk het realiseren van een gunstige of – waar dat nog niet mogelijk is – een verbeterde staat van instandhouding van stikstofgevoelige soorten en habitats onder de Habitatrichtlijn. De gevraagde zekerheid (de resultaatsverplichting) ziet alleen op realisatie van de omgevingswaarde. Ik hecht eraan nogmaals benadrukken dat het kabinet streeft naar een volledige gunstige staat van instandhouding conform de Habitatrichtlijn, en spant zich met het pakket bron- en natuurherstelmaatregelen in om de condities hiervoor in de gebieden te verbeteren.

De leden van de SP-fractie zien dat de regering stelt dat zowel ammoniak als stikstofoxiden grote afstand afleggen. In dit kader wijzen deze leden op de discussie over NOx dat meestal verder dan vijf kilometer van de bron neerslaat.

168. Hoe gaat de regering garanderen dat bij elk individueel project alle depositiegevolgen worden meegenomen? Is er in dit kader geen apart beleid nodig voor sectoren als luchtvaart, verkeer en industrie?

Als een activiteit stikstofdepositie veroorzaakt op een Natura 2000-gebied, dient de initiatiefnemer van de activiteit te onderzoeken of de activiteit vergunningplichtig is op grond van de Wet natuurbescherming. Met het (verplichte) AERIUS rekenmodel wordt de depositiebijdrage van een project berekend en deze bijdrage wordt vervolgens ecologisch beoordeeld. Als uit die beoordeling blijkt dat er sprake is van een toename van de stikstofdepositie op overbelaste voor stikstof gevoelige natuurlijke habitats of leefgebieden van soorten en significant negatieve effecten niet kunnen worden uitgesloten, is sprake van een vergunningplicht op grond van artikel 2.7, tweede lid, van de Wet natuurbescherming. De vergunningaanvraag wordt ingediend bij het bevoegd gezag, vaak gedeputeerde staten van de provincie waarbinnen de activiteit geheel of grotendeels wordt uitgevoerd. Het bevoegd gezag neemt alle andere Natura 2000-gebieden waar de activiteit een toename van stikstofdepositie veroorzaakt mee in de toetsing van de vergunningaanvraag. AERIUS Calculator heeft een volledig toepassingsbereik en is dus geschikt voor het berekenen van stikstofuitstoot uit alle bronnen, ook luchtvaart, verkeer en industrie. Het wordt gebruikt voor de doorrekening van allerlei soorten projecten.

169. De leden van de SGP-fractie constateren dat de problematiek in de verschillende Natura 2000-gebieden heel divers is. In een deel van de gevallen kan een beperkte overschrijding van de KDW goed ondervangen worden door beheermaatregelen. In een deel van de gevallen is het realiseren van hydrologische herstelmaatregelen veel belangrijker dan het bereiken van een aanzienlijke reductie van de stikstofdepositie. In een deel van de gevallen nemen oppervlakte en kwaliteit van stikstofgevoelige habitattypen toe, ondanks overschrijding van de KDW. Bij de voorgestelde focus op het halen van de KDW voor 50% van het stikstofgevoelige Natura 2000- areaal is de kans groot dat onder meer in het onderliggende programma ingezet wordt op suboptimale maatregelen. Hoe wil de regering dit voorkomen?

Het kabinet acht het van belang dat de middelen voor het programma bron- en natuurmaatregelen zo optimaal mogelijk worden ingezet. Aan het programma is dan ook een tweejaarlijkse monitoring van de effecten van de maatregelen verbonden. Indien maatregelen niet optimaal functioneren kan zo bijgestuurd worden. Ook wordt onderzoeksmatig gekeken naar de effectiviteit van maatregelen. Zo wordt geleerd van ervaringen in de praktijk en kan dat (verbeterd) toegepast worden.

4.3 Uitgangspunten kabinetsdoelstelling

De leden van de VVD-fractie stellen met instemming vast dat er een goede balans moet worden gevonden met de ruimte voor economische ontwikkeling en de haalbaarheid en betaalbaarheid van de maatregelen die nodig zijn om de omgevingswaarde te realiseren.

170. Deze leden vragen in dit verband aan de regering of de benodigde ruimte voor economische ontwikkeling in kaart is gebracht en of deze geborgd is in deze structurele aanpak. Kan daarbij in het bijzonder worden ingegaan op de wijze waarop de ontwikkelingen die in het PAS als prioritaire projecten waren aangemerkt (zoals industriële investeringen die depositie hebben op een groot aantal stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden) de komende jaren kunnen worden vergund?

Het kabinet onderschrijft het belang van voldoende ruimte om economische en maatschappelijke ontwikkelingen mogelijk te maken. Op dit moment wordt verkend op welke wijze hier een inschatting van gemaakt zou kunnen worden. De mogelijkheden voor vergunningverlening worden beschreven in het antwoord op vraag 48.

De leden van de D66-fractie zijn positief te lezen dat de regering zich bewust is dat de huidige inzet zal moeten leiden tot een aanzienlijke vermindering van de stikstofbelasting. Deze leden maken zich echter wel zorgen om de gebieden die niet in 2030 moeten voldoen aan de voorliggende doelstelling om onder de KDW te zitten.

171. Op welke manier wordt bekeken welke gebieden zo snel mogelijk aandacht verdienen?

Binnen het uitvoeringsprogramma van het programma Natuur dat momenteel wordt opgesteld (zoals aangegeven in mijn brief van 10 juli 2020 met het kenmerk 2020z13840) en onderdeel zal worden van het in dit wetsvoorstel voorziene programma stikstofreductie en natuurverbetering, worden de uitgangspunten voor de opgave bepaald. Vervolgens wordt per provincie bepaald hoe zich dat vertaalt naar maatregelenpakketten per gebied. Na twee jaar en na zes jaar wordt indien nodig respectievelijk de maatregelen of het integrale programma bijgestuurd vanuit de opgaven.

4.4 Wijziging van de omgevingswaarde in relatie tot het einddoel

172. De leden van de VVD-fractie vragen of een wijziging van de omgevingswaarde in 2030 wederom uitgedrukt dient te worden in een kwantitatieve doelstelling voor de hectares onder de KDW of dat de omgevingswaarde ook in een andere indicator kan worden uitgedrukt.

Het wetsvoorstel gaat ervan uit dat er ook voor de periode(n) na 2030 een omgevingswaarde wordt vastgesteld, zodat de depositie op termijn wordt verminderd tot een niveau dat nodig is voor het bereiken van een gunstige staat van instandhouding van de betrokken natuurlijke habitats en soorten op landelijk niveau. Er zijn geen eisen opgenomen wat betreft de formulering van deze omgevingswaarde(n), maar aangezien deze wel betrekking moet hebben op het terugdringen van de depositie tot een bepaald niveau, is het aannemelijk dat dit een kwantitatieve doelstelling zal betreffen.

173. De leden van de CDA-fractie vragen verduidelijking van de zinsnede "Uiteraard staat de omgevingswaarde er nooit aan in de weg om verdergaande (stikstof reducerende) maatregelen te nemen, bijvoorbeeld wanneer ontwikkelingen in de Natura 2000-gebieden of rapportages over de omvang en kwaliteit van habitats in de gebieden hiertoe aanleiding geven of wanneer dit nodig is om te voldoen aan internationale wetgeving (zoals de Europese verplichting uit de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn)". Graag zouden deze leden dit uitgelegd krijgen door praktijkvoorbeelden te geven.

De resultaatsverplichting van dit wetsvoorstel ten aanzien van de stikstofbelasting is een deel van de invulling van de maatregelen om overeenkomstig de Habitatrichtlijn een gunstige staat van instandhouding te bereiken voor de betrokken typen natuurlijke habitats en leefgebieden van soorten. Dat is wat wordt bedoeld met de geciteerde zinsnede. Het kan zijn dat de mate van depositiereductie, of de snelheid waarmee die wordt bereikt, onvoldoende blijkt te zijn in concrete gebieden. Op voorhand is dat nu niet duidelijk, maar dat zou kunnen blijken uit gebiedsinformatie. Het gaat dan om gevallen waar ondanks genomen herstelmaatregelen tóch verslechtering optreedt – iets wat vanwege artikel 6, tweede lid, Habitatrichtlijn moet worden voorkomen. Als een herstelmaatregel in zo'n geval die verslechtering dus niet kon voorkomen, is een aanvullende bronmaatregel nodig om een zodanige vermindering van depositie te bewerkstelligen dat verslechtering wél kan worden voorkomen.

4.5 Tussendoelen

De leden van de CDA-fractie lezen dat de regering duidelijk aangeeft dat tussendoelen inspanningsverplichtingen zijn. Echter tussendoelen zijn wel gekoppeld aan een wijzigingsplicht van het programma.

174. Hoe voorkomt de regering dat tussendoelen via een omweg toch tot resultaatverplichtingen leiden? Immers, dit zou kunnen leiden tot een rechtsgevolg dat redelijkerwijs niet uitvoerbaar of financieel haalbaar is en door een korte interval kunnen leiden tot een averechtse prikkel.

Dat de tussendoelen inspanningsverplichtingen zijn, wordt expliciet bepaald in het voorgestelde artikel 1.12b, derde lid, van de Wet natuurbescherming en zal onder de Omgevingswet worden vastgelegd in het Besluit kwaliteit leefomgeving.

175. Hoe is de rechtszekerheid voor burgers en ondernemers geborgd? Immers, het gevolg kan zijn dat er continu een onzekerheid aanwezig is of gevoeld wordt. Kan de regering uitleggen als de omgevingswaarde niet wordt gehaald er geen situatie dreigt, zoals een "tweede Urgendavonnis"? Welke rechtsgevolgen heeft dit voor burgers, bedrijven en de overheid?

Het in de wet vastleggen van een resultaatsverplichtende omgevingswaarde voor stikstofdepositie in 2030 geeft burgers en ondernemers zekerheid over het te bereiken doel. De vertaling van dat doel in een programma met maatregelen geeft burgers en ondernemers duidelijkheid over de te nemen maatregelen. Juist de huidige situatie geeft veel onzekerheid: door de forse overbelasting van veel stikstofgevoelige habitats is het immers vaak onzeker of natuurvergunningen wel verleend kunnen worden.
De Staat is in beginsel ook jegens derden gehouden om te voldoen aan de resultaatsverplichtende omgevingswaarde voor stikstofdepositie. Als in 2030 niet wordt voldaan aan de omgevingswaarde, dan zou dat de consequentie kunnen hebben dat de rechter de Staat veroordeelt en tot actie dwingt. Het zou ook consequenties kunnen hebben voor vergunningverlening. In elk geval moet het programma dan worden aangepast en zijn aanvullende maatregelen nodig, die ook gevolgen kunnen hebben voor burgers, bedrijven en de overheid. De aard van die gevolgen hangt af van de dan te nemen extra maatregelen, die natuurlijk zorgvuldig afgewogen zullen worden net als alle andere maatregelen. Daartoe worden burgers en bedrijven vroegtijdig gewaarschuwd voor een voorgenomen programmawijziging door de inspraakprocedure die moet worden gevolgd.[15] Daarnaast wordt bij het opstellen van maatregelen ook rekening gehouden met sociaal-economische gevolgen en worden sectoren daar waar mogelijk aan de voorkant betrokken. Het kabinet hecht veel waarde aan een betrouwbare, haalbare en betaalbare aanpak, ook wanneer die gewijzigd moet worden. De monitorings- en bijsturingssystematiek zorgt er overigens voor dat er tijdig wordt ingegrepen als dat nodig is om te voorkomen dat de omgevingswaarde niet gehaald wordt.

Deze leden zijn van mening dat er gekomen moet worden tot langjarige duurzaamheidsdoelen. Zij willen de sectoren stimuleren om zelf met plannen te komen om doelvoorschriften te realiseren in plaats van middelvoorschriften voor te schrijven door de overheid.

176. Kan de regering aangeven hoe een systeem van doelvoorschriften en emissieplafonds voor NH3 en NOx vormgegeven kan worden op een wijze dat er voldoende juridische zekerheid is om de reducties ook om te zetten in ontwikkelruimte?

Een dergelijk systeem zou moeten voldoen aan de randvoorwaarden als gesteld in de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van 29 mei 2019 over het programma aanpak stikstof 2015-2021. Een dergelijk systeem vraagt ten eerste dat er afgeleid van de te realiseren instandhoudingsdoelstellingen van de individuele Natura 2000-gebieden doelstellingen in de tijd worden geformuleerd ten aanzien van de vermindering van de depositie van deze stikstofverbindingen, eventueel vertaald naar opgaven per sector. Het gaat dan om reductiedoelstellingen waarbij voor elk Natura 2000-gebied, mede in het licht van geborgde aanpalende maatregelen voor natuurherstel, kan worden verzekerd dat behoud van de voor stikstof gevoelige natuurwaarden voor elke locatie in elk Natura 2000-gebied kan worden

[15] Behalve bij wijzigingen van ondergeschikte aard. Voor meer informatie hierover verwijs ik u naar de voetnoot bij het antwoord op vraag 82.

verzekerd en verbetering zal plaatsvinden waar dit overeenkomstig de instandhoudingsdoelstellingen nodig is. De reductiemaatregelen zouden vervolgens verder moeten gaan dan die reductiedoelstellingen, willen zij ontwikkelruimte kunnen opleveren. Daarbij is vereist dat de maatregelen juridisch hard zijn: de maatregelen moeten op het moment dat de ontwikkelruimte beschikbaar wordt gesteld daadwerkelijk zijn getroffen, hun effecten moeten structureel zijn en moeten voor elke locatie vaststaan. Convenanten met sectoren gelden niet als juridisch harde maatregelen die een structureel effect borgen. Algemeen verbindende voorschriften, beperkingen in vergunningen en afdwingbare individuele overeenkomsten met degenen die stikstofemissie veroorzaken kunnen dat wel zijn, afhankelijk de inhoud van de voorschriften, beperkingen en overeenkomsten. Een eventueel doelvoorschrift zou op individueel bedrijfsniveau moeten worden gesteld, wat bijna onvermijdelijk voor bezwaar en beroep vatbare beslissingen zal opleveren, en zou vervolgens alleen de zekerheid bieden als goed kan worden vastgesteld dat het doelvoorschrift door het individuele bedrijf wordt nageleefd en als er adequate sancties gelden wanneer dat niet het geval is.

De leden van de D66-fractie lezen dat de tussendoelen vragen om een inspanningsverplichting.

177. Wat is de reden dat de regering kiest voor een inspanningsverplichting in plaats van een resultaatverplichting voor de tussendoelen? Welke concrete tussendoelen worden er verwacht? Hoe worden tussendoelen per gebied afgeleid uit de landelijke instandhoudingsdoelen op het gebied van soorten en habitats?

Tussendoelen zijn bedoeld om grip en sturing te hebben op het daadwerkelijk realiseren van de omgevingswaarde en de in het programma opgenomen natuurmaatregelen. Het resultaatsverplichtend maken van tussendoelen met een kort interval dat eigen is aan tussendoelen, zou een averechtse prikkel geven om te focussen op kortetermijnmaatregelen, terwijl de stikstofproblematiek om structurele aanpassingen en transitie van systemen vraagt. Met de keuze voor tussendoelen als inspanningsverplichting blijft de flexibiliteit bij de uitvoering van de maatregelen verzekerd en kan ook rekening worden gehouden met exogene factoren zoals depositie als gevolg van emissies uit het buitenland of het gegeven dat bepaalde maatregelen pas op (middel)langere termijn effect sorteren. De vormgeving van de tussendoelen zal nader bepaald worden bij het opstellen van het programma. Er zullen hierbij in ieder geval tussendoelen worden opgesteld die qua indicator afgeleid zijn van de omgevingswaarde voor 2030 en dus, net als de omgevingswaarde, betrekking hebben op het landelijke schaalniveau.
Voor natuur zijn er reeds doelstellingen op gebiedsniveau geformuleerd, namelijk de instandhoudingsdoelstellingen die zijn opgenomen in de aanwijzingsbesluiten. Tussendoelen voor natuurherstel en -verbetering zullen in ieder geval betrekking hebben op het tempo, met andere woorden tijdige uitvoering, van de maatregelen in het programma. Het gaat dan bijvoorbeeld om een tussendoel waarbij een bepaald aantal natuurmaatregelen in vooraf vast te stellen jaar volledig of partieel in uitvoering of uitgevoerd moeten zijn. Aanvullend hierop kan gekozen worden voor tussendoelen die gericht zijn op de effecten van de maatregelen, waarbij bijvoorbeeld door middel van gebied-specifieke procesindicatoren het herstel wordt aangegeven. Dit biedt een vroegtijdige indicatie van de daadwerkelijke uitwerking van effecten.

178. Is de regering het met deze leden eens dat een sterke regie vanuit de rijksoverheid nodig is om op te bepalen wanneer en op welke basis de tussendoelen voldoende gehaald zijn? Hoe worden de tussendoelen gekoppeld aan de provincies en gebiedsspecifieke processen?

Om de noodzakelijke grip en sturing te hebben op het daadwerkelijk realiseren van de omgevingswaarde en de in het programma stikstofreductie en natuurverbetering opgenomen natuurmaatregelen, worden in het programma tussendoelen opgenomen. Onderdeel van het programma is daarbij ook een passende vorm van governance. Waar tussendoelen raken aan de uitvoering van maatregelen door provincies, worden deze tussendoelen en de wijze waarop zij in gebiedsspecifieke processen worden vertaald ook meegenomen in de bestuurlijke afspraken die met provincies zullen worden gemaakt in het kader van het programma.

179. Welke rol spelen tellingen van planten en dieren hierbij? Deze leden hebben zorgen over de wellicht eenzijdige focus op soorten onder de VHR. Met die methode komen soorten die op het betreffende moment achteruitgaan niet direct in beeld. Hoe wordt dit voorkomen?

De structurele aanpak stikstof is gericht op de reductie van de stikstofbelasting van Natura 2000-gebieden en verbetering van de natuur in die gebieden. Dit is noodzakelijk om aan de verplichtingen van de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn te kunnen voldoen. Vanwege deze achtergrond ligt de focus op de stikstofgevoelige habitattypen en leefgebieden van soorten waarvoor de gebieden zijn aangewezen. Veel andere zeldzamere soorten zullen ook profiteren van de maatregelen en kunnen direct of indirect meegenomen worden in bijvoorbeeld de bepaling van opvallende indicaties voor ontwikkelingen tijdens de veldbezoeken. Daarnaast vervangt de monitoring die wordt ingezet voor de structurele aanpak stikstof niet de reeds bestaande monitoring. Zo blijven de soortenmeetnetten uit het Netwerk Ecologische Monitoring (NEM) gewoon doorlopen.

De leden van de D66-fractie lezen dat in beginsel de Staat ook jegens derden is gehouden om te voldoen aan de resultaatsverplichtende omgevingswaarden.

180. Klopt het dat het voor daadwerkelijke rechtsgevolgen het programma nog vertaald moet worden naar appellabele besluiten? Zo ja, op welke onafhankelijke inzichten wordt de veronderstelling gebaseerd dat een inspanningsverplichting voor tussendoelen met als enige rechtsgevolg een programma aanpassen afdoende is? Hoe vindt in het programma de vastlegging plaats van de instemming van bestuursorganen met maatregelen?

Het rechtsgevolg van de omgevingswaarde moet worden onderscheiden van de vraag of het programma rechtsgevolg heeft. De resultaatsverplichtende omgevingswaarde voor stikstofdepositie bindt de Staat en heeft dus rechtsgevolg. Het programma zelf is alleen bindend – en heeft dus rechtsgevolg – voor de bestuursorganen die verplicht zijn om de maatregelen uit te voeren, omdat zij daarmee hebben ingestemd. Voorwaarde voor die uitvoeringsplicht is dat die instemming uit het programma blijkt. De precieze vorm daarvan is vrij.

De uit te voeren maatregelen zelf kunnen uiteindelijk leiden tot (of bestaan uit) appellabele besluiten, maar dat hoeft niet per se, bijvoorbeeld als zo'n uit te voeren maatregel een overeenkomst is met beheerders of gebruikers van een gebied.

De tussendoelen zijn "slechts" inspanningsverplichtingen omdat zij een hulpmiddel zijn om tijdig te voldoen aan de resultaatsverplichtende omgevingswaarde en aan de in het programma opgenomen natuurmaatregelen. De omgevingswaarde is een harde verplichting, die als stok achter de deur fungeert voor de in het programma op te nemen bron- en natuurmaatregelen.

De leden van de SP-fractie constateren dat de regering heeft gekozen voor tussendoelen die bestaan uit inspanningsverplichtingen. De regering stelt hierbij dat deze verplichting haar begrenzing vindt in wat "redelijkerwijs uitvoerbaar en financieel haalbaar is, en wat niet significant ten koste gaat van andere belangen". Deze leden zijn van mening dat een begrip als financieel haalbaar nogal subjectief is en dat vrijwel elke ingreep op het gebied van stikstof in de praktijk ten koste zal gaan van iemands belang.

181. Zij vragen zich af of de regering met deze redenering niet voorsorteert op het niet halen van de tussendoelen, ook omdat de uitvoering in de praktijk in grote mate door derden (bijvoorbeeld provincies) zal moeten plaatsvinden, die allemaal weer hun eigen interpretatie van deze begrippen zullen hebben. Kan de regering hierop ingaan en meer duidelijkheid geven over bovenstaande begrippen?

Het Rijk en de provincies maken in het kader van de totstandkoming van het programma stikstofreductie en natuurverbetering afspraken over de te nemen maatregelen en de uitvoering daarvan. Wanneer een bestuursorgaan van de provincie of ander bestuursorgaan instemt met een maatregel dan geldt daarvoor ook een uitvoeringsplicht.

Bij het opstellen en uitwerken van maatregelen wordt zowel gekeken naar wat ecologisch nodig is als wat sociaal-economisch verantwoord, haalbaar en betaalbaar is. Hierbij gaat het onder andere om de gevolgen voor burgers, aantasting van sociale structuren en financiële gevolgen voor bedrijven. Ik hecht eraan dat de maatregelen perspectief bieden voor betrokkenen.

De op te stellen tussendoelen zijn ervoor bedoeld om tussentijds grip te houden op de uitvoering en effectiviteit van de maatregelen. Het is daarmee een belangrijk sturingsinstrument om te borgen dat de resultaatsverplichtende omgevingswaarde gehaald zal worden.

De leden van de SP-fractie lezen verder dat de regering stelt dat het resultaatverplichtend maken van de tussendoelen een prikkel zou geven om te focussen op kortetermijnmaatregelen. Deze leden zouden in de praktijk het focussen op kortetermijnmaatregelen verwelkomen, omdat zij zien dat in de praktijk nu in veel gebieden hoegenaamd niets gebeurt. Zij menen ook dat het nemen van kortetermijnmaatregelen niet uitsluit dat daarnaast lange termijn maatregelen worden genomen.

182. Kan de regering Nader beargumenteren waarom zij focus op kortetermijnmaatregelen zo vreest, zeker gezien de grote maatschappelijke druk op het stikstofdossier?

Het kabinet vreest geen kortetermijnmaatregelen. Zo is uw Kamer op 13 november 2019 (Kamerstuk 35 334, nr.1) geïnformeerd over het verlagen van de maximumsnelheid. Een belangrijke argumentatie voor deze keuze was juist dat het effect snel vast zou staan. Verder is ook besloten tot andere maatregelen waar de effecten spoedig van vaststaan, zoals de uitbreiding van de Subsidieregeling sanering varkenshouderijen en de Regeling provinciale aankoop veehouderijen nabij natuurgebieden. Veel maatregelen vragen voor een zorgvuldige uitvoering tijd. In de structurele aanpak stelt het kabinet een gebalanceerde, effectieve en flexibele inzet van maatregelen voor.

Het kabinet heeft in de structurele aanpak een focus op maatregelen die structurele stikstofreductie realiseren voor ogen, gegeven de balans tussen enerzijds natuurherstel en -behoud en anderzijds stikstofreductie voor ruimtelijke en maatschappelijke ontwikkelingen. Door voor de korte termijn tussendoelen geen resultaat- maar een inspanningsverplichting af te spreken is het keuzepalet voor mogelijke maatregelen breder. Zo voorkomt de aanpak een te eenzijdige focus op maatregelen die op de directe termijn reductie effect opleveren, omdat dit ertoe zou kunnen leiden dat maatregelen die op een wat langere termijn veel meer effect zouden kunnen sorteren en/of een duurzamer perspectief voor een sector bieden, niet meer of nog moeilijk genomen kunnen worden.

Voor de volledigheid verwijs ik u naar de beantwoording bij vraag 177 waar wordt ingegaan op de keuze voor het werken met tussendoelen in relatie tot kortermijnmaatregelen en structurele aanpassingen.

4.6 Relatie omgevingswaarde en vergunningverlening

De leden van de VVD-fractie lezen dat het niet halen van de omgevingswaarde, of de tussendoelen, geen directe gevolgen heeft voor de vergunningverlening, maar dat ze op termijn wel een positieve impact hebben op vergunningverlening.

183. Kan de regering uiteenzetten welke schade de vergunningverlening oploopt als die positieve impact onverhoopt niet of later tot stand komt?

De positieve impact van de maatregelen zal plaatsvinden. Dat is geborgd door het vaststellen van het pakket bron- en natuurmaatregelen, de resultaatsverplichtende omgevingswaarde en de systematiek van monitoring en bijsturing. Door middel van deze monitoring worden zowel de ontwikkelingen op het gebied van stikstofdepositie als natuur gevolgd. Hierdoor kan bijgestuurd worden als blijkt dat dit nodig is om in 2030 te voldoen aan de resultaatsverplichtende omgevingswaarde voor stikstofdepositie, om natuurbehoud te kunnen blijven verzekeren en om de instandhoudingsdoelstellingen (op termijn) te realiseren. Mocht blijken dat aanvullende maatregelen nodig zijn voor specifieke gebieden, habitats of soorten, dan worden die getroffen. In het geval dat de effecten van de aanvullende maatregelen later vaststaan dan op dit moment voorzien wordt, dan is

het mogelijk dat de ontwikkelreserve op een later moment de volledige omvang zal bereiken en dat tot die tijd er minder activiteiten vergund kunnen worden.

184. De leden van de SP-fractie betreuren het zoals eerder gesteld dat de regering het niet mogelijk heeft geacht omgevingswaarden te verbinden aan vergunningverlening, of op een andere manier nieuwe mogelijkheden voor vergunningverlening te realiseren. Hierdoor blijft het probleem van het bewijzen dat de vergunning met zekerheid niet zal leiden tot aantasting van het Natura 2000-gebied primair bij de aanvrager liggen. In de praktijk zal dergelijke bewijslast moeilijk blijven, zo menen deze leden. De regering stelt echter dat het vaststellen van de tussendoelen zal bijdragen aan die duidelijkheid. Zij begrijpen echter niet dat dit het geval is als de tussendoelen, zoals de regering beoogt, slechts een inspanningsverplichting zijn. Kan de regering deze redenering toelichten?

Een initiatiefnemer moet aan kunnen tonen dat een plan of project niet leidt tot aantasting van de natuurlijke kenmerken van de Natura 2000-gebieden. Dit vereiste geldt altijd, ongeacht de of tussendoelen een resultaats- dan wel inspanningsverplichting zijn. Tussendoelen helpen wel om grip te houden op realisatie van de omgevingswaarde en daarmee het in een gunstige staat van instandhouding brengen van natuur. Daarmee ontstaat op termijn ook meer ruimte voor economische ontwikkelingen.

5. Programma stikstofreductie en natuurverbetering

5.1 Algemeen: strekking, doelstelling en aard programma

185. De leden van de VVD-fractie lezen dat de maatregelen zullen worden geoptimaliseerd ten gunste van natuurbehoud en -verbetering, en vragen zich in dat verband af: 1) vindt deze optimalisatie provinciegrensoverschrijdend plaats? (wat tot gevolg kan hebben dat de ene provincie meer en een andere provincie minder maatregelen neemt om de landelijke omgevingswaarde te bereiken) en

Ja, deze vindt provinciegrensoverschrijdend plaats. De stikstofanalyses die provincies begin 2021 opleveren zijn een eerste stap om te bepalen hoe de maatregelen geoptimaliseerd kunnen worden ingezet. In de gebiedsgerichte aanpak worden bron- en natuurmaatregelen zo ingezet dat de doelstellingendoelstellingen worden gehaald. De opgave verschilt per provincie. Dit kan betekenen dat er in de ene provincie meer maatregelen worden genomen, dan in een andere provincie. Dit is afhankelijk van wat een gebied nodig heeft, de gebiedsgerichte aanpak is maatwerk.

186. hoe de economische gevolgen worden gemitigeerd rond die gebieden die in 2030 niet met realistische maatregelen aan de omgevingswaarde kunnen voldoen? Kunnen in deze gebieden bronmaatregelen geoptimaliseerd worden met het oog op de doorgang kunnen geven aan belangrijke economische en maatschappelijke activiteiten? Zo ja, hoe?

In uw vraag refereert u aan economische gevolgen voor gebieden waar niet aan de omgevingswaarde kan worden voldaan. Voor dit antwoord wordt dit begrepen als het niet mogelijk zijn van ruimtelijke of maatschappelijke ontwikkeling op het moment dat de KDW in gebieden nog wordt overschreden.

De structurele aanpak van het kabinet als aangekondigd in mijn brief van 24 april 2020 (Kamerstuk 35 334, nr. 82) voorziet in een pakket aan maatregelen gericht op structurele reductie van de stikstofbelasting en op herstel en verbetering van de natuurcondities in de Natura 2000-gebieden. Voor een nadere toelichting verwijs ik u naar het antwoord op vraag 7. Op het fundament van deze structurele aanpak, stikstofuitstoot wordt landelijk teruggedrongen en de natuur wordt overal verbeterd, ontstaat op twee manieren ook weer meer ruimte voor economisch en maatschappelijk relevante activiteiten. Ook in gebieden waar in 2030 de KDW nog is overschreden zal de natuur verbeterd zijn door enerzijds de gecombineerde inzet langs drie sporen en anderzijds de landelijke verspreiding van stikstofemissie; stikstofreductie wordt landelijk gerealiseerd.
Ten eerste groeien de mogelijkheden hiervoor doordat de stikstofdepositie steeds verder wordt teruggedrongen. Daar waar uitgesloten kan worden dat stikstof geen beperking is voor de natuurkwaliteit, kan er gemakkelijker toestemming worden verleend aan activiteiten en projecten met stikstofdepositie.

Ten tweede ontstaat er ruimte voor activiteiten en projecten door de ingestelde ontwikkelreserve als onderdeel van de structurele aanpak. Het pakket aan maatregelen realiseert de benodigde stikstofreductie om én de omgevingswaarde te halen én minimaal 20 mol voor de ontwikkelreserve te kunnen inzetten. Bron- en natuurmaatregelen worden bij de uitwerking in de gebiedsgerichte aanpak geoptimaliseerd met het oog op het gebiedsgericht (maatwerk) aanpakken van natuurbehoud en -herstel en met het oog op het doorgang kunnen geven aan ruimtelijke en maatschappelijke activiteiten.

De leden van de CDA-fractie lezen dat het wetsvoorstel voorziet zowel in de Omgevingswet als voor de periode tot overgang van de regels van die wet naar het stelsel van de Omgevingswet in de Wet natuurbescherming in een verplichting tot het vaststellen van een doorlopend programma stikstofreductie en natuurverbetering. In de Omgevingswet zit een overgangsrecht dat tien jaar geldt.

187. Kan de regering omstandig toelichten wat dit overgangsrecht voor gevolgen heeft?

De Omgevingswet kent geen overgangsrecht van tien jaar. Het wetsvoorstel bevat alleen overgangsrecht om te regelen dat het programma, nadat het is vastgesteld op grond van de Wet natuurbescherming, vanaf de inwerkingtreding van de Omgevingswet wordt aangemerkt als een programma op grond van die laatste wet.

188. Deze leden bereiken geluiden dat hierdoor "bestaande rechten en vergunningen waardeloos worden en latente ruimte zal verdampen" en dat "dit wetsvoorstel een ruimtelijke ordeningswet, vermomd als milieumaatregel" is. Ook leeft er de angst dat Wnb-vergunningen ingetrokken kunnen worden of elke tien jaar opnieuw aangevraagd of opnieuw getoetst moeten worden. Hebben deze geluiden de regering ook bereikt? Zo ja, wat is haar reactie hierop?

Voor de beantwoording van deze vraag verwijs ik u naar het antwoord op de vragen 140 en 141.

189. Wanneer verwacht de regering dat het programma stikstofreductie en natuurverbetering geïmplementeerd kan worden?

Het streven is het integrale programma in de eerste helft van 2021 gereed te hebben. Dit neemt niet weg dat Rijk en provincies op dit moment al bezig zijn met de uitvoering van individuele bronmaatregelen.

De leden van de D66-fractie zijn positief over het voornemen tot het vaststellen van een doorlopend programma stikstofreductie en natuurverbinding. Deze leden lezen dat de inhoudelijke eisen worden geregeld bij AMvB, in overeenstemming met het stelsel van de omgevingswet.

190. Is het programma nu zodanig ingericht dat rekening gehouden wordt met (dreigende) overschrijding van een omgevingswaarde? Zo nee, waarom niet? Worden in dit programma zaken opgenomen met rechtsgevolgen?

In het programma worden inspanningsverplichtende tussendoelen opgenomen, het programma wordt gemonitord en daarover wordt gerapporteerd aan het parlement. Wanneer uit de monitoring blijkt dat met het programma niet kan worden voldaan aan een tussendoel of aan de resultaatsverplichtende omgevingswaarde, dan zal het programma worden gewijzigd bijvoorbeeld door het treffen van aanvullende (bron)maatregelen. Met name de tussendoelen en de monitoring zorgen ervoor dat tijdig ingegrepen kan worden.

Wat betreft de rechtsgevolgen van het programma is het zo dat het programma zelf alleen rechtsgevolg heeft voor de bestuursorganen die verplicht zijn om de maatregelen uit te voeren, omdat zij daarmee hebben ingestemd. Als de in het programma beschreven maatregelen worden uitgevoerd, dan kan dat ook rechtsgevolgen hebben voor derden, bijvoorbeeld als een maatregel inhoudt dat een beheerplan van een Natura 2000-gebied moet worden aangepast. In dat voorbeeld is het de aanpassing van dat beheerplan die rechtsgevolg heeft en dus nog niet het programma zelf.

De leden van de D66-fractie hebben nog enkele zorgen omtrent het extern salderen en zien een aantal risico's waarover zij nog enkele vragen willen stellen. Deze leden hebben vernomen dat in eerdere beleidsregels omtrent extern salderen van de provincie de 'feitelijk benutte capaciteit' centraal stond in plaats van de 'feitelijk gerealiseerde capaciteit'.

191. Kan de regering toelichten waarom deze maatregelen zijn veranderd? De stikstofemissieruimte wordt in het huidige voorstel gekoppeld aan eveneens een afgeleide van de vergunde activiteit. Door het toestaan van emissiehandel in de vorm van extern salderen wordt van een vergunning als het ware een handelsobject gemaakt. Ziet de regering kwetsbaarheden van extern salderen in bovengenoemde zin? Vreest de regering voor het, al dan niet tijdelijk, verliezen van de grip op het vergunningenstelsel? Op welke wijze tracht de regering deze nieuwe (markt)dynamiek te reguleren?

Voor de invoering van het PAS werd bij extern salderen in sommige provincies uitgegaan van de feitelijk benutte capaciteit. In de periode waarin het PAS gold was extern salderen in beginsel niet toegestaan voor inrichtingen. Na de uitspraak van de Raad van State op 29 mei 2019 werd extern salderen weer volledig mogelijk en met het oog op uniformiteit is gekozen voor het uitgangspunt van feitelijk gerealiseerde capaciteit. Dat betekent dat saldogevende bedrijven alleen kunnen salderen met de installaties of gebouwen voor de uitoefening van de vergunde activiteit, indien deze daadwerkelijk zijn opgericht en gerealiseerd.

Extern salderen met ruimte uit bestaande vergunningen is een juridisch geaccepteerde wijze van mitigatie van effecten bij het toestaan van projecten op basis van een passende beoordeling als bedoeld in artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn. Het is niet zo dat hiermee ook sprake is van een vergunninghandel. Inherent aan extern salderen is dat een bestaande vergunning geheel of gedeeltelijk wordt ingetrokken, alvorens voor een ander project waarbij sprake is van stikstofdepositie een nieuwe vergunning op basis van de Wet natuurbescherming wordt afgegeven. De partij die de ruimte voor stikstofemissie overneemt, mag maximaal 70% hiervan benutten voor zijn eigen project; de resterende minimaal 30% wordt gebruikt om een depositiedaling tot stand te brengen. Verder heeft een saldo-ontvanger veelal niet alle verworven stikstofruimte door extern salderen nodig voor de realisatie van het eigen project of is deze niet te gebruiken, omdat een gedeelte van die ruimte betrekking heeft op hexagonen waar zijn project niet tot een depositiebijdrage leidt.

Voor de beantwoording van het onderdeel van de vraag over de beheersmaatregelen rond de openstelling van extern salderen, zoals de maandelijks monitoring, verwijs ik naar het antwoord op vraag 103.

192. Voorts vragen de leden van de D66-fractie zich af of het mogelijk is dat een stal met een Wnb-vergunning en een feitelijk gerealiseerde capaciteit binnen die vergunning maar waarvan die feitelijk gerealiseerde capaciteit niet in gebruik is, gebruikt kan worden voor extern salderen. Hiermee doelen deze leden nadrukkelijk niet op een situatie waarin 80 koeien worden gehouden in een stal voor 100 koeien, maar op extremere voorbeelden, waarin 10 of geen koeien worden gehouden in een stal met een feitelijk gerealiseerde capaciteit voor 100 koeien. Ingeval (praktisch) leegstaande stallen met een grote feitelijk gerealiseerde capaciteit in aanmerking komen voor extern salderen, hoeveel stikstofruimte kan theoretisch gezien vrijkomen met het extern salderen van deze onbenutte stallen? Is het mogelijk dat de bruto uitstoot kan toenemen na het extern salderen wanneer een stal leegstaat? Hoeveel in onbruik geraakte vergunningen, waarvan onduidelijk is of die nog geldig zijn circuleren er? Kan de regering tevens toelichten welk percentage van de vergunde capaciteit ook daadwerkelijk benut wordt? Zo nee, waarom niet en kan de regering dan een schatting geven?

Bij extern salderen wordt uitgegaan van de feitelijk gerealiseerde capaciteit. In het geval van een melkveehouder is dat de capaciteit van de daadwerkelijk gebouwde stal(len) en niet het aantal stuks vee dat hij heeft (de benutte capaciteit), omdat de veebezetting door de tijd heen sterk kan fluctueren. De keuze om bij extern salderen niet uit te gaan van de vergunde capaciteit is gemaakt om feitelijke toenames van stikstofemissie te voorkomen: de vergunde capaciteit kan namelijk groter zijn dan de gerealiseerde capaciteit, er is dan sprake van zogeheten latente ruimte. Eerder onderzoek naar de latente ruimte in agrarische vergunningen liet een percentage van rond de 25% zien. Door de afroming van 30 % bij extern salderen ten behoeve van de natuur is hier een marge ingebouwd om feitelijke toenames van stikstofemissie te voorkomen. Verder kan een stal alleen voor extern salderen

worden ingezet, als er geen nieuwe natuurvergunning nodig zou zijn om de stal weer als stal in gebruik te nemen; zo wordt voorkomen dat extern salderen mogelijk is met oude stallen, waarvan de natuurvergunning nooit is ingetrokken, maar die niet meer als zodanig in gebruik zijn (voorbeeld: caravanstallingen).

193. De leden van de SP-fractie constateren dat er voor het programma zoals omschreven in artikel 1. 12b, lid 1 geen tijdshorizon is opgenomen waarbinnen na het aannemen van het wetsvoorstel het programma moet worden vastgesteld. Deze leden vragen zich af waarom hier niet voor gekozen is. Zij wijzen in dit kader op de erg lange duur van totstandkoming van deze wet, signalen van meningsverschillen tussen coalitiepartners en tussen Rijk en provincies en bovendien de komende verkiezingen van 17 maart. Deze leden zouden het zeer betreuren als er na spoedbehandeling van de wet en inwerkingtreding per 1 januari 2021 vervolgens nog lange tijd zou moeten worden gewacht op het programma vanwege politiek-bestuurlijke onenigheid. Ziet de regering hier ook een risico?

Er is niet gekozen voor het opnemen van een verplichte tijdshorizon voor de totstandkoming van het programma, omdat er al een pakket met bron- en natuurmaatregelen is opgesteld en de overleggen met betrokken bestuursorganen over de uitvoering reeds lopen. De uitvoeringsdatum van de maatregelen is bovendien niet afhankelijk van het programma zelf. Zowel het kabinet als de provincies zijn daarnaast gebaat bij een voortvarende uitvoering van het programma. Het streven is het integrale programma in de eerste helft van 2021 gereed te hebben. Dit neemt niet weg dat Rijk en provincies op dit moment al bezig zijn met de uitvoering van individuele bronmaatregelen.

De leden van de SP-fractie lezen dat de regering stelt niet te hebben gekozen voor een programmatische aanpak vanwege het schaalniveau en de uitspraken van de Raad van State hierover.

194. Deze leden vragen of de regering erkent dat de Raad van State een programmatische aanpak expliciet niet uitsluit. Zij vragen zich in deze context af waarom niet is besloten tot een programmatische aanpak op het gebiedsniveau of, waar mogelijk, cluster van gebieden. Zij menen dat met een dergelijke aanpak het verband tussen stikstofreductie, natuurverbetering en vergunningverlening hersteld zou kunnen worden, mits de fouten van de PAS vermeden worden.

De Raad van State sluit een programmatische aanpak inderdaad niet uit, maar stelt er wel strenge eisen aan. Het kabinet zal binnenkort in zijn reactie op de initiatiefnota-Futselaar (Kamerstukken 35 601, nr. 2) ingaan op het idee van een programmatische aanpak voor één gebied of voor een cluster van gebieden. Ik verwijs u ook naar het antwoord op vraag 76, waar wordt ingegaan op de middellange termijn.

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie vinden het onbegrijpelijk dat de maatregelen in dit programma niet dusdanig vast zijn gelegd dat met zekerheid gesteld kan worden dat het doel voor 2030 gehaald wordt.

195. Deze leden vragen zich af waarom de regering wel een resultaatverplichting stelt maar vervolgens geen verplichtingen vastlegt tot het behalen van dat resultaat. De bronmaatregelen zijn namelijk allemaal gebaseerd op vrijwilligheid en de tussendoelen hebben slechts een inspanningsverplichting. Deze leden nemen de uitkoopregelingen voor veehouderijen als voorbeeld. Piekbelasters, waarvan het van groot belang is dat zij hun veehouderijactiviteiten stoppen, zullen alleen vrijwillig uitgekocht worden. Wat gaat de regering doen als deze veehouders niet vrijwillig meewerken? Voor de andere subsidies voor uitkoop geldt hetzelfde. Met de reeds lopende Subsidieregeling sanering varkenshouderij zien we al tot welk fiasco dit kan leiden: als puntje bij paaltje komt laten veel minder veehouders zich uitkopen dan verwacht. Hoe kan de regering er dan zeker van zijn dat zij de reductiedoelstelling haalt?

Voor de beantwoording van deze vraag verwijs ik u naar het antwoord op de vraag 137.

De leden van de SGP-fractie constateren dat het op te stellen programma grote impact kan hebben op de verschillende sectoren, binnen en buiten de landbouw en tegelijkertijd voor de regering een belangrijke bouwsteen is voor een juridisch houdbare stikstofaanpak.

196. Op welke wijze wil de regering zorgen voor voldoende parlementaire betrokkenheid en draagvlak en democratische besluitvorming, zo vragen deze leden.

In het wetsvoorstel is voorzien in tijdige betrokkenheid van het publiek alsmede het parlement bij de vaststelling van het programma. Zo wordt in aansluiting op de voorbereidingsprocedure voor andere programma's op het terrein van de fysieke leefomgeving in het wetsvoorstel de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing verklaard op de vaststelling van het programma. Daarbij worden niet alleen belanghebbenden in de gelegenheid gesteld om zienswijzen uit te brengen over het ontwerp van het programma: een ieder kan zienswijzen uitbrengen. Daarmee wordt aangesloten bij de regeling voor het beheerplan Natura 2000 en andere programma's op grond van de Omgevingswet. Hiermee wordt mede invulling gegeven aan het Verdrag van Aarhus, dat er onder andere toe strekt burgers inspraak in de besluitvorming in milieuaangelegenheden te geven. Alleen bij wijzigingen van ondergeschikte aard geldt daarbij een uitzondering: dan hoeft deze procedure niet te worden gevolgd.[16]
Daarnaast geldt op grond van de Omgevingswet voor het programma ook een motiveringsplicht: in het programma geeft het vaststellend bestuursorgaan aan hoe zij burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en andere bestuursorganen bij de voorbereiding betrokken heeft en ook wat de resultaten daarvan zijn.
Tevens zal het parlement over de vaststelling, actualisering en wijziging van het programma geïnformeerd worden. Het wetsvoorstel regelt als onderdeel van het in het wetsvoorstel opgenomen systeem van monitoring en bijsturing ook dat verslaglegging over de monitoringsgegevens, de daaruit getrokken conclusies en eventueel daaropvolgende actualisatie van het programma aan beide Kamers der Staten-Generaal zullen worden toegezonden. Daarmee kunnen zij hun controlerende taak op dit punt uitoefenen en de uitkomsten van de monitoring betrekken bij de beoordeling van andere wetgeving die gevolgen kan hebben voor Natura 2000-gebieden.

197. De leden van de SGP-fractie horen graag hoe het voorgestelde programma en de stikstofreductie die dit oplevert ten behoeve van het halen van de voorgestelde omgevingswaarde zich verhoudt tot de wens om ontwikkelingsruimte te creëren. Hoe gaat de regering ervoor zorgen dat er ontwikkelingsruimte voor bedrijfsmatige activiteiten gecreëerd wordt, zo vragen deze leden. Zij willen erop wijzen dat het inzetten van de genoemde maatregelen voor het realiseren van de omgevingswaarde ten koste gaat van de mogelijkheden om via de systematiek van de Spoedwet aanpak stikstof juridisch houdbare uitgifte van ontwikkelingsruimte te realiseren. Hoe gaat de regering voorkomen dat de langetermijnaanpak ten koste gaat van de kortetermijnaanpak, zo vragen deze leden.

De depositieruimte die is en nog wordt gecreëerd overeenkomstig de Spoedwet aanpak stikstof is bedoeld om op korte termijn via het stikstofregistratiesysteem woningbouw- en een zevental infrastructuurprojecten mogelijk te maken. De maatregelen die in de structurele aanpak worden genomen, vormen een solide basis voor structurele stikstofreductie en natuurverbetering in aanvulling op de maatregelen op grond van de Spoedwet aanpak stikstof. De structurele aanpak gaat dus zeker niet ten koste van de aanpak van de Spoedwet aanpak stikstof. Voor de verdere beantwoording van deze vraag verwijs ik naar het antwoord op vraag 7.

5.2 Uitvoeringsplicht

198. De leden van de VVD-fractie vragen of bestuursorganen hun instemming met door hen uit te voeren onderdelen uit het programma stikstofreductie en natuurverbetering tussentijds kunnen intrekken. Is deze instemming ook vereist bij wijziging van het programma?

Bestuursorganen kunnen hun instemming met door hen uit te voeren maatregelen niet eenzijdig intrekken. Zo'n intrekking komt neer op een afwijking van het programma en daar voorziet de wettelijke regeling niet in. Het wijzigen, vervangen en laten vervallen van een maatregel vereist een wijziging van het programma. De uitvoeringsplicht geldt alleen voor de bestuursorganen die hebben

[16] Zie ook de voetnoot bij het antwoord op vraag 82.

ingestemd met het opnemen in het programma van de door hen uit te voeren maatregelen; dat geldt ook bij een wijziging van het programma. Daarbij hoeft er niet opnieuw ingestemd te worden met maatregelen die niet zijn veranderd.

199. De leden van de CDA-fractie vragen hoe in het beheerplan wordt geborgd dat de gebiedsgerichte maatregelen een zorgvuldige maatschappelijke afweging kennen en wat het effect is ten aanzien van de kosten. Waarom is het beheerplan de plek om dergelijke afwegingen in te maken?

Artikel 2 van de Vogelrichtlijn en artikel 2, derde lid, van de Habitatrichtlijn schrijven voor dat bij de maatregelen die op grond van die richtlijnen worden genomen, rekening wordt gehouden met de vereisten op economisch, sociaal en cultureel gebied, en met de regionale en lokale bijzonderheden. In de huidige Wet natuurbescherming (art. 2.3, tweede lid) is reeds vastgelegd dat in het beheerplan de maatregelen staan beschreven die nodig zijn om de beoogde doelen (vastgelegd in een aanwijzingsbesluit) te halen. Voor de maatregelen die in het beheerplan worden beschreven, wordt daar de bredere afweging gemaakt. Dit uitgangspunt wordt met het wetsvoorstel niet gewijzigd. De verplichting van artikel 2 van de Vogelrichtlijn en artikel 2, derde lid, van de Habitatrichtlijn geldt immers voor elke uitoefening van taken en bevoegdheden, dus ook voor de vaststelling van beheerplannen. Bij het beheerplan kan, gegeven het gebiedsspecifieke karakter, daarbij in het bijzonder ook rekening worden gehouden met de bijzondere kenmerken van en omstandigheden in en rond het Natura 2000-gebied. De verwachte sociaal-economische effecten en de weging van de haalbaarheid en betaalbaarheid van de bron- en natuurmaatregelen die in het kader van het programma zullen worden getroffen, worden overigens daarnaast ook in het programma stikstofreductie en natuurverbetering betrokken.
Voor de beantwoording van de vraag in hoeverre er rekening kan worden gehouden met de sociaaleconomische factoren in het wetsvoorstel verwijs ik naar het antwoord op vraag 25.

200. Is het behalen van de KDW nu wel of niet leidend in de vraag of natuurdoelen zijn behaald?

Het behalen van de KDW is gekoppeld aan de stikstofdoelen, maar niet direct aan het behalen van natuurdoelen in algemene zin. Een overschrijding van de KDW betekent dat niet langer op voorhand kan worden uitgesloten dat er een risico bestaat dat de kwaliteit van habitattypen wordt aangetast als gevolg van de invloed van stikstofdepositie. Naast stikstof kunnen ook andere factoren bijdragen aan de slechte staat van instandhouding van de natuur, zoals verstoring, de grondwaterstand en de aanwezigheid in de bodem of het oppervlaktewater van andere stoffen dan stikstof die schade kunnen veroorzaken. Alleen het terugdringen van stikstofdepositie tot onder de KDW is in veel gevallen dus nog niet genoeg om een gunstige staat van instandhouding te realiseren. Bovendien is er in sommige gevallen sprake van reeds opgetreden effecten in de bodem door een overmaat aan stikstofdepositie. Daarom bevat het programma dat op grond van het wetsvoorstel moet worden opgesteld, naast stikstofbronmaatregelen ook maatregelen die gericht zijn op herstel en verbetering van de natuurcondities in de Natura 2000-gebieden.

201. Welke financiële arrangementen worden verkend door de regering om gebiedsgerichte oplossingen te gaan bieden voor ondernemerschap/economische ontwikkeling en natuurherstel? Blijven al deze financiële middelen terug te vinden op de begroting van het ministerie van LNV, gezien het feit dat het ook een aantal bronmaatregelen gericht op andere sectoren betreft?

De gebiedsgerichte aanpak is onderdeel van de structurele aanpak gericht op natuurherstel en stikstofreductie en daarmee van het bronmaatregelenpakket dat daarbij hoort. De structurele aanpak vormt de basis voor het mogelijk maken van nieuwe maatschappelijke en economische ontwikkelingen, zoals nader toegelicht op vraag 7. De gebiedsgerichte aanpak helpt bij het effectiever maken van een aantal van deze landelijke bronmaatregelen. Hiertoe wordt bij de verdere uitwerking van bronmaatregelen, zoals de Regeling provinciale aankoop veehouderijen nabij natuurgebieden, de Landelijke beëindigingsregeling veehouderijen en verkenning aanpassing best beschikbare technieken samengewerkt met de provincies. De middelen voor de landelijke bronmaatregelen hebben betrekking op verschillende sectoren die aan stikstofdepositie bijdragen en staan of komen daarmee op de begrotingen van verschillende departementen.

Ook bij het natuurpakket is er een intensieve samenwerking met de provincies. Momenteel wordt onderzocht hoe de middelen voor het programma natuur zo doelmatig mogelijk ingezet kunnen worden. Uitgangspunt hierbij is dat de provincies een regisserende rol hebben in de uitvoering van de maatregelen. Per provincie zal ik afspraken maken over het uit te voeren maatregelenpakket. Middels een specifieke uitkering (SPUK) zullen de middelen ter beschikking worden gesteld aan de provincie. Tot die tijd blijven de middelen op de begroting van het ministerie van LNV.

202. De leden van de D66-fractie vragen zich of hoe in het programma de vastlegging plaatsvindt van de instemming van bestuursorganen met de maatregelen. Op basis van welke onafhankelijke en wetenschappelijke informatie worden de maatregelen en termijnen in het programma gekozen? Welke criteria worden hierbij gebruikt?

Bestuursorganen die daarvoor in het programma zijn aangewezen en daarmee hebben ingestemd, zorgen voor de uitvoering van de daarin opgenomen maatregelen binnen de daarbij aangegeven termijn. Een dergelijke instemming zal duidelijk in het programma worden beschreven, zodat ook de uitvoeringsplicht gaat gelden.

Het in de brief aan de Tweede Kamer van 24 april 2020 (Kamerstuk 35 334, nr. 82) aangekondigde pakket van bron- en natuurmaatregelen vormt de basis van het programma. De nadere en toekomstige invulling van maatregelen en termijnen in het programma worden onder andere gekozen op basis van de uitkomsten van integrale analyses van de gebieden die, aansluitend bij de beheerplannen, beschrijven wat nodig is aan natuur- en bronmaatregelen om behoud blijvend te garanderen en eventueel benodigd herstel te realiseren. Hierbij wordt ook gekeken naar de huidige omvang en verwachte autonome ontwikkeling van de stikstofdepositie op de gebieden en de mate waarin de instandhoudingsdoelstellingen zijn bereikt. Bij het bepalen van de maatregelen wordt tevens gekeken naar de effectiviteit in het realiseren van de opgave, de sociaal-economische gevolgen en de haalbaar- en betaalbaarheid. Daarvoor worden onder andere doorrekeningen van RIVM en het PBL benut.

203. Wordt er gebruikgemaakt van de beschikbare informatie over voor- en achteruitgang van soorten uit het Netwerk Ecologische Monitoring en wordt dit, mocht de informatie niet specifiek genoeg beschikbaar zijn, uitgebreid met extra meetpunten?

Voor de monitoring wordt zoveel mogelijk gebruik gemaakt van bestaande bronnen en systemen, waaronder het Netwerk Ecologische Monitoring (NEM). Het NEM richt zich hierbij primair op landelijke doelstellingen. Op gebiedsniveau wordt door de provincies ook aanvullend gemonitord. Indien nodig kunnen in overleg met provincies extra meetpunten worden toegevoegd aan de bestaande monitoring.

De leden van de SP-fractie constateren dat het wetsvoorstel stelt dat de verplichting voor bestuursorganen (in de praktijk vooral provincies) om de bron- en natuurmaatregelen uit te voeren afhankelijk is van eerdere instemming van het bestuursorgaan.

204. Deze leden vragen zich af wat de consequentie gaat zijn wanneer een bestuursorgaan niet instemt met uit het programma voortvloeiende verplichtingen. Indien dit leidt tot verdere onderhandelingen tussen Rijk en bestuursorganen, vragen zij zich af of ook hier niet een potentiele oorzaak van verdere vertraging ligt. Welk middel ziet de regering om uit een eventuele impasse met bestuursorganen te komen wanneer wel het einddoel bereikt moet worden?

De structurele aanpak is nadrukkelijk een gezamenlijke opgave. Alle provincies zijn gestart met de gebiedsprocessen. Bovendien maken we duidelijke afspraken met de medeoverheden als onderdeel van de voorbereiding op het programma, ook over de wijze van escalatie als dat nodig is. Voor de wijze waarop de opgave onder het programma wordt ingevuld verwijs ik naar het antwoord op vraag 76.

205. Deze leden zijn verder benieuwd wie in het geval van bijvoorbeeld een provincie in de praktijk moet instemmen met de verplichtingen: Provinciale Staten of Gedeputeerde Staten? Zij vragen zich ook af wat het gevolg zou zijn als Provinciale Staten, bijvoorbeeld na een verkiezing, besluit zich niet meer te willen houden aan de eerder afgesproken verplichtingen.

De bevoegdheid om in te stemmen met een in het programma op te nemen maatregel berust bij het bestuursorgaan dat bevoegd is om de maatregel uit te voeren. Als een maatregel bijvoorbeeld het vaststellen van een provinciale verordening inhoudt, dan zijn doorgaans provinciale staten bevoegd. Waar het gaat om bijvoorbeeld de doorwerking van natuurmaatregelen vanuit het programma naar de beheerplannen, zijn gedeputeerde staten bevoegd (artikel 2.3 Wet natuurbescherming). De uitvoeringsplicht, eenmaal geactiveerd, geldt ook voor een opvolgend provinciebestuur.

206. Welke instrumenten heeft de regering in dit geval om een bestuursorgaan aan de afspraken te houden? Wat is de procedure als bestuursorganen in een later stadium tot de conclusie komen dat zij afspraken in de praktijk als niet haalbaar of niet betaalbaar zien? Deze leden zien verder dat de bestuursorganen het recht hebben af te wijken van het programma indien aannemelijk kan worden gemaakt dat ze voldoen aan het programma. Deze leden vragen zich af of hierbij een meldplicht bij het Rijk bestaat over dergelijke afwijkingen en of hier ook toestemming voor moet worden gevraagd.

Als het bestuur van een gemeente of provincie zich niet wil houden aan de instemming die dat bestuur of het vorige bestuur heeft gegeven aan een maatregel in het programma, dan zal met het bestuur in overleg worden getreden over de redenen daarvoor. Er kunnen goede redenen zijn om een maatregel in het programma te vervangen door een andere maatregel, bijvoorbeeld als een maatregel in zijn geheel niet geschikt blijkt te zijn of om andere redenen niet kan plaatsvinden zoals voorzien.

Een provincie- of gemeentebestuur is niet bevoegd om af te wijken van het programma. Vervanging van een maatregel vereist een wijziging van het programma, ofwel door de Minister van LNV, ofwel door een daartoe in het programma aangewezen ander bestuursorgaan.

Uiteindelijk biedt de uitvoeringsplicht ook een aangrijpingspunt voor de inzet van de instrumenten van interbestuurlijk toezicht zoals deze zijn voorzien in de Provinciewet en de Gemeentewet. Het gaat dan in het bijzonder om de mogelijkheid dat het Rijk bij taakverwaarlozing in de plaats treedt van het provinciebestuur of gemeentebestuur en op kosten van dat bestuur zelf de maatregelen treft.

207. Deze leden lezen verder dat de gebiedsgerichte maatregelen in het beheerplan landen. Ligt het dan niet ook voor de hand om de reductiedoelstellingen per gebied in de beheerplannen vast te leggen? Waarom is hier niet voor gekozen?

Voor de beantwoording van deze vraag, verwijs ik naar het antwoord op de vraag 106.

208. Het financiële sturingsmiddel van uitvoeringsovereenkomsten met provincies die op hun beurt afspraken maken met gemeenten en waterschappen komt op deze leden als een extra risico over. Elk bestuursorgaan kan immers voor zichzelf tot de conclusie komen dat de middelen afdoende zijn om de eigen specifieke doelstellingen te behalen en daarop vertraging veroorzaken. Ziet de regering dit risico?

Bij het maken van bestuurlijke afspraken rondom het uitvoeren van het programma is het uiteraard van belang dat deze afspraken concrete en heldere verplichtingen bevatten omtrent de beoogde inzet en toedeling van middelen, de te leveren prestatie en de daarbij behorende termijn. De uitvoeringsplicht in de wet borgt vervolgens dat de bestuursorganen die daarvoor in het programma zijn aangewezen zorgen voor de uitvoering van de daarin opgenomen maatregelen binnen de daarbij aangegeven termijn, onder de voorwaarde dat die bestuursorganen met het opnemen van de maatregelen hebben ingestemd.

5.3 Verantwoordelijkheden

209. De provincies fungeren als 'gebiedsregisseur', zo lezen de leden van de VVD-fractie. Is in dit verband nog een rol voorzien voor de Rijksheren, zoals de regering in oktober 2019 aankondigde, of wordt de verantwoordelijkheid weer belegd bij Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten?

De Rijksheren kunnen vanuit hun meer onafhankelijke rol in een provincie een faciliterende, signalerende en agenderende rol vervullen in de stikstofopgave. Vanuit die rol zijn zij een schakel tussen provincies en het Rijk bij bijvoorbeeld knelpunten. De Landelijke Regietafel Stikstof (LRS) was een tijdelijk overlegorgaan waar de Rijksheren aan deelnamen met het oog op de stikstofaanpak op de korte termijn. Het uitgangspunt hierbij was om de sturing op de voortgang van de stikstofaanpak uiteindelijk in reguliere structuren en/of een voor dit doel ingerichte interbestuurlijke governance-structuur te borgen. Dat is inmiddels gebeurd. Tijdens de evaluatie van de LRS in mei 2020 is besloten de sturing op de voortgang van de aanpak te beleggen bij het Bestuurlijk Overleg Stikstof (BO) tussen Rijk en de medeoverheden, omdat dit beter past in de governance die interbestuurlijk is afgesproken voor de gebiedsgerichte aanpak. Voor de natuur en het programma Natuur is deze sturing belegd in het Bestuurlijk Overleg Natuur. De gesprekken met de Rijksheren over stikstof worden niet langer gevoerd in de LRS, maar, wanneer hier aanleiding voor is, in het reguliere overleg tussen de minister van BZK en de Kring van commissarissen van de Koning, waarbij ik in dat geval aanschuif.

210. De leden van de D66-fractie zijn positief dat de verantwoordelijkheid voor de totstandkoming en vaststelling van het programma stikstofreductie en natuurverbetering ligt bij de minister van LNV. Worden tussendoelen en de voortgang van het programma opgenomen in de begroting? Zo nee, waarom niet?

De bronmaatregelen van het programma stikstofreductie en natuurverbetering betreffen maatregelen die betrekking hebben op verschillende sectoren die aan stikstofdepositie bijdragen en raken daarmee de portefeuilles van verschillende ministers en begrotingen. De tussendoelen en het niveau waarop deze worden vastgesteld, moeten nog worden bepaald. Het samenstel van alle bron- en natuurmaatregelen is nodig voor het herstel en de verbetering van de natuurcondities in de Natura 2000-gebieden. Om zicht te houden op het tijdig voldoen aan de tussendoelen en de voortgang wordt een systeem van monitoring opgezet en wordt tweejaarlijks verslag uitgebracht over de monitoringsgegevens, de daaruit getrokken conclusies en eventueel daaropvolgende actualisatie van het programma met een separate rapportage aan beide Kamers der Staten-Generaal, waarmee u uw controlerende taak kunt uitoefenen.

De leden van de SP-fractie constateren dat de regering wijst op het belang van nauwe betrokkenheid van bestuursorganen, mede vanwege de noodzaak tot instemming. Deze leden zien ook dat de provincies, als primair verantwoordelijken sinds de decentralisatie van het natuurbeleid, hierin een centrale rol hebben. Zij constateren echter ook dat waar het gaat om het natuurbeleid het ernaar uit ziet dat provincies eerder gestelde doelen in het kader van het NNN niet (allemaal) gaan halen.

211. Deze leden vragen zich af waarom de regering verwacht dat dit bij het programma stikstofreductie en natuurverbetering anders zal gaan. Zij zijn van mening dat de rol van provincies in gebiedsprocessen dikwijls die van verbinder is, een rol die niet noodzakelijkerwijs samengaat met het spoedig bereiken van concrete resultaten.

Rijk en Provincies voelen zich ten volle verantwoordelijk voor het bereiken van de gunstige staat van instandhouding van de natuur. Dit is een gezamenlijke opgave waarbij wij als overheden elkaar versterken. Dit doen wij door middel van een gebiedsgerichte aanpak om zo tot een integrale en gedragen aanpak per gebied te komen. Rijk en medeoverheden maken in het kader van de totstandkoming van het programma stikstofreductie en natuurverbetering afspraken over de te treffen maatregelen.
Hoewel het programma door mij zal worden vastgesteld, zal het ook maatregelen bevatten waarvoor andere bestuursorganen (zoals de provincies) bevoegd zijn.
Voor de maatregelen in het programma geldt een uitvoeringsplicht: indien een bestuursorgaan heeft ingestemd met het opnemen van een maatregel in het programma, dan is dat bestuursorgaan verplicht om de maatregel uit te voeren binnen de in het programma daarvoor gestelde termijn. Dit waarborgt dat de maatregelen ook daadwerkelijk zullen worden uitgevoerd.

212. In dit kader vragen zij of de regering een beeld heeft van hoe het in de praktijk loopt met de gebiedsprocessen die vanaf december zouden moeten beginnen. Deelt de regering de constatering van deze leden dat de voortgang op dit gebied sterk wisselend lijkt te zijn per provincie? Ziet de regering ook dat nogal wat gebiedsprocessen nog nauwelijks zijn aangevangen? Zo ja, wat zegt dit

over de toekomstige uitvoering van het programma? Hoe reageert de regering op constateringen van derden bij de consultatie, zoals Cumela en RHO, dat de gebiedsprocessen niet genoeg lijken op te leveren? Hoe ziet de regering tot nu toe de rol van de Commissarissen der Koning als Rijksheren in het aanjagen van het proces en hebben deze ook een rol binnen de onderliggende wetgeving of het komende programma?

Het werken aan de gebiedsprocessen is in iedere provincie aangevangen. De voortgang van gebiedsprocessen is per provincie wisselend, mede doordat de uitdaging per provincie op stikstof- en natuurvlak en de mogelijkheden voor maatregelen verschillend zijn. Dit maakt dat de aanpak hierin niet gelijk loopt. In het Bestuurlijk Overleg Stikstof spreek ik met provincies over de voortgang van gebiedsprocessen en eventuele knelpunten daarin. Ik heb opdracht gegeven voor de instelling van een interbestuurlijke stuurgroep die ambtelijk richting en ondersteuning geeft aan de gebiedsprocessen. De voortgang van de gebiedsprocessen wisselt per provincie. Deze wisselende voortgang biedt de provincies een mooie kans om ervaringen met elkaar te delen en zo van elkaar te leren. Hiermee wordt voorkomen dat de voortgang te veel uit elkaar gaat lopen, en doordat de aanpak van de voorlopers gebruikt kan worden door de anderen blijft er ook samenhang. De provincies zetten voornamelijk in om samen te werken in al bestaande netwerken of programma's, zo werkt de provincie Overijssel met het bestuurlijke platform SamenWerktBeter waar partijen inzitten met een landelijke binding en zijn er diverse regiotafels.

Inmiddels is de governance (via overlegtafels) ingericht en worden daarin de grootste knelpunten en kansen voor stikstofreductie en natuurherstel in de gebieden in beeld gebracht. Ook wordt er tussen de provincies onderling en tussen Rijk en provincies samengewerkt, onder andere op de analyse van de stand van zaken van stikstof- en natuur en uitwerking van casuïstiek. Zo wordt uitvoering gegeven aan de structurele aanpak dat later zijn beslag zal krijgen in het programma. We maken goede afspraken om er onderling voor te zorgen dat er voor die onderdelen die echt eenduidig en gezamenlijk gedaan moeten worden (zoals monitoring, analyse, provinciegrensoverschrijdende samenwerking, etc.) er ook een gezamenlijk aanpak is.

De gebiedsprocessen hebben in verschillende provincies al oplossingen geboden of in gang gezet. In de gebieden waar de knelpunten fors zijn, is er niet voor alles een snelle oplossing, daar vergen ook de gebiedsprocessen meer tijd. Ik vind het van belang dat deze afwegingen zorgvuldig gemaakt kunnen worden.

Er is voor de Rijksheren geen rol voorzien in de onderliggende wetgeving of het komende programma. Daarentegen kunnen de Rijksheren in algemene zin wel vanuit hun meer onafhankelijke rol in een provincie een faciliterende, signalerende en agenderende rol vervullen in de stikstofopgave. Vanuit hun rol zijn zij een schakel tussen provincies en het Rijk in bijvoorbeeld het geval van knelpunten.

213. Deze leden vragen zich verder af wat het proces zal zijn bij de Natura 2000-gebieden waar het Rijk primair verantwoordelijk voor is, via de ministeries van Infrastructuur en Waterstaat en Defensie. Gaan deze hun eigen gebiedsprocessen voeren of hun eigen maatregelen nemen of gaat dit ook via andere bestuursorganen? In hoeverre is er voor deze gebieden sprake van vooruitgang sinds december 2019?

Het kabinet werkt als onderdeel van de structurele aanpak aan nauwe afspraken met de provincies. De natuurmaatregelen die zullen worden opgenomen in het programma stikstofreductie en natuurverbetering als voorzien in dit wetsvoorstel, worden verder uitgewerkt op gebiedsniveau en landen uiteindelijk in de beheerplannen voor de Natura 2000-gebieden. Voor de opname van stikstofmaatregelen in de beheerplannen waar het Rijk primair verantwoordelijk voor is, wordt zoveel mogelijk aangesloten bij de reguliere cyclus voor actualisatie van de beheerplannen, waarbij mogelijk gebruik gemaakt wordt van de mogelijkheid om deze eenmaal met maximaal 6 jaar te verlengen. In die gevallen waar de ministers van Defensie en van Infrastructuur en Waterstaat (mede) bevoegd gezag zijn voor de beheerplannen, zullen zij – zoals ze dat nu ook al doen - in samenspraak met andere betrokken bestuursorganen, hier invulling aan geven.

De ontwikkeling van natuur en biodiversiteit verloopt langs ecologisch complexe en langdurende processen. De vraag of – door de genomen stikstofmaatregelen sinds december 2019 – sprake is van

vooruitgang ten aanzien van natuur en biodiversiteit is derhalve op dit moment niet te beantwoorden. LNV werkt aan een monitoringssystematiek om de ontwikkelingen te volgen.

5.4 Actualisatie en analyse

Indien met het programma niet kan worden voldaan aan de omgevingswaarde, verplicht het wetsvoorstel de minister van LNV tot het wijzigen van het programma, zo lezen de leden van de VVD-fractie.

214. Wordt hierbij vastgehouden aan het uitgangspunt dat alle sectoren stikstofreductie leveren, dus dat voor maatregelen die niet tot het gewenste resultaat leiden binnen de betreffende sector een alternatief wordt gezocht?

In het wetsvoorstel zijn verschillende elementen opgenomen die verplichten tot wijziging van maatregelen, zoals wijziging van het programma wanneer de gestelde omgevingswaarde of tussentijdse doelstellingen niet gerealiseerd kunnen worden. Daarnaast geldt, gecombineerd met de voorgestelde uitvoeringsplicht voor toegezegde maatregelen, een vervangingsmogelijkheid voor maatregelen waarvan het beoogde resultaat in gevaar komt. De laatste mogelijkheid tot wijziging van een maatregel moet per saldo passen binnen, of in ieder geval niet in strijd zijn met, het programma. Door middel van de tweejaarlijkse monitoring- en bijsturingssystematiek worden de voortgang en gevolgen van maatregelen gemonitord en gerapporteerd, om zo nodig in te kunnen grijpen.

In geen van de wijzigingsverplichtingen is nader verplicht tot eenzelfde verdeling over de sectoren voor de totale inzet. Dat wil zeggen dat er geen verplichting is om alternatieve maatregelen binnen dezelfde sector te treffen.

215. De leden van de CDA-fractie constateren dat de regering een effectief programma wil met onder meer een actualisatie van analyses van de Natura 2000-gebieden waarop het programma betrekking heeft. Kan de regering toelichten hoe zij dat proces voor zich ziet? Hoe is bijvoorbeeld de onafhankelijkheid geborgd? Welke gebiedspartijen worden hierbij betrokken? Hoe wordt deze analyse precies uitgevoerd? Op basis van metingen, berekeningen en modelleringen? Hoe worden alle onzekerheden met betrekking tot emissies en deposities hierin meegenomen? Hoe vindt de meting plaats bij grens overstijgende SO2, NH3 en NOx? Doet een ecoloog ook de analyse van de sociaaleconomische gevolgen en van de haalbaarheid en betaalbaarheid van de verschillende denkbare maatregelen en van de verwachte effecten van die maatregelen? Zo nee, hoe worden deze belangrijke punten met betrekking tot sociaaleconomische gevolgen wel goed meegenomen?

Op dit moment lopen de volgende trajecten met betrekking het verzamelen van gegevens over Natura 2000-gebieden:

1. Door de provincies wordt gewerkt aan het opstellen van stikstofanalyses: deze worden begin 2021 opgeleverd en maken inzichtelijk wat de actuele situatie is wat betreft depositie en hoe de verwachte ontwikkeling van de depositie eruit ziet (zowel autonome ontwikkeling als de verwachte effecten van de structurele aanpak). Deze analyses vormen daarmee ook een nadere uitwerking van de globale analyse van het PBL van de stikstofbronmaatregelen (24 april 2020).
2. Er wordt door de provincies gewerkt aan een plan van aanpak voor de actualisatie van de beheerplannen van de Natura 2000-gebieden. Deze plannen zullen via een cyclisch proces geactualiseerd worden en hierin komt veel informatie over de gebieden samen zoals gebiedskarakteristieken, welke drukfactoren er aan de orde zijn, maatregelen die genomen worden om instandhoudingsdoelstellingen te realiseren etc.
3. Er wordt door het ministerie van LNV en de provincies een methodiek ontwikkeld om op een uniforme manier per gebied op basis van beschikbare natuurdata inzicht te geven in de stand van zaken in relatie tot instandhoudingsdoestellingen. Deze methodiek kan naar verwachting eind dit jaar vastgesteld worden.

Via bovengenoemde trajecten komt informatie beschikbaar die nodig is bij vormgeving van het programma. Voor optimalisatie van de gebiedsgerichte aanpak waarin afstemming plaatsvindt met ruimtelijke ontwikkelingen en lokale opgaven, is daarnaast op middellange termijn aanvullende informatie benodigd. In het kader hiervan verkent het Rijk momenteel met provincies de mogelijkheid om integrale analyses op te stellen. Dergelijke integrale analyses (waar bovengenoemde informatie onderdeel van uitmaakt) geven naast inzicht in de stikstof- en natuuropgave ook per gebied inzicht in de samenwerkingsmogelijkheden en samenhang met andere maatschappelijke opgaven (zoals klimaattransitie, kringlooplandbouw en water), de ruimtelijke samenhang tussen verschillende maatregelen en de sociaal-economische effecten van de maatregelen.

Voor de stikstofanalyses die door de provincies worden opgesteld, wordt gebruik gemaakt van het (wettelijk voorgeschreven) rekenmodel AERIUS. Hierin zijn ook deposities die toe te schrijven zijn aan buitenlandse bronnen opgenomen. Het RIVM vergelijkt de modelberekeningen met de metingen en stelt de modelberekeningen indien nodig bij. Het resultaat is de meest nauwkeurige en betrouwbare inschatting die gemaakt kan worden van de herkomst en depositie van (stikstof)emissies van de verschillende sectoren en bronnen. Uiteraard is het van belang dat het systeem verder wordt doorontwikkeld, onder andere aan de hand van de adviezen van het Adviescollege Meten en Berekenen ten aanzien van het toepassen van ensemble-modellering om de uitkomsten robuuster te maken en de uitbreiding van het aantal meetpunten.
De afweging over de verwachte effectiviteit van maatregelen in relatie tot de sociaal-economische effecten, vindt zowel plaats bij het opstellen van het programma als het beheerplan. Voor een nadere toelichting hierop, verwijs ik naar de beantwoording van vraag 25.

216. Hoe worden statenleden c.q. gemeenteraadsleden betrokken bij dit proces?

Het programma wordt voorbereid in overleg met de betrokken bestuursorganen. Instemming van de betrokken bestuursorganen met opname van de maatregelen waarvoor zij bevoegd zijn in het programma, is een voorwaarde voor het activeren van de uitvoeringsplicht. In sommige gevallen zal worden overlegd met, dan wel zal instemming nodig zijn van provinciale staten of een gemeenteraad. Dit in het geval wanneer dat het bestuursorgaan is dat bevoegd is voor de in het programma aangewezen maatregel. Bijvoorbeeld als beperkingen moeten worden opgelegd bij provinciale verordening of in een bestemmingsplan. Bovendien wordt in beginsel voorafgaand aan een programmawijziging een openbare inspraakprocedure gevolgd, behalve in het geval van wijzigingen van ondergeschikte aard.

De memorie van toelichting stelt dat als uit monitoring blijkt dat met het programma niet kan worden voldaan aan de omgevingswaarde de regering verplicht is tot het wijzigen van het programma over te gaan.

217. Moeten tegenvallers binnen de eigen economische sector worden opgevangen? Zo ja, waarom? Zo nee, waarom niet? En als het buitenland niet aan de autonome verwachtingen voldoet, wat betekent dat dan voor het programma?

Ik verwijs voor de vraag over het opvangen van tegenvallers binnen de eigen sector graag door naar mijn antwoord op vraag 214. De resultaatsverplichting voor het percentage areaal onder de KDW is een Rijksverplichting, dat betekent ook dat wanneer het buitenland minder stikstofemissie reduceert dan wat werd verwacht er mogelijk een aanvullende inspanning nodig is, andersom geldt ook dat wanneer het buitenland meer stikstofemissie reduceert dan werd verwacht, de omgevingswaarde makkelijker wordt gehaald. Overigens worden de mogelijkheden verkend om te komen tot een grensoverschrijdende stikstofaanpak met de buurlanden.

218. De leden van de D66-fractie vragen waarom is gekozen om het ambitieniveau en de invulling van het programma om de zes jaar te actualiseren. Is de regering zich er bewust van dat dit dus betekent dat pas vier jaar voor de doelstelling van 2030 de invulling van het programma geactualiseerd kan worden? Is de regering het met deze leden eens dat dit een risico op het halen van de 2030 doelstelling met zich meebrengt?

Ik verwijs hiervoor naar mijn antwoord op vraag 84. Daarnaast wordt met actualisatie van het programma gedoeld op de integrale actualisatie van natuur- en bronmaatregelen, dat kan niet eerder dan om de zes jaar goed worden vastgesteld omdat het effect van het samenspel van maatregelen op de natuurkwaliteit niet eerder goed zichtbaar is.

De leden van de SP-fractie zijn het eens met de regering dat het programma een actualisatie van analyses van de Natura 2000-gebieden vereist.

219. Deze leden vragen zich in dat kader af hoe ver het verzamelen van alle gegevens inmiddels is gevorderd. Kan de regering hier een overzicht of in ieder geval een indicatie van geven?

Voor het antwoord op deze vraag verwijs ik naar het antwoord op vraag 215.

220. Zij lezen ook dat wanneer uit monitoring blijkt dat niet kan worden voldaan aan de omgevingswaarde, het programma moet worden bijgesteld. Dit is vastgelegd in artikel 1.12g, eerste lid. Het is deze leden onduidelijk of andere betrokken bestuursorganen (provincies) in dit geval weer expliciet instemming moeten verlenen voor deze bijstelling. De memorie van toelichting stelt dat de minister van LNV en betrokken bestuursorganen dit 'samen' doen, maar artikel 1.12g, eerste lid noemt alleen de minister. Kan de regering hier duidelijkheid over geven? Indien instemming van bestuursorganen hier vereist is, wat is dan de procedure indien die instemming niet volgt door verschil van mening over de wenselijkheid en haalbaarheid van maatregelen?

Voor het vaststellen van het programma, en daarmee ook voor het vaststellen van een aangepast programma indien uit tussentijdse monitoring blijkt dat bijsturing nodig is, is de minister van LNV verantwoordelijk. De uitvoering van het programma geschiedt tezamen met andere betrokken bestuursorganen. Hierover worden met de betrokken bestuursorganen afspraken gemaakt voorafgaand aan het vaststellen van het programma, en geldt een uitvoeringsplicht voor bestuursorganen wanneer uit het programma blijkt dat die bestuursorganen met het opnemen van de maatregelen hebben ingestemd. Wanneer bij de wijziging van het programma een maatregel wordt gewijzigd of toegevoegd waarvoor een ander bestuursorgaan (mede-)verantwoordelijk is, is (opnieuw) instemming nodig met die maatregel om de uitvoeringsplicht te activeren. Er is bij wijziging van het programma geen instemming nodig voor maatregelen die ongewijzigd blijven. Voor de invulling van het programma vanuit de gebiedsgerichte aanpak verwijs ik naar het antwoord op vraag 76. Indien er geen instemming is, bestaat er geen uitvoeringsplicht. In dat geval zullen Rijk en provincies bestuurlijk in gesprek moeten over de inzet op hun beider verantwoordelijkheid ten aanzien van de instandhoudingsdoelen in de Vogel- en Habitatrichtlijn. In een uiterst geval kunnen dan de instrumenten vanuit interbestuurlijk toezicht van toepassing zijn. Ik verwacht dat dit niet nodig zal zijn, omdat Rijk en provincies zich ten volle verantwoordelijk voelen voor de stikstofaanpak.

6. Invulling programma stikstofreductie en natuurverbetering

6.1.1 Inleiding

221. De leden van de VVD-fractie lezen dat van de opgave van 255 mol/ha/jaar in 2030 120 mol/ha/jaar wordt gerealiseerd door staand en voorgenomen beleid, het autonome pad. Kan de regering aangeven welke voorgenomen maatregelen deel uitmaken van dit autonome pad?
Om het effect van bronmaatregelen te maximaliseren worden de maatregelen zo slim en efficiënt mogelijk ingezet. Daarom vragen deze leden bevestiging dat dit inhoudt dat de inzet van bronmaatregelen van provincie tot provincie kan verschillen.

Alle maatregelen waartoe is besloten voor de PAS-uitspraak op 29 mei 2019 zijn opgenomen in het autonome pad; dit betreft vastgesteld en voorgenomen beleid op de peildatum 1 mei 2019. Omdat de peildatum 1 mei 2019 wordt aangehouden, is het autonome pad nog exclusief het beleid uit het Klimaatakkoord van 28 juni 2019, de stikstofmaatregelen van het kabinet van november 2019 en het Schone Luchtakkoord van 13 januari 2020. Maatregelen van vóór 1 mei 2019 zijn wel opgenomen in de autonome ontwikkeling, zoals de stop op kolengebruik in elektriciteitscentrales, de warme sanering van de varkenshouderij (uit het regeerakkoord) en maatregelen uit het in 2013 overeengekomen

Energieakkoord. De raming voor de ontwikkeling van stikstofemissie in het autonome pad is uitgebreid toegelicht in de Analyse stikstofbronmaatregelen van PBL.[17]

De inzet van de bronmaatregelen in de structurele aanpak kan inderdaad van provincie tot provincie verschillen, en verschilt ook in het huidige pakket bronmaatregelen. Dat is ook logisch, aangezien de opgave ook per provincie verschilt.

222. De leden van de VVD-fractie stellen vast dat er een pakket is met 17 voorgenomen bronmaatregelen om te komen tot stikstofreductie en vragen de regering om aan te geven op welke wijze betrokken ondernemersorganisaties en andere belanghebbenden bij de uitwerking van de maatregelen worden betrokken. Wordt hierbij ook nagegaan hoe de haalbaarheid en betaalbaarheid (bijvoorbeeld als het gaat om investeringen door ondernemers) kan worden geborgd?

Bij de implementatie en verdere uitwerking van de bronmaatregelen in het pakket van de structurele aanpak worden ondernemersorganisaties en andere belanghebbenden door het beleidsverantwoordelijke departement betrokken. De wijze waarop de betrokkenheid is georganiseerd verschilt per maatregel, bijvoorbeeld in stakeholderbijeenkomsten, (schriftelijke) publieke consultatie of werkgroepen met sectorpartijen. Vanzelfsprekend worden, ongeacht de vorm van betrokkenheid, de haalbaarheid en betaalbaarheid als belangrijk onderwerp besproken en wordt in samenwerking verkend hoe deze geborgd blijven.

223. De leden van de CDA-fractie constateren dat er in opdracht van de regering momenteel diverse verkenningen lopen voor de langetermijnstrategie. Kan de regering duidelijk maken wat precies de opdracht is van de werkgroep die "normen en beprijzen" uitvoert en wat de precieze opdracht is van de verkenning om verschillende handelingsperspectieven voor de lange termijn te onderzoeken? Hoe verzekert de stikstofwet de uitvoering van de op stikstofreductie gerichte bronmaatregelen, en daarmee het beoogde stikstofresultaat om hiermee de natuurdoelstelling te halen en economische en maatschappelijke activiteiten mogelijk te maken? Deze leden zijn bezorgd of het huidige pakket in voldoende ontwikkelruimte voorziet. Het lijkt erop dat er alleen ruimte is voor projecten van nationaal belang. Is de regering bereid aan het Centraal Planbureau (CPB) en PBL een opdracht te geven om de benodigde ontwikkelruimte tussen nu en 2030 met spoed in kaart te brengen? Deze leden zouden ook graag in kaart gebracht willen hebben welke maatregelen er nog meer mogelijk zijn om te komen tot meer emissiereductie van NH3 en NOx (tot bijvoorbeeld 150 mol/ha/j bovenop het bestaande pakket bronmaatregelen). Zouden deze maatregelen gerangschikt kunnen worden op basis van kosteneffectiviteit, en zou aangeven kunnen worden wat de onrendabele kosten zijn om deze maatregelen te nemen? Gesteld wordt dat de regering zich ervan bewust is dan niet ieder bedrijf de omslag kan maken en de regering daarom maatregelen heeft opgenomen. Zijn de sociaaleconomische effecten van bijvoorbeeld nieuwe mogelijke strengere regelgeving rondom mestaanwending of aanpassingen van stallen ook doorgerekend? Is er bekeken hoe het beste kosteneffectief de meeste hectares onder de KDW gebracht kunnen worden? Tellen habitats die minder stikstofgevoelig zijn ook mee bij het bepalen of 50% onder de KDW komt?

Het kabinet is zich ervan bewust dat de structurele aanpak nadere invulling vraagt, ook voor de periode na 2030. Met het oog op de verdere ontwikkeling van het bestaande programma aan maatregelen heeft het kabinet een aantal verkenningen in gang gezet. Zo is een taakopdracht voor een langetermijnverkenning gegeven om verschillende routes in kaart te brengen waarlangs na 2030 de structurele aanpak verder vormgegeven kan worden met als zichtjaar 2050. Daarbij worden fundamentele keuzes en bijhorende consequenties geïdentificeerd en nadrukkelijk de synergie met andere maatschappelijke opgaves geschetst, zoals een gezonde leefomgeving en het verminderen van broeikassen ten behoeve van klimaatmitigatie. Binnen de taakopdracht Normeren en Beprijzen worden het potentieel en de implicaties van diverse maatregelen die langs deze weg zijn vormgegeven voor alle sectoren in kaart gebracht, waaronder de agrarische sector. Tot slot verkent de ruimtelijke verkenning op welke wijze een natuur-inclusieve ruimtelijke inrichting een bijdrage kan leveren aan

[17] Zie de toelichting op de website van het PBL: https://www.pbl.nl/sites/default/files/downloads/pbl_analyse_stikstofbronmaatregelen_24_april_2020.pdf (paragraaf 4.1).

het bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen van stikstofgevoelige natuur, waarbij andere ruimtelijke opgaves als de energietransitie en het tegengaan van verdroging worden meegenomen.

Het kabinet onderschrijft het belang van voldoende ruimte om economische en maatschappelijke ontwikkelingen mogelijk te maken. Op dit moment verken ik met EZK en een aantal brancheorganisaties hoe we een inschatting van de benodigde ruimte kunnen maken.
Met betrekking tot de sociaal-economische gevolgen van maatregelen verwijs ik naar het antwoord op vraag 25. Voor de manieren waarop additionele stikstofreductie plaats kan vinden, verwijs ik u naar het antwoord op vraag 65. Met betrekking tot hoe het beste kosteneffectief de meeste hectares onder de KDW gebracht kunnen worden en of minder stikstofgevoelige habitats ook meetellen voor de doelstelling verwijs ik naar het antwoord op vraag 163. De verzekering van het uitvoeren van de maatregelen is geborgd met de uitvoeringsplicht, zoals in het antwoord op vraag 198 nader is toegelicht.

De leden van de D66-fractie zijn positief over de invulling van het programma en dat de regering ervoor kiest deze verduidelijking van de opgaven te geven.

224. Is de regering van mening dat met de invulling van dit programma voldaan wordt aan de juridische verplichting om de natuur te beschermen en om de juridische grondslag van de bouwdrempel te waarborgen? Waarom is voor een inspanningsverplichting gekozen voor de provincies en niet voor een resultaatverplichting?
Tevens vragen deze leden zich af op welke manier innovatieve en experimentele projecten die uiteindelijke verlaging van uitstoot met zich meebrengen stikstofruimte krijgen. Kan de regering voor innovatieve of experimentele projecten stikstofruimte reserveren?

Voor de vraag over het voldoen aan de juridische verplichting om de natuur te beschermen en de juridische grondslag voor de bouwdrempel door middel van het programma als onderdeel van de structurele aanpak wordt verwezen naar het antwoord op vraag 5.

Om de noodzakelijke grip en sturing te hebben op het daadwerkelijk realiseren van de omgevingswaarde en de in het programma opgenomen natuurmaatregelen, worden in het programma tussendoelen opgenomen. Dit biedt heldere signaalmomenten gedurende de uitvoering van het programma, bijvoorbeeld als het tempo of het volume van de benodigde depositiereductie door de maatregelen uit de pas lopen met de verwachte effecten van deze maatregelen. De tussendoelen zijn een hulpmiddel om in 2030 te voldoen aan de resultaatsverplichtende omgevingswaarde en om de doelen te bereiken die worden beoogd met de in het programma opgenomen natuurmaatregelen. Vandaar dat voor tussendoelen is gekozen voor het karakter van een inspanningsverplichting. Een inspanningsverplichting is minder hard dan een resultaatsverplichting. De Staat is in beginsel ook jegens derden gehouden om te voldoen aan de resultaatsverplichtende omgevingswaarde, terwijl het niet voldoen aan een tussendoel in beginsel alleen het rechtsgevolg heeft dat ik het programma moet aanpassen. Een inspanningsverplichting vindt haar begrenzing in wat redelijkerwijs uitvoerbaar en financieel haalbaar is en ook niet (significant) ten koste gaat van andere belangen. Het resultaatsverplichtend maken van tussendoelen met een dergelijk korte interval zou een averechtse prikkel geven om te focussen op kortetermijnmaatregelen, terwijl de stikstofproblematiek om structurele aanpassingen en transitie van systemen vraagt.

Met de keuze voor tussendoelen als inspanningsverplichting blijft de flexibiliteit bij de uitvoering van de maatregelen verzekerd en kan ook rekening worden gehouden met exogene factoren zoals depositie als gevolg van emissies uit het buitenland of het gegeven dat bepaalde maatregelen pas op (middel)langere termijn effect sorteren. Bij het vaststellen van het programma zal worden bekeken hoe aan de tussendoelen vorm gegeven kan worden.
Innovatieve of experimentele projecten zijn ook geholpen met de structurele aanpak. Met een omvangrijk pakket aan natuur- en bronmaatregelen en bijbehorende middelen als onderdeel van de structurele aanpak geeft het kabinet langjarig een concrete, substantiële invulling aan de opgave voor herstel en versterking van de natuur en het terugdringen van de stikstofuitstoot. Door de structurele aanpak kan ook weer meer ruimte ontstaan voor economisch en maatschappelijk relevante activiteiten: het structurele pakket legt ook het fundament voor het op structurele basis mogelijk maken van toestemmingverlening. Het wetsvoorstel voorziet in de wettelijke verankering van de

structurele aanpak en introduceert ook een partiële vrijstelling van de Natura 2000-vergunningplicht wat betreft de gevolgen van de stikstofdepositie door activiteiten van de bouwsector tijdens de bouwfase. Daarvan kunnen ook innovatieve of experimentele bouwprojecten gebruik maken.

225. Kan de regering toelichten hoe de verwachte autonome afname van depositie tot 2030 ten opzichte van 2018 berekend is per sector? Wat is de reden dat niet gekozen is voor een hogere opgave voor de landbouwsector?

De raming voor de ontwikkeling van stikstofemissie in het autonome pad heeft het PBL berekend; de uitgangspunten en gehanteerde methode zijn toegelicht in de Analyse stikstofbronmaatregelen van PBL. Ik verwijs u naar deze toelichting die beschikbaar is op de website van het PBL.[18] In deze analyse wordt uiteengezet hoe per sector de ontwikkeling van de NOx- en NH3-uitstoot is in het autonome pad.

Voor beantwoording over het gehanteerde reductiepercentage verwijs ik u naar het antwoord op vraag 93. Het huidige pakket aanvullende bronmaatregelen is verdeeld over sectoren, is kosteneffectief, heeft effect op regio's waar knelpunten zijn en wordt in samenhang met het Klimaatakkoord genomen. Het kabinet heeft daarnaast, in het licht van de coronacrisis, extra aandacht besteed aan de omvang, timing en financiering van deze maatregelen. De opgave voor de landbouwsector past binnen de gestelde opgave, volgend uit de emissiereductiedoelstelling. Daarbinnen realiseert de landbouw een evenwichtige bijdrage aan de reductiedoelstelling.

De leden van de SP-fractie zien in voetnoot 56 van de memorie van toelichting een verwijzing naar de structurele 100 miljoen jaarlijks tot en met 2030 om de partiele vrijstelling van de bouw mogelijk te maken. Iets vergelijkbaar vinden deze leden in voetnoot 8 en onder 4.2. Zij constateren dat er verder noch in de memorie van toelichting noch in de wet een onderbouwing te vinden is voor de omvang van dit pakket, noch voor de invulling hiervan. Zij vinden deze informatie ook niet in de Kamerbrief (Kamerstuk 32 847, nr. 681) waarnaar verwezen wordt. Wel hebben zij een persbericht gezien waarin wordt gesteld dat de verdeling zal bestaan uit 500 miljoen euro voor stikstofreductie in de bouw en 500 miljoen euro voor aanvullende maatregelen binnen of buiten de bouw. Deze leden menen te kunnen constateren dat deze informatie niet formeel met het parlement is gedeeld.

226. Waarom heeft de regering precies gekozen op deze wijze te communiceren? Deze leden wijzen erop dat het hier om een miljard aan extra middelen gaat die feitelijk worden toegevoegd aan het programma dat onderdeel maakt van de memorie van toelichting. Zij vragen zich af waarom dit onderdeel niet nader is uitgewerkt, zeker gezien de lange aanloop naar dit wetsvoorstel. Ervan uitgaand dat bovenstaande verdeling klopt, vragen zij in hoeverre het inzetten op emissiearme werk- en voertuigen samenvalt met de verplichting tot verduurzaming die de bouwsector in het kader van Stage V sowieso al heeft. Zij vragen met andere woorden of met deze regeling een ontwikkeling wordt gesubsidieerd waar de sector al wettelijk toe verplicht was.

Op 17 juni 2020 heb ik uw Kamer geïnformeerd (Kamerstuk 35 334, nr. 89) dat het kabinet beziet welke financiële middelen vrij kunnen worden gemaakt om de emissiereductie in de bouw te ondersteunen. Het kabinet heeft hierna € 1 mld. gereserveerd voor bronmaatregelen voor het structurele pakket om de partiële vrijstelling in de bouw mogelijk te maken, zoals aan uw Kamer is gecommuniceerd door de minister van BZK op 15 september 2020 (Kamerstuk 32 847, nr. 681) en door het kabinet in de kabinetsreactie op het eindadvies 'Niet alles kan overal' van het Adviescollege Stikstofproblematiek (brief met het kenmerk 2020Z18692). Dit pakket van maatregelen ondersteunt de reductie van stikstofemissies bij het verrichten van bouw-, sloop- en aanlegwerkzaamheden van onder andere woningen, utiliteit, energieprojecten en activiteiten in de grond-, weg- en waterbouw.

Nieuwe mobiele werktuigen moeten vanaf 2021 aan de stage-V-norm voldoen. Uit onderzoek van TNO naar reductiemaatregelen in de bouwsector blijkt dat het in aanvulling op de autonome ingroei van stage-V-voertuigen van belang is om aanvullende reductie te realiseren. Daarmee wordt ook het

[18] https://www.pbl.nl/sites/default/files/downloads/pbl_analyse_stikstofbronmaatregelen_24_april_2020.pdf (paragraaf 4.1)

structurele pakket stikstof versterkt. Op het terrein van mobiele werktuigen pleit TNO ervoor, vanwege de autonome ingroei van Stage-V-machines, om met name stimuleringsmaatregelen in te zetten op zero-emissie-alternatieven. Voor gecompliceerde en dure machines die een grote bijdrage in de NO_x-uitstoot kennen, wordt door TNO geadviseerd in te zetten op retrofit met een stage-V-motor of emissieloos. Dit omdat deze machines niet autonoom zullen zijn vervangen door varianten met een stage-V-motor. Bij de verdere uitwerking van de maatregelen wordt hier rekening mee gehouden.

227. Het succes van de kabinetsaanpak staat of valt met het realiseren van effectieve bronmaatregelen, aldus de leden van de ChristenUnie-fractie. Hoe stuurt de regering op effectiviteit? Hoe verhouden de gewenste stikstofreductie en het principe van vrijwilligheid zich tot elkaar? Wat zijn daarbij voor het kabinet bijvoorbeeld parameters waarmee de stikstofreductie kan worden bevorderd? Welke rol speelt daarbij het sturen op aantallen, bijvoorbeeld als het gaat om vee, auto- en vliegbewegingen? Hoe wil de regering omgaan met dieren waarvoor nog geen dierrechten gelden, zoals voor kalveren en geiten?

De omgevingswaarde betreft een resultaatsverplichting. Als realisatie hiervan in het geding zou dreigen te komen, dan moet er bijgestuurd worden. De monitorings- en bijsturingssystematiek ziet hierop toe. Wanneer de effecten van maatregelen achterblijven bij de verwachtingen zullen alternatieve of aanvullende maatregelen getroffen worden, bijvoorbeeld wanneer de beoogde vrijwilligheid niet het gezochte resultaat blijkt te kunnen effectueren. De sturing op effectiviteit wordt nader uitgewerkt en opgenomen in afspraken in het kader van het programma stikstofreductie en natuurverbetering.
Alternatieve maatregelen worden continu en breed verkend en onderzocht. Voorts onderkent het kabinet de potentie van normering als effectief instrument. Voor een kosteneffectieve route is het verstandig om met open vizier grondig te kijken naar het potentieel van alternatieven en aanvullingen op de reeds getroffen maatregelen. Het kabinet heeft daarom de taakopdracht Normeren en Beprijzen uitgezet. De werkgroep zal een advies uitbrengen over de instrumentatie, uitvoeringsaspecten en fasering. Er wordt gekeken naar welke (combinaties van) instrumenten (in verschillende mate) leiden tot uitstootreductie. Voor diercategorieën zonder productierechtenstelsel geldt dat verschillende instrumenten op dezelfde manier toepasbaar zijn als bij diercategorieën met productierechten. Zo zijn er ook voor kalveren en geiten emissienormen voor stallen vastgesteld en moeten ook deze sectoren voldoen aan vereisten vanuit het mestbeleid. Verder geldt dat deze boeren net als alle andere ondernemers een vergunning nodig hebben om een bepaalde hoeveelheid stikstof te mogen uitstoten. Daardoor kunnen zij niet zomaar op iedere plek uitbreiden. Bij beëindigingsmaatregelen is wel aandacht nodig voor het risico dat een stoppende boer in theorie elders een nieuwe locatie kan starten en bereikte stikstofeffecten daarmee (deels) ongedaan zou maken, zeker wanneer daarbij wordt over- of doorgegaan op/met het houden van dieren zonder productierechten. Binnen de onlangs gepubliceerde regeling voor gerichte opkoop (Regeling provinciale aankoop veehouderijen nabij natuurgebieden) is daarom opgenomen dat de veehouder niet op een andere locatie een nieuw veehouderijbedrijf mag beginnen of een bestaand bedrijf mag overnemen.

228. Het programma voor stikstofreductie en natuurverbetering zou in het voorjaar 2021 gereed zijn. Loopt dit op schema en wanneer wordt dit programma geïmplementeerd, zo vragen de leden van de ChristenUnie-fractie.

Voor de beantwoording van deze vraag verwijs ik naar mijn antwoord op vraag 189.

229. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen hoe het gaat het met de gesprekken met de agrarische sector om tot een pakket maatregelen te komen waarmee de emissie en depositie van stikstof wordt gereduceerd. In dit kader wijzen deze leden ook op de betreffende motie van het lid Dik-Faber c.s. (Kamerstuk 35 334, nr. 106).

Er zijn Stikstofwerkgroepen bestaande uit de sector en LNV aan de slag om toe te werken naar een invulling van de aanwending van verdunde mest, de uitbreiding van weidegang en van de veevoermaatregel (na 2020). Deze werkgroepen worden aangestuurd door het Bestuurlijk Overleg tussen LNV en sectorpartijen. Het is geen sinecure om tot een gezamenlijke invulling te komen. Er moet bijvoorbeeld een goede balans worden gevonden tussen praktische haalbaarheid en zoveel mogelijk zekerheid over het te behalen resultaat. De hierboven genoemde Stikstofwerkgroep veevoer

is ook gemeld in de kabinetsreactie op het eindadvies 'Niet alles kan overal' van het Adviescollege Stikstofproblematiek (brief met het kenmerk 2020Z18692). Daarbij is aangegeven dat het doel is om samen te verkennen welke afspraken gemaakt kunnen worden om via verlaging van het ruw-eiwitgehalte in veevoer te komen tot vermindering van de ammoniakemissie uit dierlijke mest. Het gaat hierbij om een verlaging van het ruw-eiwitgehalte in het totaalrantsoen van het vee (in plaats van alleen krachtvoer). Hiermee geef ik invulling aan de motie-Dik-Faber c.s. (Kamerstuk 35 334, nr. 106).

De leden van de ChristenUnie-fractie constateren dat in diverse media berichten circuleren over varkenshouders die alsnog besluiten om hun bedrijf te continueren.

230. Wat betekent dit voor de effectiviteit van de opkoopregeling? Levert de subsidieregeling sanering varkenshouderijen voldoende stikstofwinst op, ook met serieuze impact op stikstofgevoelige natuur? Hoeveel varkenshouders hebben zich per saldo gemeld? Hoe verlopen de gesprekken met de Europese Commissie over de landelijke beëindigingsregeling? Is nog steeds voorzien dat deze regeling begin 2021 wordt opengesteld? Het gaat om een bedrag van 1 miljard euro. Kan met een andere inzet van dit geld, zoals voor natuur inclusief boeren, niet meer resultaat worden geboekt? Heeft de regering overwogen om de reductie in stikstofdepositie wettelijk te verdelen over de verschillende sectoren (landbouw, mobiliteit en verkeer, industrie en energie, handel en bouw)? Waarom wel of niet? Is het realistisch om te veronderstellen dat de sectorale reductie evenredig moet zijn aan het totaal aandeel van iedere sector in de stikstofdepositie? Waarom wel of niet?

Voor varkenshouders die willen stoppen is een (vrijwillige) saneringsregeling opengesteld van 25 november 2019 t/m 15 januari 2020 met als doel om de geuroverlast in veedichte gebieden substantieel te verlagen door het onherroepelijk en definitief beëindigen van varkenshouderijlocaties in ruil voor een subsidie. In totaal hebben 502 varkenshouders een bedrijfslocatie aangemeld voor de beëindigingssubsidie, waarvan 422 voldoen aan de subsidievoorwaarden. Op dit moment is het proces van subsidiebeschikking in de afrondende fase. Naar verwachting is dit proces eind van dit jaar afgerond. Dan pas kan ik bezien en laten doorrekenen wat de resultaten kunnen zijn voor de 'bijvangst' op het gebied van stikstof.

De inzet van Nederland is om bij de invulling van de Landelijke beëindigingsregeling veehouderijlocaties (Lbv) zoveel als mogelijk aan te sluiten bij de invulling van de Subsidieregeling sanering varkenshouderijen (Srv), om zo het noodzakelijke goedkeuringsproces in de EU door de Europese Commissie (EC) zo voorspoedig mogelijk te laten verlopen. Het kabinet heeft u in de Kamerbrief van 24 april 2020 (Kamerstuk 35 334, nr. 82) geïnformeerd hiervoor 1 miljard euro te reserveren met een eerste tranche van 750 miljoen euro. Doel van de Lbv is het terugdringen van de stikstofemissie (ammoniak) en van de stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden. Dit doel moet voortvarend worden opgepakt. Een beëindigingsregeling kan daarbij het snelste resultaat opleveren. Ik ben voornemens in het eerste kwartaal van 2021 een concept-Lbv aan uw Kamer te sturen.
In de besluitvorming over de structurele aanpak zijn alternatieven overwogen, waaronder de mogelijkheid om generieke sectorale reductiepercentages op te nemen. Het kabinet heeft hier niet voor gekozen, om het programma voldoende adaptief en iteratief vorm te kunnen geven. In de samenstelling van het huidige pakket bronmaatregelen is rekening gehouden met een evenwichtige verdeling van gevraagde inzet over de sectoren op basis van het uitgangspunt dat alle sectoren die stikstof uitstoten, samen verantwoordelijk zijn voor het veroorzaken en het oplossen van de stikstofproblematiek. De maatregelen die in de structurele aanpak zijn opgenomen, zijn ook verspreid over de verschillende sectoren. De gevraagde inzet van de verschillende sectoren houdt daarnaast rekening met de ontwikkeling van stikstofemissies als gevolg van voorgenomen en vastgesteld beleid.

231. Hoe worden provincies betrokken bij het opstellen van het programma stikstofreductie en natuurherstel? Klopt het dat zij instemmingsrecht hebben? Kunnen er nieuwe gesprekken starten of een instemming worden ingetrokken, bijvoorbeeld na statenverkiezingen?

Provincies zijn nauw betrokken bij het verzamelen van informatie voor het programma stikstofreductie en natuurherstel en bij het ontwikkelen en uitvoeren van gebiedsgerichte bron- en natuurmaatregelen, waarvoor zij als bestuursorgaan verantwoordelijk zijn. Wanneer er eenmaal instemming is gegeven kan deze niet worden ingetrokken, dus ook niet na de Statenverkiezingen. Wel

heeft het daarvoor in het programma aangewezen bestuursorgaan de mogelijkheid om, al dan niet op verzoek, maatregelen te vervangen en aan te passen zolang die wijzigingen wijzigingen per saldo passen binnen, of in ieder geval niet in strijd zijn met, het programma. Voor meer informatie hierover verwijs ik u naar het antwoord op vraag 82. Dit vergt wel een wijziging van het programma. Ook bij een wijziging van het programma geldt de uitvoeringsplicht alleen voor de bestuursorganen die hebben ingestemd met het opnemen in het programma van de door hen uit te voeren maatregelen. Daarbij hoeft er niet opnieuw ingestemd te worden met maatregelen die niet zijn veranderd. Uiteraard bestaat er ruimte om met elkaar het gesprek aan te gaan, bijvoorbeeld over de maatregelen of het integrale programma, waarbij aansluiting gezocht kan worden met de tweejaarlijkse en zesjaarlijkse monitorings- en bijsturingscycli, zoals beschreven in het antwoord op vraag 84.

232. De leden van de Partij voor de Dieren-fractie vragen welke andere alternatieve scenario's de regering heeft doorgerekend om de stikstofdepositie significant te reduceren. Heeft de regering een plan B wanneer richting 2030 duidelijk wordt dat de doelen niet gehaald zullen worden? Heeft de regering ooit doorgerekend met hoeveel de veestapel gereduceerd moet worden om 100% van het doel te behalen? Daarenboven laat de berekening zien dat de regering werkt met een bandbreedte van 103-180 mol/ha/jaar. Dat betekent enerzijds dat er slechts een kleine marge is, maar anderzijds dat het mogelijk is dat zelfs het tekortschietende doel van 50% niet wordt gehaald. Is bij de brandbreedte ook een post 'onvoorziene kosten', de zogenaamde onverwachte stikstoftegenvallers, meegenomen? Telkens weer blijkt dat de stikstofcrisis zich niet makkelijk laat temmen en dat we decennialang al te veel stikstof laten neerkomen op Nederland en omstreken. Wat gaat de regering doen als we toch weer aan de onderkant van de bandbreedte uitkomen?

De omgevingswaarde betreft een resultaatsverplichting. Als realisatie hiervan, mede met behulp van tussendoelen, in het geding zou dreigen te komen, dan moet er bijgestuurd worden. De monitorings- en bijsturingssystematiek zorgt daarvoor. Wanneer de effecten van maatregelen achterblijven bij de verwachtingen, zullen dan ook aanvullende maatregelen worden genomen.
Bij de totstandkoming van de structurele aanpak (Kamerstuk 35 334, nr. 82) is breed geïnventariseerd welke maatregelen een bijdrage zouden kunnen leveren aan het oplossen van de stikstofproblematiek. Als de effecten van deze maatregelen tegen zouden vallen, dan kan er voor gekozen worden om bestaande regelingen te intensiveren, nieuwe maatregelen te introduceren en/of te kiezen voor maatregelen die naar voren komen vanuit de nu lopende verkenning naar normeren en beprijzen. Het realiseren van 100% doelbereik is afhankelijk van meer dan de reductie van Nederlandse stikstofemissie. Om dit doel te bereiken zal ook depositie uit buitenlandse bronnen moeten afnemen en zal moeten worden voldaan aan andere randvoorwaarden die nodig zijn voor een gunstige staat van instandhouding (bijv. waterkwaliteit en -kwantiteit). Tegen die achtergrond wordt duidelijk dat het in een gunstige staat van instandhouding brengen van de natuur niet kan door alleen naar de krimp van de veestapel als oplossingsrichting te kijken. Alle sectoren die stikstofdepositie veroorzaken, moeten ook bijdragen aan de oplossing door reductie te bewerkstelligen.

233. De leden van de SGP-fractie constateren dat de regering veel meer geld steekt in saneringsregelingen dan in (innovatieve) emissiereductie op het boerenerf. Berekeningen leren dat emissie reducerende maatregelen op het boerenerf, zoals stalmaatregelen, veel kosteneffectiever zijn dan het opkopen van bedrijven, dus veel meer stikstofreductie voor hetzelfde geld. Via de motie van het lid Bisschop (Kamerstuk 32 670, nr. 186) heeft de Kamer aangegeven dat voorkomen moet worden dat inzet van het instrument sanering ten koste gaat van inzet op emissiereductie door techniek- en managementmaatregelen. Erkent de regering dat investeren in emissiereductie via techniek- en managementmaatregelen over het algemeen kosteneffectiever is dan sanering van bedrijven, zo vragen deze leden. Is de regering bereid een deel van het budget voor sanering te verschuiven naar techniek- en managementmaatregelen, en dat tenminste meer af te stemmen op de gebiedsprocessen?

Uit de doorrekening van PBL (Analyse Stikstofbronmaatregelen, 24 april 2020, publicatienummer 4073) komt inderdaad naar voren dat technische en managementmaatregelen in de regel kosteneffectiever zijn dan beëindigingsmaatregelen. Toch is het kabinet niet voornemens om budget voor sanering naar technische en managementmaatregelen te verschuiven. Dat heeft twee redenen.

Ten eerste willen veel boeren, om wat voor reden dan ook, niet door met hun bedrijf. Het ligt volgens het kabinet niet voor de hand om deze groep boeren te vragen om nieuwe investeringen te doen in technische maatregelen en daarom is ervoor gekozen om deze boeren de mogelijkheid te bieden om gesubsidieerd te stoppen.

Ten tweede zet het maatregelpakket, juist vanwege de grote kosteneffectiviteit, nu al maximaal in op alle technische en managementmaatregelen die op dit moment concreet genoeg zijn. Het kabinet acht het op dit moment niet realistisch dat aanvullend budget zal leiden tot aanvullende stikstofreductie via dergelijke maatregelen. Wanneer zich (technologische) ontwikkelingen voordoen die een versnelde uitrol van een bepaalde technische maatregel mogelijk maken, kan dit worden herzien. Tegen die achtergrond heb ik u in de Kamerbrief van 17 juni 2020 (Kamerstuk 35 334, nr. 89) geïnformeerd dat de Landelijke beëindigingsregeling veehouderijlocaties in 2 tranches is opgeknipt (€ 750 mln. en € 250 mln.) en om in 2023 te bezien of een meer kosteneffectieve besteding voor de tweede tranche mogelijk is.

234. De leden van de SGP-fractie willen erop wijzen dat de commissie-Remkes heeft geadviseerd om werk te maken van een afrekenbare stoffenbalans, zodat agrarische ondernemers gestimuleerd worden om hun vakmanschap in te zetten om stikstofefficiëntie te verhogen en stikstofverliezen, waaronder ammoniakemissie, te beperken. Op welke wijze gaat de regering hier uitvoering aan geven, welke concrete stappen heeft de regering voor ogen, met welk tijdpad, zo vragen deze leden. Waarom maakt dit geen onderdeel uit van de voorgestelde stikstofaanpak?

Ik heb in mijn brief over de contouren van het nieuwe mestbeleid (Kamerstuk 33 037, nr. 374) aangegeven de ontwikkeling in dat kader op te pakken. In het algemeen overleg Mestbeleid van 4 november 2020 heb ik aangegeven mogelijkheden te zien voor een dergelijk instrument. Daarvoor moeten nog wel ingewikkelde stappen worden gezet, ook om een goede balans te vinden tussen eenvoud en borgingsmogelijkheden. Ik richt mij daarbij op een instrument voor in eerste instantie de grondgebonden veehouderij. Ik heb toegezegd mijn uiterste best te doen om voor de formatie van een nieuw kabinet in 2021 met de hoofdlijnen voor de invulling van een Afrekenbare Stoffenbalans te komen.

235. De leden van de SGP-fractie horen graag wat de stand van zaken van het overleg met de agrarische sector is met betrekking tot de maatregelen die de landbouw raken.

Voor de beantwoording van deze vraag verwijs ik naar het antwoord op vraag 229.

236. De leden van de FvD-fractie lezen op pagina 26 van de memorie van toelichting dat in 2030 een stikstofreductie van 120 mol/ha/jaar wordt gerealiseerd door staand en voorgenomen beleid, het zogeheten autonome pad. In de rapportage 'Grootschalige concentratie- en depositiekaarten Nederland (2020)' wordt echter vermeld dat de daling (als gevolg van de verwachte lagere uitstoot van landbouw, verkeer en scheepvaart) tot 2030 uitkomt op ongeveer 220 mol/ha/jaar. Hoe verhouden deze verschillende gegevens zich tot elkaar?

De autonome reductie van de stikstofdepositie met 120 mol/ha/jaar die is genoemd in de memorie van toelichting betreft de reductie als gevolg van de autonome daling in de emissies van Nederlandse emissiebronnen. De autonome reductie van de stikstofdepositie met 220 mol/ha/jaar die is genoemd in het rapport Grootschalige concentratie- en depositiekaarten Nederland (2020) betreft de reductie als gevolg van de autonome daling in de emissies van zowel de Nederlandse emissiebronnen als emissiebronnen in het buitenland.

6.1.2 Gerichte opkoop piekbelasters rondom Natura 2000-gebieden

237. De leden van de VVD-fractie hebben vastgesteld dat de regeling voor de gerichte opkoop van piekbelasters op 3 november 2020 is gepubliceerd in de Staatscourant en vragen de regering te bevestigen dat 1) provincies zelf kunnen bepalen welke vermogensbestanddelen van een bedrijf worden opgekocht, en dat dit kan betekenen dat de grond bijvoorbeeld niet hoeft te worden opgekocht als dat niet noodzakelijk is voor het bereiken van de stikstofreductie en 2) dat hoewel in

paragraaf 3.2 van de regeling een 'onteigeningsprocedure' wordt genoemd als voorafgaand aan minnelijke verwerving het geenszins de bedoeling van deze regeling is om tot onteigening over te gaan. Deze leden lezen in de gepubliceerde regeling de voorwaarde dat de verkopende veehouder zich verbindt om niet elders een veehouderij over te nemen, en lezen daarin een tegenstrijdigheid met het voornemen in de brief van de regering van 7 februari 2020 (Kamerstuk 35 334 nr. 44) om met name ook in te zetten op verplaatsingen van veehouderijen, passend in een gebiedsproces en waarbij provincies een sleutelrol hebben om tot een integrale aanpak te komen. Zij vragen de regering dan ook om te reageren op de stelling dat juist het wel mogelijk maken om elders een veehouderij die geen of minder stikstofbelasting kent over te nemen de mogelijkheden juist vergroot om geïnteresseerde veehouders die piekbelaster zijn te vinden die gebruik willen maken van deze regeling. Welke mogelijkheden zijn er voorts om verplaatsing van veehouderijen financieel mogelijk te maken?

In de regeling is opgenomen welke relevante bedrijfsonderdelen kunnen worden opgekocht. Het betreft de bedrijfsmiddelen, de bedrijfsgebouwen, de bij de veehouderijvestiging behorende landbouwgrond, het laten vervallen van productierechten en het laten slopen van bedrijfsgebouwen. Het is inderdaad juist dat provincies (deels) zelf kunnen bepalen welke vermogensonderdelen van een bedrijf worden opgekocht, uiteraard binnen de doelstellingen en voorwaarden van de regeling. Zo wordt het wel of niet opkopen van grond, en de afweging daarbij, beschouwd als onderdeel van het gebiedsproces van een provincie. De provincies bepalen dus zelf of zij dit wel of niet willen doen. Bij de Regeling voor gerichte opkoop van piekbelasters die op 3 november in de Staatscourant is gepubliceerd (Regeling provinciale aankoop veehouderijen bij natuurgebieden, Staatscourant 2020, 57568) is er in bredere zin sprake van een herstartverbod voor het elders gaan houden van een veehouderij. De veehouder verbindt zich bij de gerichte opkoop aan de contractuele verplichting met de provincie om niet elders vee te gaan houden op een nieuwe, of een over te nemen, vestiging. De regeling gerichte opkoop is daarmee gericht op het definitief beëindigen van veehouderijlocaties en heeft dus het karakter van een stoppersregeling. Wanneer een veehouder de intentie heeft om elders een bedrijf over te nemen, is deze regeling daarvoor niet het geëigende instrument. Wel is het zo dat de regeling gerichte opkoop in een gebied ruimte kan creëren voor verduurzaming (bv. extensivering) of verplaatsing van bedrijven die niet aan de regeling deelnemen. Als uitvoerende instantie zijn provincies bij uitstek in staat om te beoordelen hoe gerichte opkoop van een aantal veehouderijlocaties kan helpen om de puzzel voor een geheel gebied beter te laten passen. Veehouders die willen verduurzamen of verplaatsen (nieuwe vestiging of overname), kunnen gebruik maken van een van de andere regelingen die het ministerie van LNV specifiek voor die doeleinden beschikbaar stelt. Bijvoorbeeld de subsidieregeling voor brongerichte verduurzaming van stal- en managementmaatregelen (titel 2.2 van de Regeling nationale EZK- en LNV-subsidies), het Bedrijfsovernamefonds of het omschakelprogramma. Ook kunnen veehouders gebruikmaken van de voucherregeling waarmee zij onafhankelijke bedrijfsadviseurs kunnen inschakelen.

238. De leden van de CDA-fractie lezen dat de gerichte opkoopregeling voor piekbelasters een reductiepotentie van 9,1 mol heeft tegen een kostenplaatje van 350 miljoen euro. Daarnaast is nog eens 1 miljard euro gereserveerd voor een landelijke beëindigingsregeling, met een reductiepotentieel van 31,7 mol. Daarentegen staat er ook 280 miljoen euro voor stalmaatregelen gereserveerd, met een reductiepotentieel van 30-41 mol. Deelt de regering de mening dat stalmaatregelen in het kader van de stikstofaanpak daarmee een veel kosteneffectiever middel zijn dan opkoop? Kan de regering in het licht van het bovenstaande toelichten waarom pas vanaf 2023 wordt ingezet op stalmaatregelen? Is de regering bereid hier eerder dan 2023 de betreffende middelen voor vrij te maken?

De stalmaatregel zet achtereenvolgend in op innoveren, investeren en normeren. De stap innovatie is reeds in mei 2020 van start gegaan met de eerste openstelling van de innovatiemodule van de hierboven genoemde subsidieregeling voor brongerichte verduurzaming. In die regeling wordt ingezet op de ontwikkeling van integrale, brongerichte technieken die niet alleen ammoniakemissie, maar ook methaan-, fijnstof- en geuremissies moeten tegengaan.

De beslissing om de verdere uitwerking van de stalmaatregel te laten starten vanaf 2023 is genomen om de innovaties die in subsidieregeling zijn opgenomen, voldoende kans te geven om te ontwikkelen en om deze mee te kunnen nemen in het nieuwe stallenbeleid. Binnen de stalmaatregel wordt erop aangestuurd om investeringen te ondersteunen die integraal inwerken op alle schadelijke stalemissies.

Zo wordt voorkomen dat boeren nu investeren in een ammoniakaanpassing (bijvoorbeeld luchtwassers) en in een later stadium een nieuwe investering moeten doen om methaanuitstoot tegen te gaan. Omdat niet kan worden verwacht dat integrale innovaties vóór 2023 beschikbaar zullen zijn, is ervoor gekozen om pas vanaf dit moment aanvullend budget ter beschikking te stellen voor de verdere uitrol van de stalmaatregel.

Voor de verdere beantwoording van deze vraag verwijs ik u naar het antwoord op vraag 233.

239. De leden van de SP-fractie vragen of de regering een inschatting kan maken van het aantal piekbelasters dat met het beschikbare budget kan worden opgekocht. Deze leden vragen de regering verder wat zij heeft gedaan met de constatering in de PAS-evaluatie van bureau Berenschot dat het bronbeleid niet verplichtend genoeg is. Is opereren alleen op basis van vrijwilligheid in dit kader wel genoeg?

In de PBL-doorrekening (Analyse Stikstofbronmaatregelen, 24 april 2020, publicatienummer 4073) staat aangegeven dat met de beschikbare budgetten voor gerichte opkoop en de landelijke beëindigingsregeling naar schatting 890 tot 1090 bedrijven kunnen worden beëindigd. Deze maatregelen richten zich specifiek op veehouderijen met een relatief grote depositie op stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden.

De constatering van Berenschot is verwerkt door de totale reductiedoelstelling voor 2030 conform het wetsvoorstel onderdeel te maken van een programma ter bereiking van in de wet verankerde doelstellingen. Voor verdere toelichting verwijs ik u naar het antwoord op vraag 137. Opkoop geschiedt op basis van vrijwilligheid. Indien de resultaten van het totaal van de bronmaatregelen achterblijven, zal worden bezien op welke wijze moet worden bijgestuurd om alsnog aan de reductiedoelstelling te voldoen.

240. De leden van de FvD-fractie vragen hoe de regering de Regeling provinciale aankoop veehouderijen nabij natuurgebieden beoordeelt, die veehouders nadat zij hun bedrijf 'vrijwillig' hebben laten opkopen verbiedt om ooit nog een veehouderij te exploiteren. Is de regering bereid deze regeling te laten beoordelen op juridische houdbaarheid voordat er gebruik van wordt gemaakt? Erkent de regering dat door de stikstofreductie die wordt behaald door bronmaatregelen in te zetten als ontwikkelruimte (zoals in het geval van de opkoopregeling voor de veehouderij) de omgevingswaarde voor stikstof in feite nooit behaald kan worden?

Het hoofddoel van deze regeling is gericht op het verminderen van de stikstofdepositie op stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden, via opkoop van piekbelasters nabij deze gebieden. Door deze veehouderijen definitief te beëindigen, wordt de stikstofdepositie bij deze gevoelige Natura 2000-gebieden direct verlaagd. Een van de nevendoelen van deze regeling is het leveren van een bijdrage aan het verminderen van de landelijke stikstofuitstoot om daarmee ontwikkelruimte te creëren. Bijvoorbeeld voor boeren die willen blijven, voor het legaliseren van meldingen of om nieuwe activiteiten anders dan veehouderijen mogelijk te maken.
De regeling heeft daarmee het karakter van een stoppersregeling. Als een veehouder elders opnieuw een bedrijf wil beginnen of een bestaand bedrijf wil overnemen, gaat het om een verplaatsing van de activiteiten. Daar is deze regeling niet voor bedoeld. Daarnaast is het aan de veehouder zelf om al dan niet zijn bedrijf te verkopen, dit met inachtneming van het herstartverbod, dat direct samenhangt met het feit dat de regeling is gericht op beëindiging en niet op verplaatsing.
In de brief van 24 april 2020 (Kamerstuk 35 334, nr. 82) is aangegeven hoe stikstofreductie gerealiseerd wordt en waartoe de behaalde stikstofreductie moet leiden. Het hoofddoel daarbij is het realiseren van een gunstige of een verbeterde landelijke staat van instandhouding van stikstofgevoelige soorten en habitats onder de Vogel- en Habitatrichtlijn. Daarbij is aangegeven dat in 2030 ten minste 50% van de hectares in Natura 2000-gebieden onder de KDW's moet zijn gebracht. Als alle stikstofreductie die met bronmaatregelen wordt bereikt, wordt ingezet ten behoeve van economische ontwikkeling wordt dit doel niet gehaald. Binnen de stikstofaanpak van het kabinet is daarom besloten om de overgrote meerderheid van de bereikte reductie ten goede van natuurherstel te laten komen. De stikstofaanpak gaat uit van een autonome reductie van 120 mol/ha/per jaar, effecten van het klimaat- en schoneluchtakkoord van 25 mol/ha/per jaar en een aanvullend

maatregelpakket van 103-180 mol/ha/per jaar. Zodra effecten van de eerste maatregelen vaststaan, die geschikt zijn om vergunningen op te baseren, zal het kabinet een ontwikkelreserve van minimaal 20 mol instellen.

6.1.3 Landelijke beëindigingsregeling

241. Dezelfde vragen als voor deze regeling gerichte opkoop piekbelasters hebben de leden van de VVD-fractie ook ten aanzien van de landelijke beëindigingsregeling, te weten: kan hierin worden opgenomen dat de grond niet hoeft te worden opgekocht als dat niet noodzakelijk is voor het bereiken van de stikstofreductie en wordt hierin afgezien van een overnameverbod voor veehouders die aan de regeling meedoen, juist omwille van het faciliteren van verplaatsingen van veehouderijen naar die gebieden waar ze geen of minder stikstofbelasting voor overbelaste Natura 2000-gebieden opleveren? Erkent de regering het belang dat landbouwgrond ook landbouwgrond moet kunnen blijven, bijvoorbeeld om te kunnen voorzien in een grotere grondbehoefte voor weidegang of – indien veehouders daarvoor willen kiezen – extensievere landbouw? Kan de regering aangeven wat de stand van zaken is van de gesprekken met de Europese Commissie over de landelijke beëindigingsregeling? Wat is de actuele planning ten aanzien van openstelling van de landelijke beëindigingsregeling? Bij de landelijke beëindigingsregeling achten deze leden het van groot belang om middelen die voor opkoop beschikbaar zijn te zijner tijd worden benut voor innovatie, aangezien innovatie op termijn kosteneffectiever kan zijn dan opkopen. Langs welke criteria zal de regering in 2023 beoordelen of innovatie meer stikstofreductie oplevert?

Doel van de Landelijke beëindigingsregeling veehouderijlocaties (Lbv) is het terugdringen van de stikstofemissie (ammoniak) en van de stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden. Het gaat om een vrijwillige beëindigingsregeling die staatssteungevoelig is en een goedkeuring van de Europese Commissie (EC) behoeft. Doelgroep van deze Lbv zijn de veehouderijsectoren die een productierechtenstelsel kennen, namelijk melkvee-, pluimvee- en varkenshouderijen. Op grond van de staatssteunkaders moet van de veehouder die een beëindigingssubsidie ontvangt "een wettelijk bindende toezegging worden verkregen dat de sluiting van de betrokken productiecapaciteit definitief en onomkeerbaar is en dat de begunstigde dezelfde activiteit niet opnieuw zal beginnen op een andere plaats. Deze toezegging moet ook bindend zijn voor een toekomstige koper van de betrokken grond of voorziening".[19] Deze voorwaarde sluit verplaatsing van veehouderijen op grond van de Lbv uit.

De Lbv ziet op de definitieve en onherroepelijke sluiting van de productiecapaciteit. In de melkveehouderij vormt landbouwgrond een belangrijk onderdeel van de productiecapaciteit. Op dit moment wordt deze regeling en de wijze waarop met landbouwgrond zal worden omgegaan, uitgewerkt. Eerste gesprekken met de EC zijn opgestart, waarbij het omgaan met landbouwgrond als één van de productiefactoren een belangrijke rol speelt in de zogenoemde pre-consultatiefase. Ik ben voornemens in het voorjaar van 2021 een concept-Lbv aan uw Kamer te sturen en het officiële goedkeuringstraject in te gaan.

Over de kosteneffectiviteit van de Lbv kan pas een definitieve uitspraak worden gedaan als de eerste tranche is afgerond. Ook over de kosteneffectiviteit van innovaties in relatie tot stikstof valt op dit moment nog geen onderbouwde uitspraak te doen, simpelweg omdat veel innovaties nog niet zijn doorgemeten op dit vlak. Het is daarom prematuur om nu al in te gaan op de criteria van beoordeling wat kosteneffectiever is. Uiteraard kijk ik bij het inrichten van de Lbv naar een zo'n kosteneffectief mogelijk beoordelingsmechanisme. Na de beëindiging van de veehouderijlocaties, hoop ik zo de grootst mogelijke depositiereductie te kunnen bereiken.

242. De leden van de CDA-fractie missen in de diverse mogelijkheden de verplaatsingsmogelijkheden van bestaande bedrijven naar een locatie elders. Is dit bewust of een omissie in de memorie van toelichting? Deze leden lezen verder dat de inzet is dat rangschikking van subsidieaanvragen plaatsvindt op basis van de omvang van de stikstofdepositie. Wat wordt nu precies de maatstaf voor

[19] Richtsnoeren van de Europese Unie voor staatssteun in de landbouw- en de bosbouwsector en in plattelandsgebieden 2014-2020 (2014/C 204/01), randnummer 425.

grootste bijdrage, bijvoorbeeld de hoogte van de bijdragen op een hexagoon, op een gebied of op alle hexagonen bij elkaar? Is het nog steeds de planning dat de landelijke beëindigingsregeling begin 2021 wordt opengesteld? Zo niet, waar wordt nu van uitgegaan?

De Regeling voor gerichte opkoop van piekbelasters die op 3 november in de Staatscourant is gepubliceerd (Regeling provinciale aankoop veehouderijen nabij natuurgebieden, Staatscourant 2020, 57568) staat niet toe dat een eigenaar na verkoop van zijn veehouderij elders weer een veehouderij begint. Dit is bewust het uitgangspunt bij deze maatregel met als doel te borgen dat de vermindering van de stikstofemissie vanuit het bedrijf die met de uitkoop wordt gerealiseerd niet (deels) elders wordt tenietgedaan door nieuwe veehouderijactiviteiten. Hiermee beoogt de regeling de vermindering van de stikstofdepositie op stikstofgevoelige natuurgebieden én van de bijdrage aan de landelijke stikstofdeken blijvend te borgen. Bij de Regeling gerichte opkoop is er in bredere zin sprake van een herstartverbod voor het elders gaan houden van een veehouderij. De veehouder verbindt zich bij de gerichte opkoop aan de contractuele verplichting met de provincie om niet elders vee te gaan houden op een nieuwe, of een over te nemen, vestiging. De regeling gerichte opkoop is daarmee gericht op het definitief beëindigen van veehouderijlocaties en heeft dus het karakter van een stoppersregeling. Wanneer een veehouder de intentie heeft om elders een bedrijf over te nemen is deze regeling daarvoor niet het geëigende instrument. Wel is het zo dat de regeling gerichte opkoop in een gebied ruimte kan creëren voor verduurzaming (bv. extensivering) of verplaatsing van bedrijven die niet aan de regeling deelnemen. Veehouders die willen verduurzamen of verplaatsen (nieuwe vestiging of overname), kunnen gebruik maken van één van de andere regelingen die het ministerie van LNV specifiek voor die doeleinden beschikbaar stelt. Bijvoorbeeld de Subsidieregeling brongerichte verduurzaming voor innovatie en verduurzaming van stallen (SBV), het Bedrijfsovernamefonds of het Omschakelfonds. Ook kunnen veehouders gebruik maken van de voucherregeling waarmee zij onafhankelijke bedrijfsadviseurs kunnen inschakelen. Zie ook het antwoord op vraag 237.

Er vindt geen rangschikking van bedrijven plaats op basis van de omvang van de stikstofdepositie, zoals bij de Landelijke beëindigingsregeling veehouderijlocaties (Lbv). Deze regeling hanteert een minimale stikstofdepositie op stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden in de vorm van een drempelwaarde waaraan de veehouderij moet voldoen om voor opkoop in aanmerking te komen. Het is aan de provincies om op basis van gebiedsgerichte overwegingen binnen alle bedrijven die aan deze drempelwaarde voldoen keuzes te maken. Overigens is zowel deze regeling als ook de hieronder genoemde Landelijke beëindigingsregeling veehouderijlocaties op basis van vrijwilligheid.

Naast deze Regeling voor gerichte opkoop van piekbelasters nabij natuurgebieden is een tweede beëindigingsregeling in de maak. Dit is een Rijkssubsidieregeling, de Landelijke beëindigingsregeling veehouderijlocaties (Lbv), waarbij een veehouder zich op vrijwillige basis kan aanmelden. Daarbij is een rangschikking voorzien, zoals reeds aangegeven in mijn brief aan uw Kamer van 24 april 2020 (Kamerbrief 35 334, nr. 82). Ik ben voornemens in het voorjaar van 2021 een concept-Lbv aan uw Kamer te sturen en het officiële goedkeuringstraject met betrekking tot staatssteun in te gaan. Na goedkeuring van de Europese Commissie (EC) volgt publicatie in de Staatscourant. Het is het mijn streven om de eerste tranche van de Lbv in het derde kwartaal 2021 open te stellen.

6.1.4 Verlagen ruw eiwitgehalte veevoer

243. Ten aanzien van de maatregel "Verlagen ruw eiwitgehalte veevoer" wijzen de leden van de VVD-fractie erop dat in augustus 2020 de voorgenomen tijdelijke regeling voor het jaar 2020 is ingetrokken omdat ten opzichte van het referentiejaar de eiwitgehalten van de voorjaarskuilen lager waren. Deze leden vragen de regering of deze inzichten nog leiden tot aanpassing van de maatregel in de structurele aanpak. Daarbij vragen zij ook op welke wijze de inzichten van de Koninklijke Nederlandse Maatschappij voor Diergeneeskunde (KNMvD), die concludeerde dat de risico's voor diergezondheid niet volledig weggenomen konden worden, betrokken worden bij de uitwerking van de maatregel.

De nu voorziene maatregel om het ruw-eiwitgehalte in het veevoer te verlagen richt zich op het ruw-eiwitgehalte in het totale voerrantsoen. Dit in tegenstelling tot de voorgenomen tijdelijke regeling. Die richtte zich uitsluitend op het ruw-eiwitgehalte van het krachtvoer. Hierdoor zal meer flexibiliteit worden geboden aan de boer. Ik werk momenteel met de sector aan de voorbereiding van deze

maatregel. Met de KNMvD zijn contacten hierover en zij zal worden betrokken bij de concrete invulling hiervan en bij de begeleiding van de implementatie.

244. De leden van de D66-fractie lezen dat wordt ingezet op door middel van een afspraken kader het ruw eiwitgehalte in veevoer te verlagen. Hoe wordt de sector gehouden aan dit afspraken kader en wat is de juridische grondslag?

Momenteel werk ik met de sector aan de invulling van de maatregel om het ruw-eiwitgehalte in het veevoer te verlagen. Ik streef naar een invulling op sectorniveau. Hierbij dient ook voorzien te worden in (tussen)doelstellingen en monitoring. Ook zal vastgesteld moeten worden wat de consequenties zijn indien een doelstelling onverhoopt niet wordt gehaald. Overigens wijs ik erop dat een juridische borging op bedrijfsniveau voor deze maatregel niet noodzakelijk is. Het gaat immers bij deze maatregel niet om het realiseren van een individueel borgbare stikstofemissiereductie, die op hexagoonniveau toegerekend kan worden aan voor stikstof gevoelige natuur, maar om verlaging van de stikstofdeken. Via die weg is deze maatregel even noodzakelijk om de stevigheid van het structurele pakket te borgen als elke andere maatregel.

245. De leden van de SP-fractie constateren dat de eerdere, gestrande poging om tot een voermaatregel te komen kon rekenen op veel verzet vanuit de sector. Veehouders hechten in sterke mate aan autonomie op het gebied van veevoer. Deze leden vragen op welke wijze de regering verwacht dat de inzet van coaches concreet resultaat gaat opleveren.

De voorgenomen tijdelijke krachtvoermaatregel 2020, die in augustus 2020 is ingetrokken, zag op een directe sturing op het ruw-eiwitgehalte van het krachtvoer op het bedrijf. De beperkte mate van flexibiliteit en sturingsmogelijkheden voor de boer zelf riep inderdaad weerstand op.
Met de sector wordt nu toegewerkt naar een veevoermaatregel waarbij het ruw-eiwitgehalte in het totale rantsoen het aangrijpingspunt is. Dit geeft maximale flexibiliteit en ruimte voor het vakmanschap van de boer. En tegelijkertijd betekent het dat de boer vele mogelijkheden tot zijn beschikking heeft om het ruw-eiwitgehalte te verlagen.
Een van zijn mogelijkheden is dat de agrarische ondernemer advies kan vragen bij erkende bedrijfsadviseurs, die overigens breder inzetbaar zijn en naast veevoer ook kunnen adviseren over andere bronmaatregelen zoals stalinnovaties, meer weidegang en mestaanwending met minder stikstofemissie. De erkende bedrijfsadviseurs worden beoordeeld op kennis over de innovaties op deze terreinen en voortdurend bijgeschoold over nieuwe inzichten over stikstof uit het (reguliere) onderzoek en bij voorlopers in de praktijk. De bedrijfsadviseurs vormen in mijn ogen een belangrijke schakel in het informeren van de brede praktijk.
De vouchers in de Subsidiemodule agrarische bedrijfsadvisering en educatie maken het de boer gemakkelijker om met de erkende bedrijfsadviseur aan de slag te gaan om de best passende stikstofmaatregelen toe te passen op het bedrijf.
De implementatie van de verschillende bronmaatregelen wordt bevorderd met inzet van de bedrijfsadviseurs (via vouchers) en leidt daarmee tot concrete resultaten bij het verlagen van de stikstofemissie.

6.1.5 Vergroten aantal uren weidegang

246. De leden van de VVD-fractie lezen dat het vergroten van weidegang een bijdrage levert aan de ammoniakemissie en vragen de regering daarom aan te geven hoe gewaarborgd wordt dat beweiden en bemesten niet vergunningplichtig zullen zijn, in lijn met het Advies van het Adviescollege Stikstofproblematiek en het beleid zoals beschreven in de brief van 7 februari 2020 (Kamerstuk 35 334, nr. 44). Daarnaast vragen deze leden hoe dit beleid wordt afgestemd met de provincies, en of en hoe kan worden gewaarborgd dat ook provincies niet overgaan tot het vergunningplichtig maken van beweiden en bemesten.

Het beleid om beweiden en bemesten niet vergunningplichtig te maken, is afgestemd met de provincies. Zij delen de inzet van het kabinet om de situatie van de laatste jaren voort te zetten, waarin geen vergunningsplicht van toepassing was voor deze activiteiten. In concrete procedures hierover bij de bestuursrechter zal blijken of dit uitgangspunt juridisch houdbaar is.

6.1.6 Verdunnen mest

247. De leden van de Partij voor de Dieren-fractie zijn kritisch over het voorstel om mest beperkt te verdunnen, in de verhouding van een deel water op twee delen mest en hiervoor bedrijven te stimuleren regenwater op te vangen van staldaken en erf. Deze leden vragen hoeveel tonnen regenwater een bedrijf daarvoor nodig heeft en of deze ontwikkeling wel wenselijk is met het oog op de steeds drogere zomers en het structureel verlaagde waterpeil ten behoeve van de landbouw, dat de gevolgen van droge zomers verergert.

Voor een gemiddeld melkveehouderijbedrijf zal het gaan om honderden kubieke meters water. Dit water wordt opgevangen in natte periodes en samen met de mest aangewend in drogere periodes, waardoor het naar mijn mening niet bijdraagt aan verdroging. Overigens moet bedacht worden dat het bij de voorziene mestverdunning gaat om een relatief geringe hoeveelheid water. Bij een bemesting van bijvoorbeeld 30 ton drijfmest per hectare gaat het om 15 ton water, wat een waterlaag betekent van 1,5 mm. In één reguliere kunstmatige beregening gaat het algauw om 20 mm water.

6.1.7 Stalmaatregelen

248. De leden van de VVD-fractie lezen dat de regering inzet op een integrale verduurzaming van de veehouderij, waarbij onder andere de reductie van meerdere emissies (broeikasgassen, fijnstof) wordt nagestreefd. Zo worden boeren in staat gesteld om met één investering in een nieuwe stal een grote stap te zetten in de reductie van meerdere emissies. Nu zijn er ook grondgebonden bedrijven met bovengemiddelde weidegang, die hun stal veel minder gebruiken maar emissiearme landbouw reeds realiseren via het management (sturen op zo min mogelijk input van eiwit en kunstmest en het benutten van eigen resources op bedrijfsniveau). In hoeverre zal de maatregel 'Stalmaatregelen' extensieve (melk)veehouders een gelijkwaardige optie bieden om met een geborgd emissiearm bedrijfsmanagementsysteem gevrijwaard te worden van nieuw -of verbouw van stallen met emissiearme technieken?

De huidige regelgeving voor stalmaatregelen wordt nu gebruikt bij de vergunningverlening voor nieuw- of verbouw van stallen. Het meenemen van bedrijfsmanagement (waaronder weidegang) past daar nu niet goed bij. Dat wordt beter mogelijk als bedrijfsemissies met sensormetingen kunnen worden gemeten en geborgd. Aan de toepassing van sensormetingen voor dat doel wordt hard gewerkt. Als dat mogelijk is, kunnen de reductiesporen van voeding, bedrijfsmanagement en staltechniek beter worden gecombineerd. Tegelijk wordt voor elk van deze sporen inzet op emissiereductie gevraagd. Een vrijwaring voor de inzet van emissiearme staltechniek bij extensieve (melk)veehouders is daarom niet te verwachten.

249. De leden van de CDA-fractie zijn van mening dat rechtszekerheid van investeringen en terugverdientijd gewaarborgd dienen te worden. Gaat de Subsidieregeling brongerichte verduurzaming leiden tot aangescherpte ammoniakemissienormen? Hoe gaat de regering dit in de praktijk vormgeven indachtig het meerdere keren voorkomen van teksten als "de sociaaleconomische gevolgen" en "de haalbaarheid en betaalbaarheid van de verschillende denkbare maatregelen" in de memorie van toelichting. Mogelijke aanscherping van normen zal ook gaan leiden tot de plicht om nieuwe investeringen en vergunningsaanvragen te doen. Kan de regering hierover meer duidelijkheid geven? En hebben de boeren die in nieuwe staltechnieken investeren de zekerheid dat zij voor langere tijd (bijvoorbeeld minimaal de afschrijvingstermijn inclusief de 50% van de WOZ-waarde die nu niet afgeschreven mag worden bij gebouwen) worden vrijgesteld van nieuwe, strengere eisen aan stallen? Deze leden lezen in de memorie van toelichting dat het effect van de stalmaatregelen een potentiële stikstofreductie van 10-14 mol/ha/jaar (varkens) gaat opleveren. Zij vragen of de bedrijven die meedoen aan de warme sanering in deze berekening zijn meegenomen. Kan de regering dit toelichten?

De Subsidieregeling brongerichte verduurzaming (Sbv) heeft tot doel om ondernemers uit te dagen om brongericht integraal emissies te reduceren en is niet primair gericht op het aanscherpen van

ammoniakemissienormen. Wel zullen op basis van een sectoranalyse van de perspectieven van bestaande en nieuwe innovatieve technieken uit de Sbv uiterlijk eind 2023 per diergroep aangescherpte emissienormen voor ammoniak en waar mogelijk andere schadelijke emissies (geur, fijnstof, methaan) van nieuwe stallen en geplande renovaties worden gesteld. Voor bestaande stallen gaat dan een nader te bepalen overgangsperiode gelden, waarbij rekening wordt gehouden met de mogelijkheden van boeren en waarin aanvullende subsidie beschikbaar zal komen om investeringen te ondersteunen. Juist door in te zetten op de ontwikkeling van stalsystemen die integraal emissies reduceren wil het kabinet voorkomen dat boeren binnen de afschrijvingstermijn van een stal om een volgende investering worden gevraagd. In de doorrekening van bronmaatregelen zoals uitgevoerd door PBL (Analyse Stikstofbronmaatregelen, 24 april 2020, publicatienummer 4073) is steeds naar individuele maatregelen gekeken. Toch is het risico gering dat er in de reductiepotentie voor stallen is gerekend met bedrijven die door hun deelname aan de Srv niet meer bestaan. In de doorrekening gaat PBL ervan uit dat in 2030 25% van het huidige stallenbestand is vernieuwd. Die maatregel kan dus goed worden uitgevoerd, ook wanneer Srv-deelnemers hun bedrijf ruim voor die tijd hebben beëindigd.

250. De leden van de SP-fractie constateren dat de regering onder andere wil inzetten op innovatie op het gebied van stallen. Deze leden vragen zich af in hoeverre het CDM-rapport "Stikstofverlies uit stallen en mestopslagen", waarin wordt geconstateerd dat emissies bij emissiearme stallen waarschijnlijk hoger is dan tot nu verwacht, van invloed is op dit programmaonderdeel. Zij wijzen eveneens op eerdere tegenvallende resultaten bij technische innovaties, onder andere bij sommige luchtwassers. Is uitgaan van stikstofreductie via innovatieve stallen in dat licht niet onverstandig? Zij vragen de regering hierop te reageren.

In mijn brief van 13 oktober 2020 (Kamerstuk 35 334, nr. 122) heb ik uw Kamer geïnformeerd over het CDM-advies 'Stikstofverlies uit stallen en mestopslagen'. CDM bevestigt dat emissiearme stallen niet in alle gevallen de beoogde emissiereductie opleveren. Dit is soms toe te wijzen aan de gebruikte techniek en soms aan het management van het systeem door de veehouder. Zoals ik aangaf in mijn brief onderstreept dit advies voor mij de noodzaak om samen met de sector blijvend onderzoek te doen naar de emissie(reductie) van (emissiearme) stallen in de praktijk. In de brief heb ik aangegeven hoe ik dat samen met de Staatssecretaris van IenW vorm wil geven.

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie zijn uiterst kritisch over de subsidie die verstrekt wordt aan nieuwe technische lapmiddelen om de uitstoot te beperken. Deze leden wijzen erop dat deze maatregelen veelal kostenverhogend zijn: een veehouder moet vaak intensiveren om de investeringskosten terug te kunnen verdienen. Dat is een richting die lijnrecht ingaat tegen de ontwikkeling naar natuurinclusieve kringlooplandbouw. Bovendien benadrukken deze leden dat milieutechnieken in de landbouw keer op keer niet het rendement halen dat ze beloven, en soms – zoals bij sommige emissiearme stalvloeren of gecombineerde luchtwassers – in de praktijk zelfs meer uitstoten dan de gangbare variant. Wat deze leden betreft zijn dit geen kosten-efficiënte maatregelen en zelfs een verspilling van belastinggeld.

251. De leden van de SGP-fractie constateren dat er bij veel veehouderijbedrijven weinig financiële mogelijkheden zijn voor investeringen in stalaanpassingen. Wat is dan het toekomstperspectief voor deze bedrijven als de emissienormen aangescherpt worden, zo vragen deze leden. Op welke wijze gaat de regering rekening houden met haalbaarheid en betaalbaarheid?

In het Besluit emissiearme huisvesting is in 2015 per dierlijke sector vastgelegd welke eisen voor ammoniak en fijnstof haalbaar en betaalbaar zijn. Conform de verplichtingen uit de Wet milieubeheer en de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht zullen deze eisen opnieuw worden beoordeeld, onder meer met kennis over nieuwe technieken. In mijn brief van 24 april 2020 (Kamerstuk 35 334, nr. 82) heb ik aangegeven dat bij aanpassing van eisen voor bestaande stallen een nader te bepalen overgangsperiode zal gelden, waarbij rekening wordt gehouden met de mogelijkheden van boeren. Verder worden boeren worden via subsidie ondersteund bij het doorvoeren van de benodigde aanpassingen in de stallen. Voor subsidiëring is voor de periode 2023-2030 € 280 mln. gereserveerd.

252. De leden van de SGP-fractie constateren dat de regering bij de aanscherping van emissienormen vooral kijkt naar stalmaatregelen. Is de regering bereid in ieder geval voor extensievere bedrijven

ruimte te geven voor het voldoen aan emissienormen via managementmaatregelen, zo vragen deze leden. Zo hebben dure stalaanpassingen weinig zin als de koeien vooral buiten lopen.

Ik verwijs u naar het antwoord op vraag 248. Ook bij een extensieve bedrijfsvoering staan koeien meestal het grootste deel van de tijd in een stal.

253. De leden van de SGP-fractie horen graag of de veronderstelling juist is dat bij aanpassingen aan stallen als gevolg van aangescherpte emissienormen opnieuw een vergunning aangevraagd moet worden. Kan de regering garanderen dat ook met de huidige onzekerheid rond de vergunningverlening niet getornd kan en zal worden aan bestaande rechten, zo vragen deze leden.

Het is juist dat er bij het bouwen van een nieuwe stal een nieuwe omgevingsvergunning milieu voor het bedrijf moet worden aangevraagd. Hierbij kan voor oude stallen (van voor 2007) gebruik worden gemaakt van intern salderen om op bedrijfsniveau aan de emissienormen voor ammoniak te voldoen. Het aanscherpen van emissienormen uiterlijk per 2025 is bedoeld om bedrijven (en dus vergunningen) met minder emissies te realiseren. Daarbij zal zoals gebruikelijk rekening worden gehouden met haalbaar- en betaalbaarheid van emissiereducerende staltechnieken. Zoals aangegeven in mijn brief van 24 april 2020 (Kamerstuk 35 334, nr. 82) gaat voor bestaande stallen ook een nader te bepalen overgangstermijn gelden.

Wanneer een bedrijf een substantiële depositie op een Natura 2000-gebied veroorzaakt, is naast de omgevingsvergunning milieu ook een Wnb-vergunning nodig. Bij nieuwbouw van stallen is in dat geval ook een nieuwe Wnb-vergunning nodig. Zolang het aantal dieren niet toeneemt ten opzichte van de geldende vergunning, zullen de nieuwe emissienormen voor ammoniak niet in de weg staan aan het verlenen van de Wnb-vergunning.

254. De leden van de SGP-fractie vragen zich af of de potentiële stikstofreductie van 30-41 mol/ha/jaar alleen gebaseerd is op de Subsidieregeling brongerichte verduurzaming, of ook op de voorgenomen aanscherping van emissienormen voor nieuwe en bestaande stallen.

De stalmaatregel in de stikstofaanpak zet achtereenvolgens in op innoveren, investeren en normeren. De PBL-doorrekening (Analyse Stikstofbronmaatregelen, 24 april 2020, publicatienummer 4073), die uitkomt op een potentiële opbrengst van 30-41 mol/ha/jaar in 2030, gaat uit van deze volledige aanpak en rekent dus met de effecten van de Subsidieregeling brongerichte verduurzaming (ondersteuning voor innovatie en investering) én de effecten van normering die daarop zullen volgen. Het PBL gaat er in zijn berekening van uit dat in 2030 25% van de Nederlandse stallen aan nieuwe emissie-eisen zullen voldoen.

6.1.8 Tweede verhoging subsidieregeling sanering varkenshouderijen (Srv)

255. De leden van de CDA-fractie lezen in de memorie van toelichting dat de stikstofreductie van de eerste en tweede verhoging van de subsidieregeling sanering varkenshouderijen door het PBL is geraamd op 8,5 mol/ha/jaar in 2030, waarvan 6,4 mol/ha/jaar is toegezegd ten behoeve van vergunningverlening voor woningbouw en MIRT-projecten in 2020. Echter, eerder is aangegeven dat er bewust niet voor gekozen wordt om regels op te stellen om de stikstofruimte te verdelen. Hoe staat dit laatstgenoemde in verhouding met de toezegging van 6,4 mol/ha/jaar ten behoeve van vergunningsverlening voor woningbouw en MIRT-projecten in 2020?

Per brief van 13 november 2019 (Kamerstuk 35 334, nr. 1) heeft het kabinet drie maatregelen aangekondigd waarmee de voor woningbouw en zeven infrastructuurprojecten noodzakelijke stikstofruimte gerealiseerd kan worden. De aangekondigde maatregelen – de snelheidsverlaging op rijkswegen, een andere samenstelling van het veevoer en de warme sanering van de varkenshouderij – zouden structurele ruimte opleveren die wordt geregistreerd in het stikstofregistratiesysteem. Per brief van 19 augustus 2020 (Kamerstuk 35 334, nr. 118) heb ik uw Kamer geïnformeerd over mijn besluit om voor 2020 af te zien van de voorgenomen tijdelijke wijziging van de Regeling diervoeders 2012. Om toch te voorzien in de noodzakelijke stikstofruimte voor de woningbouw en MIRT-projecten heb ik uw Kamer met genoemde brief tevens laten weten dat de beoogde stikstofruimte van 3,6

mol/ha/jaar vanuit de bestaande maatregel warme sanering van de varkenshouderij zal worden voorzien, waarvan al een deel voor 2020 gereserveerd was.

Per brief van 24 april 2020 (Kamerstuk 35 334, nr. 82) is uw Kamer geïnformeerd over de structurele aanpak van de stikstofproblematiek. Deze structurele aanpak beslaat een breed pakket aan (bron)maatregelen, te verankeren met de Wijziging van de Wet natuurbescherming en de Omgevingswet (stikstofreductie en natuurverbetering). Het programma stikstofreductie en natuurverbetering zoals dit is vastgelegd in het wetsvoorstel kent, anders dan eerdere maatregelen die bedoeld waren om woningbouw en zeven infrastructuurprojecten vlot te trekken, geen regels voor de verdeling van stikstofruimte. Deze passage in de memorie van toelichting is een toelichting op het maatregelenpakket en niet bedoeld voor de verdeling van stikstofruimte. In het wetsvoorstel en in de concept-amvb, die binnenkort in consultatie zal gaan en bij uw Kamer zal worden voorgehangen, zijn geen bepalingen opgenomen over het genereren en uitdelen van stikstofruimte.

256. De leden van de SP-fractie vragen de regering om een actueel overzicht van de mate waarop nu verwacht wordt dat gebruik wordt gemaakt van de saneringsregeling varkenshouderijen. Deze leden verwijzen hierbij naar berichten dat dit aantal zou tegenvallen.

Ik verwacht in de loop van het vierde kwartaal van dit jaar meer zekerheid te hebben over welke varkenshouders daadwerkelijk hun productie gaan beëindigen en welke varkenshouders afzien van de met de Subsidieregeling sanering varkenshouderijen (Srv) verstrekte subsidiebeschikking. Ik zal uw Kamer hierover voor het einde van dit jaar nader berichten.

6.1.9 Omschakelfonds

257. Het is de leden van de SP-fractie deels onduidelijk hoe dit fonds moet gaan leiden tot een daling van de stikstofuitstoot. Bij extensivering kunnen deze leden zich daar een voorstelling bij maken, maar algemene verduurzaming via verandering van zaken als bedrijfsprocessen, bedrijfsvoering of productwijziging vinden zij een vage omschrijving. Kan de regering, eventueel aan de hand van voorbeelden, duidelijk maken welke verwachtingen zij van dit project heeft?

Met het omschakelprogramma beoogt het kabinet agrarische ondernemers te stimuleren aan de bron systeemveranderingen door te voeren die naast het reduceren van stikstofuitstoot gelijktijdig ook bijdragen aan de overige transities waarvoor de land- en tuinbouwsector zich gesteld ziet. Dat wil zeggen dat een ondernemer die omschakelt naar een ander bedrijfsproces (bijvoorbeeld op het gebied van mest- en voedermanagement of duurzame gewasbescherming) of bedrijfsvoering (bijvoorbeeld biologische, natuur-/landschapsinclusieve landbouw), in zijn bedrijfsomschakelplan concreet aan moet geven hoe die omschakeling bijdraagt aan én stikstofemissiereductie én aan minimaal een van de doelstellingen ten aanzien van reductie van emissies (incl. broeikasgassen) naar bodem, water en lucht, vergroting van de biodiversiteit, verbeteren van de bodemkwaliteit, hergebruik van grondstoffen uit reststromen en vermindering van externe inputs en dierenwelzijn. Over de verdere uitwerking van het omschakelprogramma wordt u nader geïnformeerd.

6.1.10 Mestverwerking

258. De leden van de SP-fractie constateren dat deze maatregel nog geen berekend effect heeft op de stikstofuitstoot. Deze leden vragen zich in dat kader af waarom de maatregel onderdeel is van het programma.

Het klopt dat deze maatregel nog niet een berekend effect heeft. Door verwerkte stikstof mestproducten emissiearm aan te wenden kunnen ammoniakemissies worden voorkomen. Daarnaast kan de regelmatige afvoer van mest uit opslagen in stallen naar installaties waar de mest emissiearm wordt verwerkt bijdragen aan het reduceren van emissies. Om het reductiepotentieel van deze maatregel te kwantificeren voor ammoniak, als ook voor methaan broeikasgasemissies is er een kennisvraag uitgezet bij Wageningen Universiteit. Hoogwaardige mestverwerking is daarnaast

integraal onderdeel van het toekomstige mestbeleid, waarbij gestreefd wordt naar 100% verwerking van mest vanuit de intensieve veehouderij.

6.1.13 Retrofit binnenvaart-katalysatoren

259. De leden van de CDA-fractie hebben vragen bij de haalbaarheid van de maatregel "retrofit". Kan de regering duidelijk maken wat de bijdrage in euro's is van de binnenvaart als de overheid 79 miljoen euro bijdraagt? Deze leden zijn met name bezorgd dat de investeringsopgave voor de ondernemers in de binnenvaart zo hoog is dat ladingen via de weg vervoerd zullen gaan worden in plaats van via de binnenvaart. Zou de regering op deze bezorgdheid kunnen reflecteren?

De exacte bijdrage van de binnenvaart is nog niet aan te geven, maar bij de subsidiëring wordt uitgegaan van cofinanciering. Het totale percentage dat een aanvrager gesubsidieerd kan krijgen, is afgeleid uit de Algemene groepsvrijstellingsverordening van de Europese Commissie. Grote ondernemingen kunnen op basis daarvan 40% van de investeringskosten gesubsidieerd krijgen. Dit percentage kan met 10 procentpunten worden verhoogd voor subsidie aan middelgrote ondernemingen en met 20 procentpunten voor subsidie aan kleine ondernemingen. In de binnenvaart opereren met name veel kleine ondernemingen. De subsidie zal uiteindelijk maximaal €200.000,- per vaartuig bedragen. De verwachting is dat daarmee de maximale percentages kunnen worden gedekt. Hoeveel de binnenvaart uiteindelijk bijdraagt zal afhangen van de binnengekomen aanvragen en het soort onderneming dat de aanvraag indient.
Schippers zijn niet verplicht een SCR-katalysator aan te schaffen, dus de maatregel zelf zal niet leiden tot een modal shift van water naar weg. Flankerend beleid op basis van de Green Deal Zeevaart, Binnenvaart en Havens moet het voor de schipper echter aantrekkelijk maken tot de aanschaf van SCR-katalysatoren over te gaan.

260. De leden van de PvdA-fractie vragen wat het aandeel is van de binnenvaart in de emissie en depositie van stikstof. In welke mate biedt het ondersteunen van initiatieven om de binnenvaart, in navolging van machines in de bouw, door middel van elektrificatie emissie-armer te maken ruimte voor verlaging van emissies en depositie? Wat zijn hiervan de kosten en baten?

Uitgaande van de rapporten van het Adviescollege-Remkes was binnenvaart verantwoordelijk voor de uitstoot van 25,6 Kton per jaar in 2018. De depositie bedroeg 16,4 mol/ha/jaar in 2018 en daarmee 1% van het totaal van alle sectoren.
Als het puur gaat om het terugdringen van stikstofuitstoot op de korte termijn, is elektrificatie nog geen kostenefficiënte oplossing. Elektrificatie is nog niet breed toepasbaar op alle segmenten van de vloot en de kosten voor het volledig elektrificeren van een schip bedragen een veelvoud van de aanschaf van een nieuwe motor of een SCR-katalysator. In het kader van de structurele aanpak stikstof is elektrificatie als maatregel afgevallen in de zoektocht naar bronmaatregelen die de binnenvaart op korte termijn minder stikstof kunnen laten uitstoten. Ondersteuning van elektrificatie in de binnenvaart biedt echter absoluut kansen voor de totale verduurzaming van de vloot. Het Rijk ondersteunt ook initiatieven op dat vlak zoals het initiatief van Zero Emission Services. Dit is niet alleen gericht op stikstof, maar ook op de uitstoot van andere verontreinigende stoffen en broeikasgassen.

261. De leden van de SGP-fractie horen graag of er ten aanzien van het reduceren van stikstofemissies in de binnenvaart ook geld beschikbaar wordt gesteld voor elektrificatie van binnenvaartschepen. In de toelichting wordt aangegeven dat het Rijk geld beschikbaar stelt voor retrofit katalysatoren. Er lopen ook projecten voor elektrificatie van binnenvaartschepen, zodat volledig emissieloos gevaren kan worden. Is de regering voornemens elektrificatie mee te nemen bij de uitwerking van de subsidie- en investeringsregelingen voor de binnenvaart, zo vragen deze leden.

In het kader van de structurele aanpak stikstofproblematiek zijn diverse maatregelen onderzocht om de stikstofemissies van de binnenvaart aan te pakken. Elektrificatie is daarbij ook onderzocht, maar dit woog qua kostenefficiëntie niet op tegen het subsidiëren van SCR-katalysatoren en kon bovendien niet op korte termijn groots worden opgeschaald.

Elektrificatie biedt echter wel degelijk kansen en wordt door het Rijk ook ondersteund. Binnenkort zal een subsidieregeling worden opengesteld naar aanleiding van de Green Deal Zeevaart, Binnenvaart en Havens. Hier wordt € 13,5 mln. beschikbaar gesteld voor de aanschaf van nieuwe, schone motoren. Ook elektrificatie van de aandrijflijn behoort tot de mogelijkheden. Met steun van het Ministerie van IenW is bovendien dit jaar het bedrijf Zero Emission Services opgericht, dat zich richt op het in de vaart brengen van volledig geëlektrificeerde binnenvaartschepen.

6.1.15 Gerichte handhaving defecte en gemanipuleerde AdBlue-systemen vrachtwagens

262. De leden van de CDA-fractie lezen dat er aanwijzingen zijn dat 5% tot 10% van de moderne vrachtwagens het AdBlue-systeem niet meer goed werkt. Kan aangegeven worden hoe dit naar verwachting bij personenauto's is en wat de stikstofdepositiereductie is in 2030 voor personenauto's?

Er is geen enkele aanwijzing dat dit bij personenauto's in dezelfde mate speelt als bij vrachtwagens. Op dit moment bedraagt de totale emissie van dieselpersonenauto's in Nederland 15.9 kton per jaar (Klimaat en Energie Verkenning 2020). In 2030 zal dit, door de autonome verandering van het wagenpark, naar verwachting afnemen tot 4.3 kton per jaar (Klimaat en Energie Verkenning 2020), een reductie van 73%.

6.2 Invulling programma deel natuurverbetering 2020-2030

263. De leden van de VVD-fractie constateren dat bij de invulling van het programma deel natuurverbetering een reeks mogelijke maatregelen is genoemd. Deze leden vragen naar aanleiding hiervan of er in dit programma ook ruimte is voor bijvoorbeeld versterking van agrarisch natuurbeheer en investeringen in emissiereductie in nabijgelegen bedrijven, indien dat voor het verbeteren van een natuurgebied een kosteneffectievere maatregel is (dit ook in het licht van het gestelde in paragraaf 7.3 van de memorie van toelichting over verschuivingen tussen de inzet op bronmaatregelen en natuurmaatregelen indien dit effectiever of efficiënter wordt geacht).

Het kabinet streeft naar kosteneffectieve maatregelen om de opgave te realiseren. Welke mix van maatregelen voor welk gebied het meest passend is, vergt maatwerk in de gebiedsprocessen en zal onder het uitvoeringsprogramma van het programma Natuur verder uitgewerkt worden.

264. De leden van de VVD-fractie constateren dat er 3 miljard euro wordt geïnvesteerd in natuurherstel en -behoud en vragen de regering op welke wijze wordt geborgd dat deze investering ook resultaat gaat opleveren en hoe dat resultaat wordt gedefinieerd.

Het doel van het programma Natuur is het op orde brengen van de condities van stikstofgevoelige habitats en leefgebieden van soorten. Hierbij is de ambitie om in 2030 70% van de condities op orde te hebben. Elke twee jaar wordt er gerapporteerd over het effect van de maatregelen. Waar nodig zal worden bijgestuurd. Na zes jaar zal er geëvalueerd worden op de realisatie van het doelbereik en kan er voor de resterende tijd eventueel bijgestuurd worden. Voorafgaand aan het toekennen van middelen aan provincies wordt een specifieke uitkering opgesteld. Hierin worden tussen Rijk en de desbetreffende provincie afspraken opgenomen over o.a. opgave, type maatregelen en termijn. Jaarlijks zullen Rijk en provincie in gesprek gaan over de voortgang. Het wetsvoorstel voorziet in een uitvoeringsplicht voor maatregelen vallend onder het programma. Op deze wijze borg ik dat de investeringen ook daadwerkelijk resultaat opleveren.

265. De leden van de SP-fractie juichen de investering in het natuurbeleid toe. Deze leden zijn wel van mening dat veel afhangt van de wijze waarop het geld wordt ingezet. Specifiek stellen zij dat sommige herstelmaatregelen (zoals afplaggen) van tijdelijke aard zijn als de stikstofdepositie niet wordt verminderd. Om die reden heeft uitbreiding en inrichting van nieuwe natuur hun voorkeur. Zij vragen of de regering een beeld heeft van de verdeling van de middelen in dit programma deel binnen de onderdelen van de uitwerking van het programma zoals deze in de memorie van toelichting worden benoemd.

De effectiviteit van maatregelen is belangrijk om de opgave te realiseren. Dit is per gebied maatwerk. Gezamenlijk met de provincies, de departementen die Natura 2000-gebieden in beheer hebben en de terreinbeherende organisaties breng ik in beeld welke maatregelen er in welk gebied genomen moeten worden. Het totaalpakket zal in het uitvoeringsprogramma natuur worden opgenomen, welke begin december is voorzien. Het concrete pakket aan maatregelen per provincie wordt dan in de eerste helft van 2021 verder uitgewerkt. Het uitvoeringsprogramma wordt onderdeel van het in het wetsvoorstel voorziene programma stikstofreductie en natuurverbetering.

266. De leden van de Partij voor de Dieren-fractie merken op dat onderzoek naar de effecten van beheersmaatregelen op de natuur schaars is en dat verkeerd uitgevoerd beheer medeoorzaak is van de achteruitgang van veel karakteristieke diersoorten en planten. Van reptielen is bijvoorbeeld bekend dat onder andere afplaggen juist negatieve gevolgen heeft voor deze soort. De grootschaligheid, intensiteit en snelheid van de herstelmaatregelen, als ook de locatiekeuze en timing, kunnen negatieve gevolgen hebben voor reptielen. Daarnaast wordt met maatregelen als afplaggen de hele bodem verwijderd, inclusief alle daarin levende dieren en micro-organismen zoals bacteriën en schimmels, die een belangrijke rol spelen in de natuur. Na afplaggen blijft er vaak een doodse monocultuur achter, waarna het decennia kan duren voor het natuurlijke evenwicht weer hersteld is. Daarom willen deze leden weten wat de huidige staat van onderzoek is naar de effecten van beheersmaatregelen op de huidige natuur en wat de hoofdconclusies zijn. Van wanneer dateert het laatste onderzoek? Klopt het dat extensief beheer voor de meeste soorten en habitattypen gepaster is dan intensief beheer? Klopt het dat het cruciaal is om te herkennen welke maatregelen in geen geval op bepaalde terreindelen genomen mogen worden om uit te sluiten dat kwetsbare en karakteristieke soorten en habitattypen benadeeld worden? Zijn er ook alternatieve herstelmaatregelen in beeld, naast de gangbare, zoals maaien, branden, bekalken en baggeren? Zo ja, hoe worden deze onderzocht? Is er al een plan van aanpak welke beheersmaatregelen op welk moment met welke snelheid en intensiteit en voor welke soort genomen kunnen worden, zodat negatieve gevolgen voorkomen of geminimaliseerd worden? Of wordt dit plan ontwikkeld en als onderdeel van de duurzame norm opgenomen in de AMvB, omdat hierin aan het programma verdere eisen zullen worden gesteld?

Onderzoek naar de effecten van herstelmaatregelen vindt doorlopend plaats, met name in het kader van het OBN-kennisprogramma. Ook vanuit de toepassing van erkende herstelmaatregelen in de praktijk komt informatie beschikbaar over eventuele schadelijke neveneffecten. Beide informatiestromen worden verwerkt in actualiseringen van het rapport Herstelstrategieën stikstofgevoelige habitats. Zo zijn teksten over plaggen in het verleden al genuanceerd. De actuele versie van deze tekst staat op de Natura 2000-website (www.natura2000.nl/meer-informatie/herstelstrategieen).
Extensief beheer is op de lange termijn inderdaad gepaster dan intensief beheer. Maar het kan voor de korte termijn noodzakelijk zijn om intensief te beheren, zodat de stikstoferfenis wordt opgeruimd. Inderdaad is het cruciaal dat er binnen de gebieden zorgvuldig wordt bepaald welke maatregel gepast is, zodat een optimaal resultaat wordt bereikt en onbedoelde schadelijke neveneffecten worden vermeden.
Zodra alternatieve herstelmaatregelen bekend zijn, worden ze nationaal beoordeeld en internationaal gereviewed, en vervolgens op de genoemde website gepubliceerd als erkende (vrijgegeven) herstelmaatregel. Zo is onlangs het gebruik van steenmeel vrijgegeven.
Het bedoelde plan van aanpak is het beheerplan per Natura 2000-gebied en de daaruit voortvloeiende uitwerkingsplannen. De regels daarover vormen, gezien de aard, de omvang en het detailniveau, geen onderdeel van de amvb.

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie constateren dat de regering stelt dat de toename in doelbereik uiteindelijk alleen te realiseren valt door een combinatie van maatregelen, zoals die om de gevolgen van te hoge stikstofdeposities in het verleden te herstellen; natuur(verbeter)maatregelen zoals grondwaterstandverhoging in en naast natuurgebieden en meer natuurinclusieve landbouw. Deze leden vinden dat natuurherstelmaatregelen zoals het kappen van bomen of het afplaggen van grond niet de oplossing zijn om de natuur te herstellen. Zolang stikstofemissies niet drastisch verminderd zijn tot waarden die de natuurgebieden niet langer schaden, en zolang de bron van de natuurschade dus blijft bestaan, blijft het dweilen met de kraan open, hebben herstelmaatregelen

weinig zin en kunnen deze de natuur zelfs verder beschadigingen. Herstel van de natuur is van cruciaal belang voor Nederland en is ook wettelijk verplicht, maar begint met het structureel en significant terugdringen van de bron van de schade. Met het door de regering gestelde doel, waarbij afgeweken wordt van het Advies van Adviescommissie Stikstofproblematiek, zullen stikstofdeposities niet genoeg verminderen voor het behalen van een goede instandhouding. Op de helft van de hectares van beschermde natuurgebieden zal zelfs ná het jaar van de resultaatverplichting (2030) nog een onverantwoord hoge stikstofdepositie plaatsvinden. En zelfs op de hectares die met dit wetsvoorstel wél geholpen worden, zal stikstofdepositie zich tot 2030 blijven stapelen op de te hoge depositie uit het verleden, met alle gevolgen van dien.

6.3 Tussendoelen programma

267. Tussendoelen spelen een belangrijke rol in de beoordeling van de voortgang van het programma, zo lezen de leden van de VVD-fractie. Deze leden vragen de regering op welke wijze de tussendoelen worden bepaald, en of hier rekening wordt gehouden met de ingroeipaden van de afzonderlijke (bron)maatregelen? Voorts lezen deze leden dat bij de tussendoelen ook de ontwikkelingen in depositie buiten het programma worden betrokken, zoals buitenlandse depositie. Dit roept de vraag op of in voorkomende gevallen ook gesaldeerd kan worden met stikstofreductie op bedrijven in de buurlanden, en welke mogelijkheden de regering voorts ziet ten aanzien beperkingen in stikstofdepositie uit het buitenland.

Bij het opstellen van het programma zal worden bekeken hoe aan de tussendoelen vorm gegeven kan worden. In het programma worden in ieder geval tussendoelen opgenomen die qua indicator afgeleid zijn van de omgevingswaarde voor 2030 zelf. In aanvulling op tussendoelen die zien op de hoeveelheid stikstofgevoelig areaal onder de KDW, kunnen ook andere tussendoelen gesteld worden. Tussendoelen voor natuurherstel en -verbetering zullen in ieder geval betrekking hebben op het tempo, met andere woorden de tijdige uitvoering, van de maatregelen in het programma. Aanvullend hierop kan gekozen worden voor tussendoelen die gericht zijn op de effecten van de maatregelen, waarbij bijvoorbeeld door middel van gebiedsspecifieke procesindicatoren het herstel wordt aangegeven. Tussendoelen zijn onder andere bedoeld om inzicht te geven in de te verwachten effecten van maatregelen met een langzaam ingroeipad, waarbij effecten zich pas na verloop van jaren voordoen. Er wordt dus rekening gehouden met de ingroeipaden van afzonderlijke (bron)maatregelen.
In saldering met buitenlandse bronnen is in het huidige beleid niet voorzien, mede in het licht van de vereiste juridische afdwingbaarheid van een eventuele vermindering van een bron waarmee gesaldeerd wordt. Ik ben met de Vlaamse minister van het Departement Omgeving in gesprek om te bezien hoe we gezamenlijk tot een grensoverschrijdende stikstofaanpak kunnen komen en binnenkort start deze dialoog ook met de Duitse deelstaten Noordrijn-Westfalen en Nedersaksen.

7. Monitoring- en bijsturingssystematiek

7.1. Algemeen: doel en functie monitoring

268. De leden van de VVD-fractie vragen welke hersteltermijnen de regering voor ogen heeft voor aanpassing van het programma, indien het programma en/of bronmaatregelen dienen te worden aangepast op grond van de twee- of zesjaarlijkse rapportages en/of de toetsing aan de tussendoelen.

In het wetsvoorstel krijg ik de opdracht om de voortgang en gevolgen van het programma en om zo nodig het programma aan te passen. Het programma wordt in ieder geval eens in de zes jaar tegen het licht gehouden en zo nodig bijgesteld als een tussendoel niet wordt gehaald, om tijdig de omgevingswaarde te bereiken en om op termijn de instandhoudingsdoelstellingen en de landelijke gunstige staat van instandhouding te kunnen bereiken. Dit is in overeenstemming met de aard van de ook van het programma deel uitmakende natuurverbeteringsmaatregelen, waarvan de effectiviteit over het algemeen pas (integraal) na een aantal jaar waar te nemen is, en sluit daarnaast ook aan bij de zesjaarlijkse cyclus van de Europeesrechtelijke rapportageplicht op grond van de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn, waardoor de totale inzet in samenhang geëvalueerd kan worden. Over de

monitoringsgegevens en de daaruit getrokken conclusies en eventueel daaropvolgende actualisaties breng ik verslag uit aan beide Kamers der Staten-Generaal, zodat deze hun controlerende taak op dit punt kunnen uitoefenen, respectievelijk de uitkomsten kunnen betrekken bij de beoordeling van andere wetgeving die gevolgen kan hebben voor Natura 2000-gebieden.

269. De leden van de CDA-fractie merken op dat de regering voornemens is om een monitorings- en bijsturingssystematiek uit te werken. Hoe gaat dit vormgegeven worden? Wie zijn er betrokken bij de uitwerking? Welke positie hebben bijvoorbeeld de Tweede Kamer of Provinciale Staten en eventuele andere overheden als er bijsturing nodig zou zijn? Zijn er ook mogelijkheden voor bezwaar en beroep op het besluit van bijsturing?

Voor de beantwoording van de vraag hoe de monitoringssystematiek is vormgegeven verwijs ik naar het antwoord op vraag 88. Als uit de monitoring blijkt dat met het programma niet kan worden voldaan aan de omgevingswaarde, dan ben ik verplicht om het programma te wijzigen. Daartoe zal ik samen met de betrokken bestuursorganen zoeken naar een adequate bijstelling van het maatregelenpakket. Vervolgens staat voor eenieder inspraak open tegen de voorgenomen wijziging van het programma. Het parlement zal over de wijziging worden geïnformeerd. Als een programmawijziging tot gevolg heeft dat er iets wijzigt in de uitvoeringsplicht, dan staat daartegen onder de Wnb bestuursrechtelijke rechtsbescherming open voor het betrokken bestuursorgaan. Onder de Omgevingswet ligt dit anders. Tegen een programma en een wijziging daarvan staat onder de Omgevingswet alleen rechtsbescherming open voor zover het programma of de wijziging voorziet in het toestaan van bepaalde activiteiten. Dat is hier niet aan de orde.

270. De leden van de GroenLinks-fractie hebben geconstateerd dat de regering met dit wetsvoorstel voornemens is om de voortgang van het programma tweejaarlijks te monitoren en de ontwikkeling van de staat van instandhouding van de natuur zesjaarlijks te monitoren. De regering zou inzetten op zesjaarlijkse monitoring van de natuur omdat de daadwerkelijke effecten van maatregelen in de natuur een langere tijdspanne zouden vergen. Deelt de regering de opvatting dat de staat van instandhouding van de natuur een van de belangrijkste doelen uit het programma zou moeten zijn? Deelt de regering dat het daarom beter zou zijn om alles integraal tweejaarlijks te monitoren?

Voor de beantwoording van deze vraag verwijs ik naar het antwoord op vraag 88.

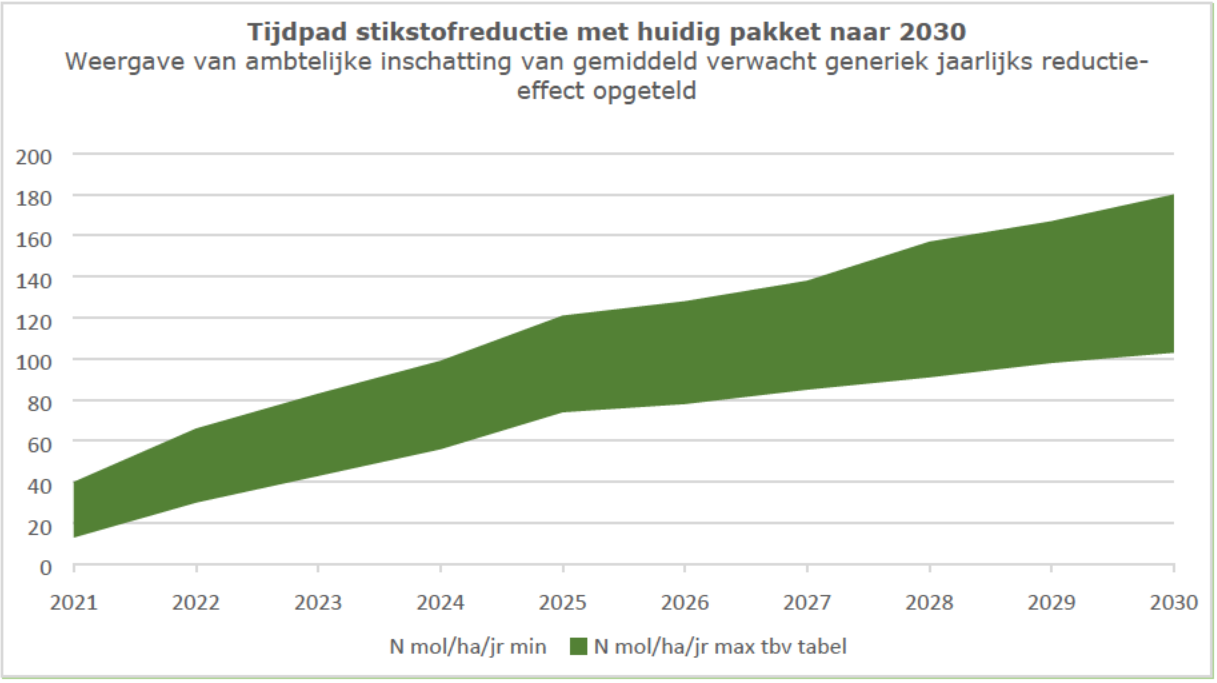
271. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen naar de juridische consequentie als in 2030 de omgevingswaarde niet gehaald wordt.

Voor de beantwoording van deze vraag verwijs ik naar het antwoord op vraag 23.

272. De tussentijdse streefwaarden zijn afhankelijk van het gekozen maatregelenpakket, maar is hier een indicatie te geven van het tempo waarmee het doel in 2030 gehaald wordt?

Inzicht in het reductiepad richting 2030 heeft het PBL gegeven in de Analyse stikstofbronmaatregelen, van 24 april 2020.[20] Zo renderen enkele maatregelen op korte termijn en andere in 2025 of nog later. De gevolgen daarvan voor het percentage aan areaal van de voor stikstof gevoelige habitats in Natura 2000-gebieden dat zich in de jaren tot 2030 onder de KDW bevindt, hangen af van de nadere uitwerking van het maatregelenpakket in het programma. Zie hieronder een grafiek waar de reductie indicatief wordt weergegeven.

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



Zie voetnoot [21]

273. Lopen de tussentijdse streefwaarden in de pas met de monitorings- en bijsturingssystematiek?

Ja, het kabinet zal de tussentijdse streefwaarden koppelen aan de tweejaarlijkse monitoringscyclus. Het gaat immers over de uitvoering en effectiviteit van de maatregelen.

274. Wat is een realistisch tijdpad om te voldoen aan het einddoel om landelijk een gunstige staat van instandhouding te bereiken?

Verschillende condities die door verschillende factoren beïnvloed worden, zijn bepalend voor de ecologische ontwikkeling die vervolgens plaats kan vinden om tot een gunstige staat van instandhouding te komen. Dit maakt het lastig om hier een realistisch en concreet tijdpad aan te verbinden.

275. Deze leden vragen vervolgens of het klopt dat de omgevingswaarde 2030 een resultaatsverplichting voor het Rijk is en dat provincies een inspanningsverplichting hebben voor de maatregelen uit het programma? Wie kan er worden aangesproken als de (tussen)doelen niet worden gehaald?

Zowel de omgevingswaarde voor 2030 als de tussendoelen richten zich tot het Rijk, de omgevingswaarde als resultaatsverplichting en de tussendoelen als inspanningsverplichting. Als een provincie ermee instemt dat een door haar uit te voeren maatregel wordt opgenomen in het programma, dan is zij vervolgens verplicht om die maatregel uit te voeren. Het Rijk kan dus worden aangesproken op het niet halen van de omgevingswaarde en eventueel ook op het ontbreken van

[21] NB. Dit betreft een optelling van bandbreedtes van verwacht generiek effect voor gemiddelden over NL waarvoor verschillende aannames zijn gedaan over bijvoorbeeld verdeling over diersectoren of inschatting animo voor deelname van de binnenvaart regeling voor katalysatoren waardoor deze per maatregel een onzekerheidsmarge van 20% kennen. Daarnaast is handhaving 100% verondersteld. De totale reductie uit bronmaatregelen benodigd voor bereik van de gestelde omgevingswaarde bedraagt, als gevalideerd door PBL en RIVM, 110 N mol/ha/jr, deze grafiek toont dus dat, met onzekerheden, de reductiedoelstelling realistisch en haalbaar is en dat deze in 2025 in bereik is.

voldoende inspanning om de tussendoelen te halen, en provincies (en andere bestuursorganen waarvoor de uitvoeringsplicht geldt) kunnen worden aangesproken op het niet uitvoeren van de maatregelen waarmee zij hebben ingestemd.

De leden van de fractie van de Partij voor de Dieren constateren dat de regering verwacht dat de beschreven monitoring- en bijsturingssystematiek de juridische houdbaarheid van dit wetsvoorstel zal versterken. Deze leden begrijpen dat monitoring en bijsturing nodig zullen zijn om het vastgestelde doel te halen, zeker omdat de genoemde maatregelen gebaseerd zijn op vrijwilligheid. Echter, bijsturing zal altijd plaatsvinden op het vastgestelde doel (50% van de hectares onder de KDW) – en dat doel is te laag ten aanzien van de verplichtingen uit de VHR. Deze leden concluderen daarmee dat bijsturing op een doel dat op zichzelf te laag is, niet veel bij zal dragen aan de juridische houdbaarheid van dit wetsvoorstel.

276. De leden van de SGP-fractie constateren dat vanuit de landbouwsector een voorstel is gedaan voor een Stikstof Depositie Registratie Systeem om geen depositiereducties over het hoofd te zien en een ratjetoe aan (provinciale) registratiesystemen te voorkomen. Pakt de regering dit op, zo vragen deze leden. Zo ja, hoe?

Ik ben mij bewust van het belang dat de landbouwsector hecht aan een goed functionerend stikstofregistratiesysteem en erken dat belang. In dat kader ben ik in overleg met provincies over de opzet en inrichting van een regionaal systeem. Zo ontstaat één technisch samenhangend systeem waar alle bevoegd gezagen gebruik van kunnen maken. Dit voorkomt dat depositiereductie over het hoofd wordt gezien. Het voornemen dat provincies dit op korte termijn gaan benutten voor het registreren van ruimte die resteert bij extern salderen, draag daaraan bij.

277. De leden van de SGP-fractie horen graag hoe de regering de rechtszekerheid van burgers en bedrijven wil waarborgen. De kans is groot dat zij met onverwachtse beleidswijzigingen geconfronteerd worden.

Voor de beantwoording van deze vraag verwijs ik naar het antwoord op vraag 175.

7.2 Monitoring natuuropgave

278. De leden van de D66-fractie vragen waarom geen gebruik wordt gemaakt van in het Netwerk Ecologische Netwerk (NEM) beschikbare trends en data om de staat van instandhouding en de effectiviteit van het beleid te bepalen. Kan de regering toelichten hoe de procesindicatoren worden toegepast?

De trends en data uit het Netwerk Ecologische Monitoring (NEM) worden wel degelijk benut. Bij deze monitoringscyclus wordt aangesloten bij de reeds bestaande monitoring van de beheerplannen (instandhoudingsdoelen van individuele Natura 2000-gebieden) en de Europeesrechtelijke rapportageplicht vanuit de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn (staat van instandhouding), waarvan ook het Netwerk Ecologische Monitoring deel uitmaakt. De gezamenlijke opdrachtgevers in het NEM (LNV, Rijkswaterstaat en provincies) hebben al sterk ingezet op het leveren van trends per Natura 2000-gebied per habitatsoort. Een groot deel van de noodzakelijke trends kan al worden geleverd of de meetprogramma's daarvoor lopen. Voor sommige gebieden en soorten is versterking op monitoring nodig. De provincies zijn op dit moment bezig om de aard en omvang hiervan landelijk in kaart te brengen. Naar verwachting zullen de resultaten hiervan in het eerste kwartaal van 2021 beschikbaar komen. Bij de habitattypen van de Habitatrichtlijn gaat het om oppervlaktes en kwaliteit. De oppervlaktes habitattypen worden bepaald op basis van habitattypekaarten.
Met de uitvoering van herstelmaatregelen wordt een proces van ecologisch herstel gestart. Om de (beoogde) effecten van de herstelmaatregelen (en/of een set aan maatregelen) te kunnen volgen, is voor de monitoring daarvan een aanpak met 'procesindicatoren' uitgewerkt. Een dergelijke tussentijdse bepaling van effecten geeft belangrijke informatie en dient als indicator voor het optreden van het met de maatregel beoogde ecologisch herstel, nog voordat het ecologisch herstel zelf betrouwbaar te meten is.

279. De leden van de SGP-fractie horen graag of en wanneer de Nationale Databank Flora en Fauna open wordt gesteld voor particuliere initiatiefnemers, zodat zij gratis inzage kunnen krijgen in de voor hen relevante ecologische data ten behoeve van het onderbouwen van vergunningaanvragen. Deze leden wijzen in dit verband op de door de Eerste Kamer aangenomen motie van het lid Schalk c.s. (Kamerstuk 35 347, letter M) en toezeggingen daaromtrent.

Reeds vanaf 30 juni 2020 kunnen particuliere initiatiefnemers gratis inzage krijgen in de natuurdata van de Nationale Databank Flora en Fauna (NDFF) voor zover dat betrekking heeft op stikstof gerelateerde vergunningaanvragen. Ik heb dit meegedeeld tijdens de behandeling van de Aanvullingswet Natuur in de Eerste Kamer op 30 juni 2020. De motie van het lid Schalk is hiermee uitgevoerd.

7.3. Monitoringssystematiek

280. De leden van de CDA-fractie lezen dat als onderdeel van een eventuele wijziging van het programma gekozen kan worden voor een ander karakter van de maatregelen. Kan aan deze leden duidelijk gemaakt worden hoe de Tweede en Eerste Kamer maar ook Gedeputeerde Staten, Statenleden, Burgemeester en Wethouders en gemeenteraadsleden hierbij betrokken worden?

Andere overheden zoals provincies en gemeenten worden bij het opstellen van een programmawijziging betrokken voor zover die wijziging voor hen relevant is. Verder is in het wetsvoorstel voorzien in tijdige betrokkenheid van het publiek alsmede het parlement bij de vaststelling en ook de wijziging van het programma. Tevens zal het parlement over de vaststelling, actualisering en wijziging van het programma geïnformeerd worden. Voor een nadere toelichting verwijs ik naar het antwoord op vraag 196.

De afgelopen tijd leert ons dat monitoring met veel onzekerheden is omgeven. Vanuit het veld horen wij dat "nieuwe AERIUS" (opengesteld op 15 oktober 2020) andere uitkomsten geeft dan "oude AERIUS".

281. Maar ook constateren deze leden dat bij andere Europees gehanteerde modellen de invloed van het buitenland groter is. Kan aangegeven op welke termijn het Advies van de commissie-Hordijk met betrekking tot het gebruiken van een mix van modellen wordt geïmplementeerd en wat dit betekent voor de invloed van het buitenland in onze modellen? Wetenschappelijke rapporten, bijvoorbeeld het onderzoek naar beoordeling van voedingsstofdeposities als gevolg van wegverkeer in gevoelige biotopen, laten onder andere verschillen zien tussen gemeten en gemodelleerde deposities. Hoe wordt daarmee omgegaan bij het bepalen van 50% KDW? Ook excretiecijfers en emissiefactoren in de veehouderij zijn onderhevig aan regelmatige bijstelling. Hoe wordt omgegaan met deze onzekerheden in de monitoringssystematiek? Wat is de rechtszekerheid voor burger en ondernemer in deze?

Voor de doorrekening van het maatregelenpakket van het wetsvoorstel Stikstofreductie en natuurverbetering wordt binnen AERIUS gebruikgemaakt van het Operationele Prioritaire Stoffen model (OPS). Dit model rekent op nationaal niveau alle emissiebronnen door, inclusief autonome ontwikkelingen. Zoals in de kabinetsreactie van 13 oktober 2020 (met het kenmerk 2020Z18691) op het eindadvies van het Adviescollege Meten en Berekenen Stikstof is aangegeven, richt ik een nationaal Kennisprogramma Stikstof in, waarin onder meer expliciet wordt gekeken naar het gebruik van meerdere modellen (zogenaamd ensemble-modellering) om de uitkomsten van de berekeningen robuuster te maken. De verschillen tussen de modellen, waar het gaat om de depositiebijdragen van de verschillende sectoren en de bijdrage uit het buitenland komen hierbij aan de orde. In reactie op de rapporten van het Adviescollege is ook aangegeven het aantal meetpunten uit te breiden en verder onderzoek te doen naar gebruik van satellietgegevens. Het RIVM vergelijkt de modelberekeningen met de metingen en stelt de modelberekeningen indien nodig bij. Het resultaat is de meest nauwkeurige en betrouwbare inschatting die gemaakt kan worden van de herkomst en depositie van (stikstof)emissies van de verschillende sectoren en bronnen.

282. De leden van de D66-fractie vragen wat de reden is dat nieuw onderzoek naast bestaande monitoring wordt gezet in plaats van dat informatiedoelen worden toegevoegd aan de bestaande

monitoring? Kan de regering toelichten waarom met de vaststelling van de effectiviteit van stikstofreducerende maatregelen frequenter kunnen plaatsvinden dat die van de 31 natuurherstel- en –verbeteringsmaatregelen? Op welke manier kunnen huidige activiteiten en inspanning van natuurbeheer gelegd worden naast de nieuwe monitoring? Deze leden zijn van mening dat het mogelijk moet zijn, in het belang van de natuur, om inspanning van de afgelopen jaren mee te nemen in de monitoring van de nieuwe inspanning. Is de regering dit met hen eens?

Voor de uit te werken monitoringssystematiek is de bestaande monitoring het vertrekpunt. Deze wordt waar nodig aangevuld en uitgebreid. Dat zal in ieder geval gelden voor de extra maatregelen die in het kader van het programma worden genomen en de tussendoelen die daarvoor worden vastgesteld. Om de (beoogde) effecten van de (set aan) maatregelen te kunnen volgen, wordt gedacht aan procesindicatoren, waarmee tussentijds informatie beschikbaar komt die een indicatie is voor het optreden van het met de maatregel beoogde ecologisch herstel, nog voordat het ecologisch herstel zelf betrouwbaar te meten is. Een hogere frequentie van het beoordelen van de staat van instandhouding acht het kabinet weinig zinvol, omdat het tijd kost voordat effecten van maatregelen in de natuur zichtbaar zijn. Een hogere jaarlijkse frequentie (jaarlijks) van het in beeld brengen van de omvang van de stikstofdepositie is mogelijk omdat hier hoe dan ook ten behoeve van vergunningverlening een actueel beeld van moet zijn, dit wordt verkregen met behulp van het rekenmodel AERIUS.

283. De leden van de D66-fractie vragen tevens waarom niet gekozen is voor een jaarlijkse rapportage over de (aantal)ontwikkeling van beschermde soorten en habitats per gebied die in lijn is met de zesjaarlijkse artikel 17-rapportage. Deze leden zijn van mening dat het mogelijk moet zijn om eerder bij te sturen op de genomen maatregelen dan om de zes jaar. Er wordt immers ieder jaar gemeten en gerapporteerd en dus is bijsturing volgens hen mogelijk. Is de regering het met hen eens?

Voor de beantwoording van deze vraag verwijs ik naar het antwoord op vraag 88.

284. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen waarom de monitoringssystematiek niet in de wet wordt vastgelegd.

De monitoring en bijsturing worden op hoofdlijnen op wetsniveau geregeld[22] en nader uitgewerkt bij amvb, overeenkomstig met de uitgangspunten van het stelsel van de Omgevingswet. Op wetsniveau wordt bijvoorbeeld geregeld dát er wordt gemonitord en dat het programma wordt gewijzigd als daaruit blijkt dat met het programma niet kan worden voldaan aan de omgevingswaarde. De frequentie van monitoring wordt geregeld met de amvb.

7.4 Tussendoelen, referentiesituatie en monitoring

285. De leden van de CDA-fractie lezen hier kort samengevat: als instandhoudingsdoelen in gevaar komen, dan kan de omgevingswaarde aangepast worden. Hoe is dat te verklaren nu uit Doorlichting Natura 2000 (ArcAdis, 25 september 2020) en ook in gebiedsanalyses uit het PAS geconstateerd werd dat er geen structureel zwakke gebieden zijn? Deze leden vragen of het niet verstandiger is om alleen in die situaties dat er verslechtering optreedt de omgevingswaarde aan te scherpen. Daarbij komt dat zij constateren dat een aantal KDW ook op langere termijn niet haalbaar geacht mogen worden. Deelt de regering deze constatering en zorg en is er bereidheid om de manier waarop aanpassing van de omgevingswaarde plaats gaat vinden opnieuw tegen het licht te houden? Zo nee, waarom niet?

In het onderzoek naar Natura 2000 is geconstateerd dat voor alle gebieden waar knelpunten zijn in relatie tot het realiseren van de instandhoudingsdoelstellingen, deze gelegen zijn in invloeden die kunnen worden weggenomen. In veel gevallen gaat het om een te hoge stikstofdepositie. Zolang in een gebied de KDW wordt overschreden is er kans op verslechtering. Verslechtering mag volgens de Vogel- en Habitatrichtlijn niet optreden. Door de voorgestelde omgevingswaarde wordt in 2030 ten minste 50 procent van de hectares met stikstofgevoelige natuur in Natura 2000-gebieden onder de

[22] In de voorgestelde artikelen 1.12f en 1.12h Wnb en in hoofdstuk 20 van de Omgevingswet.

KDW gebracht. In 2030 is dan voor maximaal 50 procent van de hectares met stikstofgevoelige natuur nog steeds sprake van overschrijding van de KDW, maar door de gedaalde stikstofdepositie is die overschrijding lager dan voorheen. Ook is in 2030 is nog niet het achterliggende einddoel bereikt van een gunstige staat van instandhouding voor de betrokken natuurwaarden op landelijk niveau. Zoals ook is vastgelegd als kabinetsvoornemen in mijn brief van 24 april 2020 (Kamerstuk 35 334, nr. 82) wordt nu eerst een omgevingswaarde vastgesteld voor een overzienbare termijn. Het kabinet is zich er echter van bewust dat ook na 2030 een continue opgave bestaat om de gunstige staat van instandhouding van natuur te bereiken én behouden. De structurele aanpak houdt dan ook niet op in 2030. Uiterlijk in 2028 en vervolgens steeds uiterlijk twee jaar voor het verstrijken van de termijn waarbinnen aan de omgevingswaarde moet zijn voldaan, wordt een wetsvoorstel ingediend waarmee de omgevingswaarde voor de volgende periode wordt vastgesteld. Omdat voor het bereiken van de landelijk gunstige staat van instandhouding naast behoudsdoelstellingen óók de uitbreidings- en verbeterdoelstellingen moeten worden gerealiseerd, zal de omgevingswaarde niet alleen worden aangescherpt om verslechtering te voorkomen. De belangrijkste afwegingen bij het bepalen van het ambitieniveau zijn wat ecologisch nodig is en wat maatschappelijk haalbaar is. Daarbij wordt er ook continu gemonitord of behoud in de gebieden is geborgd om wanneer dat nodig is aanvullende of geïntensiveerde (gebiedsgerichte) maatregelen te treffen. Dat hoeft niet noodzakelijkerwijs tot een hogere wettelijke omgevingswaarde te leiden.

286. De leden van de CDA-fractie constateren verder dat gemeenten en provincies op basis van artikel 2.15 Omgevingswet de mogelijkheid krijgen om de omgevingswaarde zelfstandig strenger te maken. Kan de regering uitleggen wat hiervan de reden is? Immers, er worden toch nationale doelstelling geformuleerd en geen doelstellingen per provincie of specifieke gebied?

Als het Rijk bij amvb een omgevingswaarde vaststelt, kunnen gemeenten en provincies geen omgevingswaarden vaststellen in aanvulling op of in afwijking van die bij amvb vastgestelde omgevingswaarde, tenzij bij die amvb anders is bepaald (artikel 2.11, tweede lid, en artikel 2.12, tweede lid, van de Omgevingswet). De omgevingswaarde voor stikstofdepositie wordt echter niet bij amvb vastgesteld maar in de wet. Dat leidt er onbedoeld toe dat de artikelen 2.11 en 2.12 geen belemmering vormen voor decentrale omgevingswaarden in aanvulling op of in afwijking van de omgevingswaarde voor stikstofdepositie. Die omissie in het wetsvoorstel wordt hersteld met bijgaande nota van wijziging, zie de daarin opgenomen wijziging van de artikelen 2.11 en 2.12 van de Omgevingswet. Naar aanleiding van deze wijziging ben ik nagegaan of ook andere bepalingen van de Omgevingswet moeten worden aangepast aan de mogelijkheid dat een omgevingswaarde wordt vastgesteld in de wet. Dat is inderdaad het geval, zie de wijziging van de artikelen 2.24 en 20.2 in bijgaande nota van wijziging.

287. De leden van de SGP-fractie horen graag in hoeverre voor de onderscheiden Natura 2000-gebieden en de habitattypen daarin nulmetingen zijn gedaan en referentiewaarden beschikbaar zijn van de situatie van de natuur op het moment dat de Europese bescherming van kracht werd. Kan de regering voor de gebieden genoemd in figuur 4 aangeven op welke wijze de referentiewaarden zijn vastgelegd?

In figuur 4 op pagina 10 van de memorie van toelichting zijn bij wijze van voorbeeld gebieden genoemd met de herkomst van de depositie. Voor de herkomst van depositie worden geen referentiewaarden vastgelegd, omdat die niet relevant zijn voor de wettelijke doelstelling. Wat betreft de situatie van de natuur op de Europese referentiedatum is de kartering van habitattypen en soorten, erop gericht om per Natura 2000-gebied de situatie ten tijde van het aanwijzingsbesluit (‘t0’) vast te leggen.

8. Partiële vrijstelling Natura 2000-vergunningplicht voor activiteiten van de bouwsector

8.1 Inleiding

De leden van de CDA-fractie merken op dat wanneer bouwactiviteiten in bedrijf worden genomen er ook vaak sprake is van emissie in de gebruiksfase. Zonder Adequate vergunning blijven deze

projecten dus stilliggen. Dit is problematisch, omdat de behoefte aan extra woningen enorm is. Wanneer woningen wel kunnen worden gebouwd, maar niet kunnen worden gebruikt blijven de prijzen voor koophuizen hoog en lossen we het probleem voor starters op de woningmarkt niet op. Voor kleine permanente deposities zou een lage landelijke drempelwaarde van 0,05-0,1 mol/ha/j en een wat hogere regionale drempelwaarde van 0,1-0,5 mol N/ha/j uitkomst bieden.

288. Ziet de regering mogelijkheden om te komen tot een landelijke drempelwaarde voor de gebruiksfase? Kan de regering aangeven of een deel van de 9 mol ontwikkelruimte nodig zou zijn om een landelijke drempelwaarde mogelijk te maken. Zo ja, hoeveel dan? Deze leden vragen zich af of een partiële vrijstelling ook overwogen is voor industriële bedrijven, MKB-bedrijven en bedrijven in de land- en tuinbouw. De redenatie die wordt gebruikt voor de bouwfase zou toch ook gebruikt kunnen worden voor andere sectoren? Zo nee, waarom niet? Metingen en modellen kennen een mate van grote onzekerheid. Kan deze onzekerheid niet ingezet worden voor een kleine drempelwaarde of een partiële vrijstelling?

Kenmerkend voor de activiteiten van de bouwsector is dat het gaat om tijdelijke werkzaamheden die jaarrond op steeds wisselende locaties door het hele land plaatsvinden met een tijdelijke stikstofemissie veroorzaakt door verbrandingsmotoren. Zodra de bouwactiviteit is afgerond stopt de betreffende stikstofemissie. Het toelaten van tijdelijke emissies van activiteiten van de bouwsector met een partiële vrijstelling zal, in het licht van de effectiviteit van de structurele aanpak, het bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen niet in de weg staan.
In de gebruiksfase gaat het om emissies die door hun structurele karakter een duidelijker langdurig locatiegebonden effect hebben en om een permanente belasting van de Natura 2000-gebieden die samenhangt met het gebruik van het gebouwde of aangelegde werk. Anders dan bij de bouwfase kan bij de gebruiksfase niet generiek onderbouwd worden dat deze permanente belasting niet leidt tot aantasting van het Natura 2000-gebied. Daarom is de partiële vrijstelling niet van toepassing op andere sectoren waar sprake is van permanente uitstoot. Voor een nadere toelichting over het instellen van regionale drempelwaarden, verwijs ik u naar het antwoord op vraag 14.

289. De leden van de CDA-fractie constateren dat in enkele provincies extern salderen mogelijk is. Op welke manier kunnen PAS-melders wier vergunningen nog niet legaal gehouden is, tot verkoop of verleasen overgaan? Kan verleasen van stikstofruimte worden toegepast door bedrijven die hun feitelijke gerealiseerde capaciteit niet volledig benutten? Gaat dit leiden tot een (definitieve) lagere referentie situatie voor saldo gevende bedrijven? Geldt dit ook voor bedrijven die niet over een natuurvergunning of omgevingsvergunning milieu en/of natuur beschikken, maar alleen over een melding ingevolge het Activiteitenbesluit? Hoe ziet de feitelijke situatie er aan het einde van de verleasperiode dan uit? Zal dan de ingeperkte melding als referentiesituatie gelden en leiden tot een beperking van bestaande rechten?

PAS-melders die op dit moment geen Wnb-vergunning hebben, kunnen geen saldogever zijn bij extern salderen of verleasen, omdat dit alleen op basis van een vergunning kan. Zoals neergelegd in (provinciale) beleidsregels, gaat het thans bij verleasen om de toegestane en feitelijk gerealiseerde capaciteit bij de saldogever. In geval van een melkveehouder is dat de capaciteit van daadwerkelijk gebouwde stal(len) en niet het aantal stuks vee dat hij heeft. De capaciteit moet hierbij aantoonbaar buiten gebruik gesteld worden. Uitgangspunt is dat verleasen niet leidt tot een lagere referentiesituatie voor saldogevende bedrijven. Aan het einde van de verleasperiode kan de saldogever de betreffende ruimte zelf weer gebruiken. Verleasen betekent voor saldogevers dus geen verlies van rechten na de verleaseperiode. Een uitzondering kan saldogevers betreffen die alleen beschikken over een melding Activiteitenbesluit. Het tijdelijk beperken van hun toestemming ten gunste van een saldo-ontvanger moet namelijk gebeuren met een nieuwe (ingeperkte) melding en als zij later zelf weer de volledige ruimte willen kunnen gebruiken, dan kan dat alleen met wederom een nieuwe melding, waarbij de eerdere ingeperkte melding als referentiesituatie zal gelden.

290. De leden van de GroenLinks-fractie lezen dat de wet een partiële vrijstelling van de vergunningsplicht regelt voor de bouwsector. Hoe breed is de definitie voor de typen bouwprojecten? Geldt de partiële vrijstelling ook voor natuurherstelmaatregelen, duurzame energieprojecten en projecten ter verbetering van het openbaar vervoer? Per wanneer kan de bouwsector gebruikmaken van de partiële vrijstelling van de vergunningplicht?

Het wetsvoorstel bevat een partiële vrijstelling van de vergunningplicht wat betreft de gevolgen van de stikstofdepositie door tijdelijke activiteiten van de bouwsector. De aanwijzing van activiteiten vindt plaats bij amvb. In de concept-amvb is nu opgenomen dat onder de partiële vrijstelling vallen: het bouwen en slopen van een bouwwerk (in de zin van de Woningwet en de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht) en het aanleggen, wijzigen en opruimen van een werk (zoals een weg, een dijk of energie-infrastructuur). De vrijstelling omvat de vervoersbewegingen die samenhangen met de werkzaamheden, zoals aan- en afvoer van bouwmaterialen en bouw- en sloopafval, transport van werknemers en werktuigen van en naar de bouwplaats en de emissies van werktuigen op de bouwplaats (aggregaten, bouwmachines, baggervoertuigen et cetera). De vrijstelling is beperkt tot activiteiten tijdens de bouwfase. Voor stikstofdepositie die vrijkomt tijdens de gebruiksfase blijft de vergunningsplicht ongewijzigd.

De bouwsector kan gebruikmaken van de partiële vrijstelling als de amvb in werking treedt die (met toepassing van het voorgestelde artikel 2.9a Wnb) de activiteiten aanwijst die onder de vrijstelling vallen. De concept-amvb wordt zeer binnenkort bij beide Kamers voorgehangen en opengesteld voor consultatie. Ik streef ernaar dat de amvb in de eerste helft van 2021 in werking treedt.

291. De leden van de SP-fractie ondersteunen het voorstel voor een partiële vrijstelling Natura 2000-vergunningsplicht. Deze leden maken zich wel zorgen over de juridische houdbaarheid van deze vrijstelling, parallel aan de inbreng van Bouwend Nederland. Zij vragen de regering deze nader te onderbouwen. Zij vragen specifiek om in te gaan op het door de Raad van State genoemde vereiste geloofwaardige en structurele pakket van bron- en natuurmaatregelen.

Het wetsvoorstel voorziet in de wettelijke verankering van de structurele aanpak van de stikstofproblematiek met een pakket van maatregelen. Kern van deze aanpak is met volle inzet te werken aan herstel en versterking van de natuur en het terugdringen van de stikstofuitstoot. Met een omvangrijk pakket aan natuur- en bronmaatregelen en bijbehorende middelen geeft het kabinet langjarig een concrete, substantiële invulling aan deze opgave.
De partiële vrijstelling ziet uitsluitend op tijdelijke stikstofemissies door activiteiten van de bouwsector gedurende de bouwfase. Kenmerkend voor die activiteiten is dat het gaat om tijdelijke werkzaamheden die jaarrond op steeds wisselende locaties door het hele land plaatsvinden met een beperkte en tijdelijke stikstofemissie veroorzaakt door verbrandingsmotoren. De partiële bouwvrijstelling geldt niet voor eventuele stikstofemissie in de gebruiksfase.

Het kabinet is van mening dat de partiële vrijstelling, gelet op tijdelijkheid van emissies van activiteiten van de bouwsector (bouwfase), in het licht van de effectiviteit van de structurele aanpak het bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen niet in de weg staat. Bij de vormgeving van de partiële vrijstelling is rekening gehouden met het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State. Die stelt dat een partiële vrijstelling voor tijdelijke deposities door de bouwsector verdedigbaar kan zijn in het licht van een geloofwaardig en effectief pakket van maatregelen die nodig zijn voor de verwezenlijking van de instandhoudingsdoelstellingen van de desbetreffende Natura 2000-gebieden en om ervoor te zorgen dat de kwaliteit van de natuurlijke habitats van soorten in het desbetreffende gebied niet verslechtert. Daaraan wordt invulling gegeven met het pakket aan natuur- en bronmaatregelen en met de waarborgen die in het wetsvoorstel zijn opgenomen, waaronder een resultaatsverplichting en de monitorings- en bijsturingssystematiek.

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie merken op dat verschillende experts, waaronder de Raad van State, benadrukken dat een vrijstelling van de vergunningplicht voor bouwactiviteiten alleen juridisch verdedigbaar is wanneer daar een structureel en geloofwaardig pakket van maatregelen tegenover staat, waarmee op den duur alle natuurdoelstellingen gehaald worden. Bovendien moet het vaststaan dat die maatregelen gerealiseerd zullen worden. Helaas stellen deze leden dat daar met dit wetsvoorstel niet aan voldaan wordt. Zij zien ook het belang van de woningbouw in, maar vrezen dat de bouw niet geholpen zal zijn met dit wetsvoorstel. Dit wetsvoorstel zorgt dat slechts in de helft van de Natura 2000-gebieden de natuurdoelen die de VHR stelt gehaald zullen worden. In de overige Natura 2000-gebieden zal de natuurkwaliteit tot 2030 en daarna verder achteruitgaan, omdat de stikstofdepositie daar boven de KDW blijft. Bovendien hebben deze leden twijfels over de zekerheid waarmee de bronmaatregelen genomen zullen worden, omdat deze geen verplichtend karakter

hebben, maar gebaseerd zijn op vrijwilligheid. Zij betreuren het dan ook dat de regering niet voor de juiste doelen en maatregelen heeft gekozen om de stikstofuitstoot terug te dringen, waarmee een vergunningsvrijstelling voor bouwactiviteiten wél gelegitimeerd zou zijn en waarmee de vergunningverlening voor de bouw daadwerkelijk vlot kan worden getrokken.

292. De leden van de SGP-fractie ontvangen graag aan nadere inschatting van de gemiddelde depositie als gevolg van de jaarlijkse tijdelijke emissies van activiteiten in de bouwfase. Het RIVM heeft eerder aangegeven dat bij de bouw van 75.000 woningen in de gebruiksfase sprake zal zijn van gemiddeld 0,3 mol stikstofdepositie/ha/jaar. Het RIVM tekende daarbij aan dat de depositie door de aanlegfase in de meeste gevallen niet dominant is. Kortom, ook de optelsom van alle deposities door de aanlegfase van bouwprojecten zal in het niet vallen bij de gemiddelde totale depositie. Deelt de regering de mening van deze leden dat de voorgestelde partiële vrijstelling in zichzelf daarom al geen significant negatieve effecten op de natuurlijke kenmerken van Natura 2000-gebieden kan veroorzaken?

De precieze stikstofdepositie door de bouwfase is van meerdere factoren afhankelijk, waaronder de grootte van het project en de afstand tot Natura 2000-gebieden. Voor 2018 is door TNO berekend dat de bijdrage van de tijdelijke bouwactiviteiten aan de totale depositie 1,3 % bedroeg.[23] De totale bijdrage van emissies door activiteiten van de bouwsector ten opzichte van andere sectoren is daarmee inderdaad zeer beperkt.
Gelet op de kenmerken van activiteiten in de bouwfase (voor nadere informatie hierover verwijs ik u naar het antwoord op vraag 288) zal het toelaten van tijdelijke emissies van activiteiten van de bouwsector met een partiële vrijstelling, in het licht van de effectiviteit van de structurele aanpak, het bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen niet in de weg staan. Om die reden acht het kabinet de partiële vrijstelling verdedigbaar.

8.2 Hoofdlijnen wetsvoorstel op onderdeel emissies in de bouwfase

293. De leden van de VVD-fractie vragen de regering hoe de partiële vrijstelling wordt ingevuld. Zal de partiële vrijstelling gelden voor alle bouwactiviteiten (waarbij aangesloten wordt bij de afbakening van "bouwsector" in het eindadvies van het Adviescollege Stikstofproblematiek) en daarenboven ook andere aan te wijzen activiteiten, zoals sloop- en aanlegwerkzaamheden? Wanneer zal de vrijstelling van kracht worden? Beoogt de regering de AMvB waarin activiteiten worden aangewezen gereed te hebben zodra het onderhavige wetsvoorstel zal zijn aanvaard door de Eerste Kamer? Wordt de logistieke stroom rond een bouwplaats ook meegenomen in de partiële vrijstelling van bouwactiviteiten?

De partiële bouwvrijstelling wordt nader ingevuld bij amvb, door daarin de activiteiten aan te wijzen die onder de vrijstelling vallen. De concept-amvb wordt zeer binnenkort voorgehangen bij het parlement en in consultatie gebracht. Het kabinet hoopt dat de amvb kan worden vastgesteld zodra het wetsvoorstel zal zijn aanvaard door de Eerste Kamer, en dat de vrijstelling in de eerste helft van 2021 in werking kan treden. De concept-amvb sluit inderdaad aan bij de afbakening van "bouwsector" in het eindadvies van het Adviescollege Stikstofproblematiek. In het concept is nu opgenomen dat onder de partiële vrijstelling vallen: het bouwen en slopen van een bouwwerk (in de zin van de Woningwet en de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht) en het aanleggen, wijzigen en opruimen van een werk (zoals een weg, een dijk of energie-infrastructuur). De vrijstelling omvat de vervoersbewegingen die samenhangen met de werkzaamheden, zoals aan- en afvoer van bouwmaterialen en bouw- en sloopafval, transport van werknemers en werktuigen van en naar de bouwplaats en de emissies van werktuigen op de bouwplaats (aggregaten, bouwmachines, baggervoertuigen et cetera). De vrijstelling omvat dus ook de logistieke stroom rond de bouwplaats, maar omvat niet de productie van bouwmaterialen.

[23] Verkennende notitie TNO 'NOx reductiedoel, -pad en beleidspakket bouwsector'. Zie: https://www.woningmarktbeleid.nl/onderwerpen/stikstof/documenten/publicaties/2020/10/13/verkennende-notitie-tno-nox-reductiedoel--pad-en-beleidspakket-bouwsector

294. De leden van de VVD-fractie vragen de regering op welke wijze de benodigde stikstofruimte voor de gebruiksfase wordt berekend. Wordt deze bepaald op het moment van vergunningverlening of op moment van ingebruikname? Hoe weegt hierin mee dat voor wegen die nog gebouwd moeten gaan worden op het moment van ingebruikname een groter deel van het verkeer op grond van het Klimaatakkoord elektrisch plaatsvindt?

In het kader van toestemmingverlening wordt de depositiebijdrage van plannen en projecten voor zowel de aanleg- als gebruiksfase berekend met de wettelijk voorgeschreven versie van AERIUS Calculator. Bij de berekening van de depositie in de gebruiksfase wordt uitgegaan van de maximale depositie van een plan of project die in de gebruiksfase kan optreden. Dat kan in het eerste jaar na ingebruikname zijn, maar bijvoorbeeld ook in 2030.
Bij wegprojecten worden voor de gebruiksfase prognoses gemaakt van de verkeersintensiteiten in zowel de situatie met als zonder uitvoering van het project. Vervolgens wordt de stikstofdepositie in beide situaties berekend. Hierbij wordt gebruik gemaakt van emissiefactoren voor wegverkeer in AERIUS Calculator, die jaarlijks bepaald worden door TNO, PBL en RIVM. Deze emissiefactoren geven inzicht in de gemiddelde emissies van het wagenpark en worden bepaald voor de huidige situatie en toekomstjaren. Bij de emissiefactoren voor de toekomstjaren is rekening gehouden met de geleidelijke verschoning van het wagenpark.
De emissiefactoren voor toekomstige zichtjaren zijn gebaseerd op vaststaand beleid zoals dat bekend was bij het opstellen van die ramingen. De effecten van het klimaatakkoord zijn nog niet verwerkt in deze ramingen.
Bij de berekening van de depositiebijdragen van wegenprojecten wordt de verwachte depositiebijdrage van het project dus bepaald door de toekomstige situatie met realisatie van het project te vergelijken met de toekomstige situatie zonder realisatie van het project. In beide situaties wordt uitgegaan van dezelfde emissiefactoren waarin rekening is gehouden met de autonome verschoning van het wagenpark. Een grotere of snellere verschoning van het wagenpark kan leiden tot een kleinere depositiebijdrage van een project, maar zal een berekende depositiebijdrage niet wegnemen. Overigens zal de realisatie van wegenprojecten niet leiden tot toenames van de landelijk gemiddelde depositiebijdragen door wegverkeer ten opzichte van de huidige situatie. Tussen 2018 en 2030 voorziet PBL een daling van de totale NO_X emissies door wegverkeer met ruim 50%, waarbij op voorhand ook rekening is gehouden met de realisatie van wegenprojecten uit het MIRT.

295. De leden van de ChristenUnie-fractie merken op dat conform de voorlichting van de Raad van State uit november 2109 aanvankelijk alleen een regionale drempelwaarde werd overwogen. Nu wordt een drempelwaarde (vrijstelling) voor een sector, namelijk de bouwsector geïntroduceerd. Is deze regionale drempelwaarde nu helemaal van de baan, zo vragen deze leden. Wanneer kan de bouwsector gebruikmaken van deze vrijstelling? Wat gebeurt er met de stikstofemissie en -depositie van bouwprojecten in de gebruiksfase (zoals autoverkeer)? Hoeft deze niet gecompenseerd te worden?

Voor de beantwoording van de vragen over (on)mogelijkheden van een drempelwaarde, verwijs ik u naar het antwoord op vraag 14.

De bouwsector kan gebruikmaken van de partiële vrijstelling als de amvb in werking treedt die (met toepassing van het voorgestelde artikel 2.9a Wnb) de activiteiten aanwijst die onder de partiële vrijstelling vallen. De concept-amvb wordt zeer binnenkort bij beide Kamers voorgehangen en opengesteld voor consultatie. Ik streef ernaar dat de amvb in de eerste helft van 2021 in werking treedt.

De partiële vrijstelling geldt niet voor de gebruiksfase. Als een project ook in de gebruiksfase depositie van stikstof veroorzaakt, dan moet die depositie dus betrokken worden bij de beoordeling of er sprake is van een Natura 2000-vergunningplicht met betrekking tot stikstof en indien dat het geval is bij het verlenen van een Natura 2000-vergunning.

9. Wetgevingsaspecten

296. De leden van de ChristenUnie-fractie constateren dat het voorliggende wetsvoorstel een voorbeeld van kaderwetgeving is, die later nader wordt ingevuld met AMvB's. Hoe wil de regering de Kamer als medewetgever hierbij betrekken, zo vragen deze leden. Is er niet te veel gedelegeerd naar AMvB's? Wat is het criterium geweest voor wat op het niveau van de wet moet worden verankerd en wat op het niveau van AMvB's en ministeriële regelingen kan landen?

Voor de totstandkoming en wijziging van amvb's onder de Omgevingswet geldt een voorhangprocedure, waardoor betrokkenheid van het parlement steeds is verzekerd. De concept-amvb wordt zeer binnenkort voorgehangen bij het parlement en in consultatie gebracht. Bij de keuze voor het niveau van regelgeving zijn de Aanwijzingen voor de regelgeving gevolgd, met name de aanwijzingen 2.19 (Primaat van de wetgever) en 2.21 (Bij wet vast te stellen voorschriften). Daarnaast is de opzet gevolgd van de beide te wijzigen wetten, de Wet natuurbescherming en de Omgevingswet. In de Wet natuurbescherming wordt relatief veel op wetsniveau geregeld, terwijl de Omgevingswet ervan uitgaat dat de materiële normstelling grotendeels wordt geregeld op amvb-niveau.

10. Toezicht en handhaving

De leden hadden geen vragen bij dit onderdeel.

11. Rechtsbescherming

297. De leden van de CDA-fractie constateren dat het programma stikstofreductie en natuurbescherming alleen bindend is voor de bestuursorganen die verplicht zijn om de in het programma opgenomen maatregelen uit te voeren. Deze leden vragen of dit voldoende rechtsbescherming biedt aan burgers en specifiek aan ondernemers. Immers, er komen wettelijke maatregelen uit het programma voort.

Het programma stikstofreductie en natuurverbetering is als beleidsdocument inderdaad alleen bindend voor het bestuursorgaan dat het heeft vastgesteld. Daarnaast zijn de bestuursorganen die bevoegd zijn om de in het programma opgenomen maatregelen uit te voeren en die met opname van die maatregelen in het programma hebben ingestemd, verplicht om de in het programma opgenomen maatregelen uit te voeren. Die uitvoeringsplicht richt zich alleen tot de betrokken bestuursorganen en heeft nog geen rechtsgevolgen voor burgers en bedrijven. Dergelijke rechtsgevolgen kunnen uiteraard wel verbonden zijn aan de maatregelen zelf. Zo'n maatregel kan bijvoorbeeld regelgeving zijn. In dat geval staat voor een belanghebbende bestuursrechtelijke rechtsbescherming open tegen de concrete besluiten die op grond van die regelgeving worden genomen.

12. Effecten van het wetsvoorstel

12.2 Effect op de regeldruk voor burgers en bedrijven

298. De leden van de CDA-fractie zijn met de regering van mening dat al voor vaststelling van concrete maatregelen rekening gehouden moet worden met de sociaaleconomische gevolgen en de haalbaarheid en de betaalbaarheid van de maatregelen. Hoe gaat de regering dit in de praktijk ook vormgeven? Hoe werkt de inzet van haalbaarheid en betaalbaarheid uit als er gebieden zijn waar de verplichting geldt om verslechtering te voorkomen?

Op basis van de geactualiseerde gebiedsanalyses, waaruit volgt wat eventueel aanvullend nodig is om behoud te garanderen en herstel te realiseren, zal ook op gebiedsniveau een goede balans worden gevonden tussen de vereiste inspanning op natuurherstel en wat sociaal-economisch verantwoord is. Dit wordt concreet vormgegeven door deze afwegingen mee te nemen en te toetsen bij de vormgeving en uitvoering van maatregelen. De amvb die binnenkort zal worden voorgehangen biedt daartoe ook de handvatten. Voor meer informatie hierover verwijs ik u naar het antwoord op vraag 5). Gebiedsprocessen waarbij met belanghebbenden gezocht wordt naar duurzame oplossingen spelen daarbij ook een belangrijke rol.

299. De leden van de CDA-fractie zijn van mening dat elke bestaande economische activiteit nodig is om uit de economische coronacrisis te komen. Onder het vervallen PAS hebben zo'n 10.000 bedrijven legale investeringen gedaan, waarvan na de PAS-uitspraak van 29 mei 2019 kon worden vastgesteld dat deze activiteiten een Wnb-vergunning nodig hadden. Deze leden zijn dan ook van mening dat, als de regering niet in staat is om de PAS-melders legaal te houden, dat grote economische gevolgen zal hebben. En hoe kun je van iemand medewerking vragen als de juridische situatie van zijn of haar bedrijf zo onduidelijk is? Zij ontvangen graag een reflectie van de regering hierop.

Het kabinet deelt de mening dat het van groot belang is om de PAS-melders een vergunning te kunnen verlenen. De individuele melders zijn buiten hun schuld in de huidige rechtsonzekerheid beland. Vanuit de rol als betrouwbare overheid wordt de verantwoordelijkheid om de getroffen initiatiefnemers te helpen door de meldingen in vergunningen om te zetten zwaar gevoeld. Om dit te kunnen doen, is het noodzakelijk om bronmaatregelen te treffen, zoals in het antwoord op vraag 20 is toegelicht. Verschillende sectoren zijn nodig om de aangekondigde maatregelen uit te voeren. Op deze manier kunnen de sectoren helpen bij het op gang brengen van de vergunningverlening in z'n algemeenheid, en specifiek ook bij het verlenen van vergunningen aan de PAS-melders.

300. Er wordt van ondernemers wat gevraagd door de overheid en dan moet je hen ook perspectief bieden, vinden deze leden. Zij willen van de regering zien hoe op korte termijn de PAS-meldingen legaal gehouden worden. Zij nemen in ieder geval geen genoegen met de opmerking dat het proces van meldingen legaal houden complex is en veel tijd in beslag zal nemen. Kan de regering aangeven wanneer deze bedrijven nu de gevraagde duidelijkheid krijgen?

Voor de beantwoording van deze vraag verwijs ik naar het antwoord op vraag 20.

301. Welke mogelijkheden ziet de regering om PAS-melders met een 'generaal pardon' te helpen?

Voor de beantwoording van deze vraag verwijs ik naar het antwoord op vraag 53.

302. Stikstofreductie door het vervroegd stoppen van de nertsenhouderijen kan bijdragen aan het oplossen van het probleem van het legaliseren van meldingen voor de agrarische sector. In welke mate kan dit een uitkomst zijn voor dit probleem?

Het wetsvoorstel voor de vervroegde beëindiging van de nertsenhouderij is op 13 november 2020 bij uw Kamer ingediend (Kamerstukken 35 633). Bij het beëindigen van een nertsenbedrijf gelden dezelfde regels voor het gebruik van stikstof als voor andere sectoren. De ondernemer kan (een deel van) deze ruimte bijvoorbeeld gebruiken om zelf een doorstart te maken. Het kabinet heeft overwogen om het gebruik van stikstofruimte voor nieuwe activiteiten van pelsdierhouders verder te beperken. De Raad van State heeft hier advies over gegeven. Hoewel het innemen van stikstofruimte positief kan bijdragen aan de natuur en andere maatschappelijke doelen, zou dit leiden tot ongelijke behandeling tussen pelsdierhouders en andere veehouders. Daarom ziet het kabinet hiervan af. Het kabinet beziet thans samen met provincies op welke wijze voor beëindigingssituaties, zoals het vervroegd stoppen van de nertsenhouderijen, beperkingen aan het gebruik van de stikstofruimte kunnen worden gesteld. Het gaat dan om beperkingen die recht doen aan zowel het uitgangspunt van rechtsgelijkheid als de wenselijkheid om als overheid sturing te houden op het gebruik van schaarse stikstofruimte met het oog op de te realiseren natuurdoelstellingen en (andere) maatschappelijke doelen, zoals het legaliseren van meldingen.

Het legaal houden van PAS-melders zou moeten bijdragen aan meer aanbod en minder vraag.

303. Deze leden verzoeken de regering uit te leggen waarom agrarische bedrijven door het bevoegd gezag indertijd werden verplicht om vergunningsaanvragen om te zetten naar een melding. Hoe is de ontwikkelruimte voor deze bedrijven vastgelegd? Deze is toch geregistreerd, gecontroleerd en goedgekeurd door het bevoegde gezag?

Er zijn nooit bedrijven verplicht om een bestaande vergunning in een melding om te zetten. De vrijstelling van de vergunningplicht was bedoeld om bedrijven met kleine deposities te faciliteren. De

melding die daar voor veel van de onder de vrijstelling vallende activiteiten was gekoppeld, was bedoeld om zicht te houden op het gebruik van de depositieruimte die voor de vrijstelling in het PAS apart was gezet. Wel heeft de situatie zich voorgedaan dat bedrijven met een reguliere vergunning tijdens het PAS wilden uitbreiden. Als die uitbreiding een extra stikstofdepositie veroorzaakte van tussen de 0,05 mol en de 1,00 in een meldingsplichtige sector, dan kon voor deze uitbreiding geen vergunning worden verleend, maar werd de toestemming via een melding geregeld.

Tijdens het PAS was er een convenant met de landbouwsector gesloten om de depositie van ammoniak met 10 kton terug te dringen. De afspraak was dat de helft van deze reductie ingezet zou kunnen worden voor vergunningen. Vanuit het vertrouwen dat deze reductie bewerkstelligd zou worden, is vooruitlopend op de effecten hiervan deze ruimte al ingezet voor toestemmingverlening, waaronder voor de meldingen. Dit was een verkeerde inschatting, aangezien de emissie door ammoniak (ondanks inzet vanuit de sector) in de praktijk in totaal met 4,7 kton gestegen. De ruimte is dus wel degelijk geregistreerd, gecontroleerd en goedgekeurd door het bevoegd gezag. Maar aangezien de benodigde ruimte om de systematiek van de meldingen legitiem te maken, niet is geleverd, heeft deze systematiek bij de rechter geen stand gehouden.

304. Onder welke voorwaarde gaan de PAS-meldingen legaal gehouden worden? Waarom doet de overheid er nu al meer dan anderhalf jaar over dit te regelen? Is er met de Spoedwet aanpak stikstof niet voldoende stikstofruimte gerealiseerd om de PAS-melders te helpen?

Het kabinet is van start gegaan met de aanpak waarmee de meldingen omgezet worden in vergunningen. De kaders voor het omzetten van PAS-meldingen naar vergunningen zijn inmiddels vastgesteld. Zo is op 4 oktober 2019 (Kamerstuk 32 670, nr. 167) besloten onder welke voorwaarden vergunningverlening weer plaats kon vinden, op 13 november 2019 (Kamerstuk 35 334, nr. 1) zijn criteria voor legalisatie vastgesteld en op 24 april 2020 (Kamerstuk 35 334, nr. 82) is besloten tot maatregelen waarmee de depositie gemitigeerd kon worden. Op basis daarvan is een plan van aanpak ontwikkeld dat nu wordt uitgevoerd. De melders hebben een brief ontvangen waarin verzocht wordt gegevens aan te leveren. Zo kan de melding geverifieerd worden en uiteindelijk de vergunning worden verleend. Zodra de eerste depositiereductie vaststaat en de meldingen zijn geverifieerd, zullen meteen de eerste vergunningen worden verleend. De ruimte die met de Spoedwet aanpak stikstof is vrijgemaakt, is beschikbaar voor woningbouwprojecten en een zevental infrastructuurprojecten. De restruimte kan in de gebiedsgerichte aanpak naar regionale inzichten worden ingezet. Daarbij zal verkend worden of restruimte benut kan worden voor de meldingen.

305. Moeten PAS-melders straks alsnog een Wnb-vergunning aanvragen voor de bestaande situatie? Hoe ziet de regering dat traject voor zich? Is zo'n vergunning daarna dan vatbaar voor bezwaar en beroep door derden? Hetzelfde geldt voor bedrijven die geen vergunning en geen melding hebben omdat ze onder de drempelwaarde vielen.

PAS-melders hoeven geen aparte aanvraag te doen voor een Wnb-vergunning. Als zodanig gelden de gegevens die zij aanleveren voor verificatie van hun melding die worden geverifieerd door de bevoegde gezagen. Vervolgens wordt de melding in een vergunning omgezet zodra er depositieruimte beschikbaar is. Elke vergunning staat open voor bezwaar en beroep. Dat geldt ook voor vergunningen die aan de melders worden verstrekt. Voor de verdere beantwoording van deze vragen wordt verwezen naar het antwoord op vraag 20 en vraag 38.

306. Heeft de regering overwogen middels een ADC-toets, middels één passende beoordeling, alle PAS-melders legaal te houden? Zo nee, waarom niet? Zo ja, wat zijn de uitkomsten hiervan?

Gezien de urgentie en het belang van het omzetten van meldingen naar vergunningen, heeft het kabinet alle mogelijke opties verkend, ook in overleg met de provincies en de betrokken sectoren. In dat kader wordt ook de ADC-toets onderzocht. Bij het kabinet staat voorop dat de vergunningen die afgegeven zullen worden, maximale zekerheid moeten bieden aan de initiatiefnemers. Enerzijds betreft dit de zekerheid over de juridische houdbaarheid van de vergunning. De aanpak waarbij bronmaatregelen gemitigeerd worden met de effecten van de gemelde activiteiten (zoals omschreven in het antwoord op vraag 20) biedt een hoge mate van zekerheid op dit aspect. Anderzijds is de zekerheid van het zo snel mogelijk omzetten van de melding in een vergunning ook van groot belang.

De betreffende aanpak heeft een lange doorlooptijd. Het kabinet erkent dat dit zeer onwenselijk is. Om die reden blijft het kabinet op zoek naar mogelijkheden om de aanpak te versnellen, onder meer via een ADC-toets.

307. Kan de regering aangeven welke actie ze heeft ondernomen na haar toezegging in juni jl. dat ze brieven aan de PAS-melders zou versturen waarin hun nog een keer werd beloofd dat hun situatie gelegaliseerd zou worden?
Onduidelijk is welke toezegging wordt bedoeld. In de brief die de initiatiefnemers van meldingen hebben ontvangen, is aangegeven dat Rijk en provincies eraan werken om de melding in een vergunning om te zetten. Ook is duidelijk geworden dat het verificatietraject noodzakelijk is om deze vergunning te kunnen verlenen.

308. Deze leden vernemen graag wat de stand van zaken is rond de inventarisatie van de stikstofruimte voor PAS-meldingen.

Voor de beantwoording van deze vraag verwijs ik naar het antwoord op vraag 54.

309. Zij vernemen ook graag of er (landbouw-)bedrijven zijn die bij de invoering van het PAS niet over een vereiste Wnb-vergunning beschikten en die door het PAS in juli 2015 werden gelegaliseerd. Hoeveel bedrijven zijn dat en welke status hebben deze bedrijven op dit moment?

Het is zeer aannemelijk dat diverse activiteiten en projecten door het PAS in juli 2015 konden worden gelegaliseerd. De provincies zijn bevoegd gezag voor het overgrote merendeel van de betreffende activiteiten en projecten. Zodoende zijn hierover op het ministerie geen gegevens beschikbaar.

310. Aan hoeveel bedrijven is ten tijde van het PAS een vergunning verleend die op basis van de nu geldende regels niet meer verleend zou worden? Waarom verschilt de positie van deze bedrijven van de PAS-melders? Aan hoeveel (landbouw-)bedrijven is een vergunning verleend die ten tijde van de PAS-uitspraak nog niet definitief was? Waarom verschilt de positie van deze bedrijven van de PAS-melders?

Deze informatie is niet beschikbaar. Om antwoord op die vraag te kunnen geven, zouden alle vergunningen die zijn verleend op grond van het PAS, opnieuw beoordeeld moeten worden met de huidige juridische eisen. De positie is verschillend omdat vergunningen onherroepelijk worden na verstrijken van de beroepstermijn of een finale uitspraak op het beroep. Voor meldingen in het kader van een vrijstellingsregeling geldt dat niet. Dat heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State in haar uitspraak van 29 mei 2019 benadrukt. Natuurvergunningen voor landbouwbedrijven worden door provincies verleend: zij zijn het bevoegd gezag. Zodoende bestaat daar op het ministerie geen overzicht van. Meldingen konden (in tegenstelling tot vergunningen) niet onherroepelijk worden, aangezien dat geen toestemmingsbesluiten waren.

311. De leden van de CDA-fractie constateren verder dat volgens geldende bankregels banken moeten controleren of er een rechtsgeldige Wnb-vergunning aanwezig is. Op dit moment worden bedrijven door de onduidelijkheid rondom onder andere PAS-melders en Wnb-vergunningen in bijzonder beheer geplaatst, is daardoor extra financieel krediet aanvragen niet mogelijk en stranden bedrijfsovernames. Heeft de regering dit in beeld? Zo ja, wat onderneemt zij daar op zeer korte termijn op?

Het kabinet is op de hoogte van het feit dat als gevolg van het meldingenvraagstuk in bepaalde gevallen financieringsproblemen optreden. Specifiek voor de bedrijven die buiten hun schuld in deze situatie terecht zijn gekomen, vind ik het van groot belang dat hiervoor een oplossing wordt gevonden. Op dit moment breng ik zo breed mogelijk oplossingsrichtingen in kaart. In dat kader vinden er onder andere gesprekken plaats met instellingen uit de financiële sector. Zodra ik meer zicht heb op de juridische en financiële haalbaarheid van mogelijke oplossingen zal ik u hierover informeren.

312. Naast de PAS-melders zijn er ook Wnb-vergunningen waarvan nu onduidelijkheid is over de juridische status. Het zijn met name ondernemers die tussen 2015 en 2019 een Wnb-wet vergunning verleend hebben gekregen, maar die nog niet onherroepelijk was. Heeft de regering in beeld hoe groot

deze groep is? Wat wordt voor deze ondernemers ondernomen door de regering of wat is hun perspectief? Deze leden kennen situaties waar volgens de nu fungerende wetgeving een nieuwe Wnb-vergunning aangevraagd zou moeten worden maar dat daarvoor teruggegaan moet worden naar de oorspronkelijke datum van aanwijzing van het Natura 2000-gebied en dat intern of extern salderen, het nemen van zogenoemde mitigerende maatregelen (zoals stalaanpassing) of een individuele passende beoordeling geen soelaas zal bieden. Wat gaat de regering voor deze ondernemers doen die te goeder trouw hebben gehandeld? Kortom, er zal op korte termijn ook voor bedrijven die tijdens de PAS-periode vrijgesteld waren van de vergunnings- c.q. meldingsplicht en de bedrijven die te goeder trouw hebben gehandeld (dit soort bedrijven heeft wel een onherroepelijke bouw- en milieuvergunning (of milieumelding) maar er ontbreekt een NB-vergunning) een oplossing gevonden moeten worden. Dit zijn overigens niet alleen landbouwbedrijven maar ook vele MKB-bedrijven. Hoe gaat de regering dit vormgeven en op welke termijn?

Voor de beantwoording van deze vraag verwijs ik naar het antwoord op vraag 38 en vraag 53.

313. De leden van de CDA-fractie constateren dat de regering samen met de provincies heeft besloten om het beweiden van vee niet vergunningplichtig te beschouwen. Deze leden zijn ook van mening dat het weiden van vee geen op zichzelf staande activiteit is, maar hoort bij het houden van vee, waarvoor een vergunning aanwezig is. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft in haar uitspraak van 9 september 2020 (ECLI:NL: RVS: 2020:2170) hier een wat andere kijk op. Deze leden merken op dat de Afdeling bestuursrechtspraak blijkbaar geen boodschap heeft aan de afspraken die de regering met de provincies heeft gemaakt. Hoe gaat de regering ervoor zorgen dat beweiden van vee daadwerkelijk niet als vergunningplichtig wordt beschouwd?

In de betreffende rechtszaak is geen inhoudelijk verweer op dit punt gevoerd, waardoor deze uitspraak de logische consequentie is. Ook bij de recente uitspraak van de Rechtbank Limburg in een zaak over beweiden en bemesten is de gezamenlijke redeneerlijn van het Rijk en provincies niet getoetst.[24] De afspraken die het kabinet met de provincies heeft gemaakt zijn in lijn met het tussentijds advies van het Adviescollege Stikstofproblematiek 'Bemesten en beweiden in 2020' van 19 december 2019 (Kamerstuk 35 334, nr. 39), waarin is aangegeven dat – gezien het gunstige effect van het weiden van vee voor de stikstofdepositie ten opzichte van het houden van de dieren op stal – voor het weiden van vee geen vergunningplicht aan de orde is. In concrete rechtsprocedures hierover zal bij de Raad van State blijken of dit uitgangspunt juridisch houdbaar is.

13. Advies en consultatie

13.2 Reacties per thema

314. De leden van de CDA-fractie vinden het onduidelijk welke keus de regering nu maakt met betrekking tot het onderscheid van aparte NOx en NH3 registratie. Deze leden hebben vaker uitgesproken er voorstander van te zijn om NH3 en NOx apart te registreren in het stikstofregistratiesysteem. Zij herinneren de regering ook aan de uitspraak "Ik ben er niet principieel op tegen of iets dergelijks. Maar we moeten even goed bekijken of het kan en wat daarvan de gevolgen zijn, alsmede de voor- en nadelen" uit het algemeen overleg over de stikstofproblematiek van 20 februari 2020 (Kamerstuk 35 334, nr. 79). Gaat er in de registraties een onderscheid gemaakt worden tussen NOx-emissies en NH3-emissies? Zo nee, waarom niet? Zo ja, op welke termijn gaat dit geregeld worden? Kan de regering aangeven hoe stikstofdepositie geregistreerd gaat worden? Wordt in registratie ook onderscheid gemaakt in wat binnenkomt via extern salderen ofwel binnenkomt middels het reduceren met behulp van bronmaatregelen? Wordt er gelabeld per economische sector? Hoe wordt voorkomen dat de onderscheidenlijke plafonds van NH3 en met name NOx (door extern salderen) binnen de NEC-richtlijn niet overschreden worden?

Het Kabinet kiest in de structurele aanpak voor een doelstelling op depositiereductie. Hoewel er bij de uitwerking en de uitvoering vooral nationale sturing is op NOx en gebiedsgerichte sturing op NH3, is

[24] ECLI:NL:RBLIM:2020:8407

een harde scheiding vooralsnog niet noodzakelijk. Beide stikstofverbindingen slaan immers in alle stikstofgevoelige gebieden neer en leggen verre afstanden af van de bron. Door de aard van de bronmaatregelen kunnen de emissiebijdrage en de totale deposities van NOx en NH3 apart worden bepaald. Daarnaast zou een nadere scheiding van NOx en NH3 op de korte termijn de vergunningverlening onnodig compliceren, doordat deze twee stoffen apart beoordeeld moeten worden. Ook ontbreekt op dit moment de wetenschappelijke basis om voor elk habitattype het verschil in effect van stikstofoxide en ammoniak te kunnen kwantificeren om zo de KDW te bepalen.

Bij extern salderen wordt geen onderscheid gemaakt tussen depositie als gevolg van NOx en NH3 emissies. De NEC-richtlijn staat uitruil van stikstofemissies, ook tussen sectoren, toe zolang er aan de NEC-reductiedoelstellingen (plafonds) wordt voldaan. De NEC-richtlijn laat de lidstaten vrij in de wijze waarop de doelstellingen gehaald gaan worden. Ter invulling hiervan is het NEC-programma opgesteld waarin Nederland aangeeft op welke wijze de doelstellingen gehaald zullen gaan worden.[25]

Zoals ik in mijn reactie op het eindadvies van het Adviescollege Stikstofproblematiek van 13 oktober 2020 (met het kenmerk 2020Z18692) heb aangegeven zal ik bij de tussentijdse evaluatie in het kader van de monitoring- en bijsturingssystematiek bezien of een verdere verkenning naar de scheiding tussen NOx en NH3 kan bijdragen aan het verstevigen van de structurele aanpak.

13.3.2 Adviescollege Stikstofproblematiek: Niet alles kan overal

315. De leden van de CDA-fractie vragen wat de stand van zaken is van de aangenomen motie van het lid Geurts c.s. met de oproep om een systeem van een afrekenbare stoffenbalans concreter uit te werken (Kamerstuk 35334, nr. 97).

In mijn brief over de contouren van het nieuwe mestbeleid (Kamerstuk 33 037, nr. 374) heb ik aangegeven de ontwikkeling in dat kader op te pakken. Hiermee geef ik invulling aan motie van het lid Geurts (Kamerstuk 35 334, nr. 97). In het Algemeen Overleg Mestbeleid van 4 november 2020 heb ik aangegeven mogelijkheden te zien voor een dergelijk instrument. Daarvoor moeten nog wel ingewikkelde stappen worden gezet, ook om een goede balans te vinden tussen eenvoud en borgingsmogelijkheden. Ik richt mij daarbij op een instrument voor in eerste instantie de grondgebonden veehouderij. Ik heb toegezegd mijn uiterste best te doen om voor de formatie van een nieuw Kabinet in 2021 met de hoofdlijnen voor de invulling van een Afrekenbare Stoffenbalans te komen.

13.3.3 Adviescollege Meten en Berekenen Stikstof

316. De leden van de VVD-fractie constateren dat de regering in haar reactie op het eindadvies "Meer meten, robuuster berekenen" is ingegaan op de ongelijke berekeningswijze in de verschillende sectoren. Nu is het deze leden opgevallen dat in de Regeling provinciale aankoop veehouderijen nabij natuurgebieden een afkapgrens van 10 kilometer voor het bepalen van de maatgevende hectares wordt gehanteerd. De motivatie hiervoor is dat "de stikstofdepositie van een veehouderijvestiging exponentieel afneemt naarmate de natuur verder van de vestiging af is gelegen. Het is niet zinvol ook natuurgebied op een grotere afstand dan 10 kilometer te betrekken bij de bepaling van de stikstofdepositie. Sterker, dat zou er toe leiden dat de resulterende stikstofdepositie voor vestigingen nabij een groot natuurgebied veel kleiner zou zijn dan voor vestigingen nabij kleine natuurgebieden, louter vanwege het effect van het uitmiddelen". Ondanks deze benadering kent AERIUS geen afkapgrens voor het bepalen van de depositie vanuit landbouwbedrijven, ook op grotere afstand dan 10 kilometer. Daarom vragen deze leden hoe dit verschil verklaard kan worden. Voorts vragen zij, nu de structurele aanpak van het stikstofprobleem gebaseerd is op het door middel van bronmaatregelen verlagen van de algemene stikstofdeken over Nederland, of in AERIUS ook voor landbouwbedrijven de afkapgrens zoals gehanteerd in de aankoop-calculator kan worden gehanteerd. Immers, voor het

[25] https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2019D02003&did=2019D02003

bereiken van de omgevingswaarde wordt al een programma met bronmaatregelen en natuurverbetering opgezet.

De Regeling provinciale aankoop veehouderijen nabij natuurgebieden is gericht op bedrijven met een hoge stikstofuitstoot binnen 10 kilometer van een Natura 2000-gebied. De keuze voor het hanteren van deze afstandsgrens binnen de Regeling komt voort uit het verdelingsvraagstuk van de voor de regeling beschikbare middelen en de wens voor een doelmatige besteding. Er wordt meer effect gesorteerd met de opkoop van bedrijven die een relatief hoge belasting op nabijgelegen Natura 2000-gebieden veroorzaken, dan bedrijven die verder van kwetsbare natuurgebieden gelegen zijn. AERIUS Calculator hanteert bij de berekening van depositiebijdragen van de emissie van stallen geen afstandsgrens. Het kabinet acht een gelijkwaardige behandeling van verschillende typen emissiebronnen gewenst en onderzoekt daarom in samenwerking met het RIVM of aan de hand van eenduidige criteria een wetenschappelijk onderbouwde afstandsgrens dan wel depositiewaarde voor verschillende emissiebronnen vast te stellen is en welke implicaties dit met zich meebrengt.

317. De leden van de CDA-fractie vragen de regering of het mogelijk is om meerdere modellen naast elkaar te gebruiken en waarom de regering daar dan niet voor kiest. Deze leden hebben vaker betoogd dat de onzekerheden van modellen groot kunnen zijn, met alle gevolgen van dien. Ook het Adviescollege geeft aan meerdere modellen gewenst te vinden en stelt dat het AERIUS/OPS-model op zijn einde loopt qua wetenschappelijke ontwikkeling. Kan de regering bevestigen dat het Europese stikstofbeleid gebaseerd is op verschillende modellen, zoals (het door TNO ontwikkelde) Lotos-Euros en Emep? Heeft de regering de huidige situatie of toekomstige situatie met andere modellen door laten rekenen? Zo ja, wat waren hier de uitkomsten van? Zo nee, waarom niet? Kan de regering een overzicht verstrekken van welke modellen in welke Europese landen worden gebruikt?

Zoals in de kabinetsreactie van 13 oktober 2020 (met het kenmerk 2020Z18691) op het eindadvies van het Adviescollege Meten en Berekenen Stikstof is aangegeven, richt ik een Kennisprogramma Stikstof in waarin door RIVM, KNMI, TNO en WUR onder meer expliciet wordt gekeken naar het gebruik van meerdere modellen (zogenaamd ensemble modellering) om de uitkomsten robuuster te maken. Daar worden ook buitenlandse modellen in meegenomen (bijvoorbeeld wordt gedacht aan Chimere (F), Frame (UK)). In reactie op de rapporten van het Adviescollege is ook aangegeven het aantal meetpunten uit te breiden en verder onderzoek te doen naar gebruik van satellietgegevens. Alles om de herkomst en depositie van (stikstof)emissies van de verschillende sectoren en bronnen zo nauwkeurig mogelijk te berekenen.

Bij de onderbouwing van het Europese beleid wordt voornamelijk het EMEP-model gebruikt. Voor de doorrekening van het maatregelenpakket wordt binnen AERIUS gebruikgemaakt van het Operationele Prioritaire Stoffen model (OPS). Dit model rekent alle emissiebronnen door, inclusief autonome ontwikkelingen, op nationaal niveau. Het voordeel van dit model, in tegenstelling tot het gebruik van andere modellen zoals EMEP en LOTOS-EUROS, is dat OPS gedetailleerde lokale berekeningen kan uitvoeren (op hexagoonniveau van 1 hectare). EMEP en LOTOS-EUROS kennen deze functionaliteit niet op dit detailniveau: ze rekenen op een schaal van een vierkante kilometer. Dat maakt OPS voor de Nederlandse situatie beter toepasbaar. Het doorrekenen van de stikstofdoelstelling voor 2030 met het model LOTOS-EUROS is om deze redenen niet aan de orde.

318. De leden van de FvD-fractie lezen in de beantwoording van hun schriftelijke vragen over het rekenmodel waar al het stikstofbeleid op gebaseerd is, dat de minister van LNV stelt dat OPS geschikt is voor het maken van berekeningen op hexagoonniveau (Aanhangsel van de Handelingen, vergaderjaar 2020-2021, nr. 663). Volgens de commissie-Hordijk is OPS daarvoor echter niet geschikt. Is het (in juridische zin) toegestaan om beleid te voeren op basis van uitkomsten van een rekenmodel, dat volgens deskundigen aantoonbaar niet geschikt is voor dit doel? Is de regering bereid om alsnog te overwegen het Lotos-model te kiezen?

Het Adviescollege Meten en Berekenen Stikstof stelt vast dat het Nederlandse meet- en modelinstrumentarium voor de doorrekening op nationale schaal van goede kwaliteit, en daarmee doelgeschikt is. Het Adviescollege oordeelt anders over het instrumentarium op lokaal niveau (AERIUS Calculator), onder andere vanwege de onbalans tussen het detail dat het beleid vraagt en de mate van wetenschappelijke onzekerheid in het berekenen van de depositie op een klein oppervlak. AERIUS

Calculator, inclusief het gebruik van OPS, is echter het best beschikbare instrument voor het doorrekenen van projecten op hun depositiebijdrage op Natura 2000-gebieden. Het huidige systeem blijft dan ook de basis voor vergunningverlening. Uiteraard is het van belang dat het systeem verder wordt doorontwikkeld, onder andere aan de hand van de adviezen van het Adviescollege Meten en Berekenen. In het antwoord op vraag 317 van de leden van de CDA-fractie is toegelicht dat OPS voor Nederland het beste toepasbaar is.

II. ARTIKELSGEWIJS

Artikel 1.12a (resultaatsverplichtende omgevingswaarde)

319. De leden van de VVD-fractie vragen de regering hoe in de praktijk wordt voorkomen dat het beleid te absoluut wordt, in aanmerking genomen dat de KDW niet de betekenis toekomt van een absolute grenswaarde en dat geaccepteerd dient te worden dat er gebieden zijn waar de instandhoudingsdoelstellingen nog niet zijn bereikt en zich een forse, nog jarenlange voortschrijdende overschrijding van de KDW voor zal doen. Welk perspectief is er op vergunningverlening in de buurt van die gebieden?

De KDW is een wetenschappelijk vastgestelde grens waarboven het risico bestaat dat de kwaliteit van de habitat significant wordt aangetast. Het is daarmee de belangrijkste indicator om vast te kunnen stellen of de hoogte van de stikstofdepositie geen probleem meer kan vormen. De staat van de natuur is een belangrijke randvoorwaarde om nieuwe maatschappelijke en economische ontwikkelingen mogelijk te maken. Stikstofdepositie is in veel Natura 2000-gebieden een belangrijke factor. Door de stikstofdepositie onder de KDW te brengen wordt meer zekerheid omtrent vergunningverlening geboden. Dat gebeurt met generieke en gebiedsgerichte stikstofreducerende en natuurverbeterende maatregelen.

In gebieden waar de KDW nog structureel wordt overschreden, is vergunningverlening mogelijk met veelal bestaande instrumenten ter mitigatie van de nadelige effecten, zoals extern en intern salderen. Ook kan ruimte uit het stikstofregistratiesysteem en de ontwikkelreserve (in de toekomst) worden ingezet om economische en maatschappelijke activiteiten mogelijk te maken. In aanvulling daarop blijkt het kabinet met andere bevoegde gezagen zoeken naar nieuwe mogelijkheden voor toestemmingsverlening.

320. De leden van de CDA-fractie lezen bij de Afdeling Advisering van de Raad van State de volgende kritiek: "Niet wordt toegelicht welke maatregelen in dat verband nodig zijn en welke gevolgen dit heeft voor burgers en bedrijven". Deze leden merken op dat in de memorie van toelichting de regering van mening is dat al voor vaststelling van concrete maatregelen rekening gehouden moet worden met de sociaaleconomische gevolgen en de haalbaarheid en betaalbaarheid van de maatregelen. Zij wensen een nadere uiteenzetting van de regering hoe gewaarborgd wordt dat de maatregelen haalbaar en betaalbaar zijn.

Na het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is de memorie van toelichting op dit punt verder uitgebreid. Voor het antwoord op de vraag hoe bij de vaststelling van de concrete maatregelen rekening wordt gehouden met de sociaal-economische gevolgen verwijs ik naar het antwoord op vraag 25.

Artikel 1.12b (programma stikstofreductie en natuurverbetering)

321. De leden van de VVD-fractie vragen of de regering voor vaststelling dan wel wijziging (artikel 1.12 e) van het programma heeft voorzien in een voor- of nahangprocedure, en wat de bijbehorende overwegingen zijn.

Op het vaststellen en wijzigen van het programma is de inspraakprocedure van afdeling 3.4 Awb van toepassing, met inspraak voor eenieder. Dit wordt geregeld met het voorgestelde artikel 1.12c Wnb en volgt na inwerkingtreding van de Omgevingswet uit artikel 16.27 van de Omgevingswet. In een

formele voor- of nahangprocedure is niet voorzien, maar het parlement zal worden geïnformeerd over de vaststelling, actualisering en wijziging van het programma (zie memorie van toelichting, paragraaf 5.4, laatste zin).

Artikel 1.12c (inspraak bij opstellen programma)

322. De leden van de SP-fractie vragen wat er precies bedoeld wordt met 'wijzigingen van ondergeschikte aard. Met welk doel is deze uitzondering in dit artikel opgenomen?

De zinsnede "wijzigingen van ondergeschikte aard" is al opgenomen bij vergelijkbare bepalingen in de huidige Wet natuurbescherming. De Omgevingswet kent ook een dergelijke bepaling, maar stelt als extra voorwaarde dat zo'n wijziging van ondergeschikte aard niet mag leiden tot grotere nadelige gevolgen voor het milieu (artikel 16.27, tweede lid). Bij een wijziging van ondergeschikte aard gaat het om kleine wijzigingen, die beperkt van omvang en niet ingrijpend zijn. Of daarvan sprake is hangt onder meer af van de inhoud, aard en omvang van een wijziging alsmede impact van de wijziging. Het doel van de uitzondering is het uitsparen van onevenredige bestuurlijke lasten en het boeken van tijdwinst.

Onderdeel C (artikel 2.9a: partiële vrijstelling vergunningplicht stikstofdepositie bouwsector)

323. Het is de leden van de CDA-fractie opgevallen dat artikel 2.9a uitsluitend naar lid 2 van artikel 2.7 Wnb verwijst en niet naar lid 1 van artikel 2.7 Wnb. In artikel 2.7 lid 1 Wnb is de plantoets geregeld. Klopt het dat die plantoets inhoudt dat een bestemmingsplan dat significante gevolgen kan hebben voor een Natura 2000-gebied slechts kan worden vastgesteld als daarvoor een passende beoordeling – en daarmee op grond van artikel 7.2a lid 1 Wet milieubeheer een plan-milieueffectrapportage (plan-m.e.r.) – wordt verricht? Kunnen deze leden verder concluderen dat de vrijstelling dus alleen geldt voor projecten en niet voor bestemmingsplannen? Wat zijn de overwegingen geweest om de vrijstelling niet voor bestemmingsplannen te laten gelden? Wat is er nodig om de vrijstelling uit te breiden tot bestemmingsplannen/de plantoets? In hoeverre kan de inwerkingtreding van de volgende tranche van de Crisis- en herstelwet hier soelaas bieden? Is al bekend wat de planning, inhoud en inwerkingtreding van volgende tranche van de Crisis- en herstelwet is? Kan ook aangegeven worden welke aanvullende oplossingsrichtingen mogelijk zijn om de stikstof problematiek bij bestemmingsplannen op te lossen? Is hierover overleg met het Interprovinciaal Overleg (IPO) en de VNG over? Zo ja, wat zijn de uitkomsten van dit overleg?

Het is juist dat ook voor bestemmingsplannen die een significant gevolg kunnen hebben voor een Natura 2000-gebied een passende beoordeling moet worden gemaakt. In de 20^{e} tranche van het Besluit Crisis- en herstelwet wordt – vooruitlopend op de Omgevingswet - beoogd te regelen dat in bepaalde gevallen de verplichting tot het verrichten van een passende beoordeling niet automatisch betekent dat ook een milieueffectrapport voor een plan moet worden gemaakt. Het gaat hierbij om gevallen waarin sprake is van kleine gebieden en kleine wijzigingen die geen aanzienlijke milieueffecten hebben, die kunnen worden uitgezonderd van de verplichting tot het maken van een milieueffectrapport. In die gevallen kan worden volstaan met een m.e.r.-beoordeling. In een m.e.r.-beoordeling kijkt het bevoegd gezag of een project mogelijk belangrijke milieugevolgen heeft. Als geconstateerd kan worden dat er geen belangrijke milieugevolgen zullen zijn als gevolg van de activiteit is geen m.e.r.-procedure nodig en hoeft geen milieueffectrapport te worden opgesteld.

Het streven is om de 20e tranche van het Besluit Crisis- en herstelwet nog in 2020 in werking te laten treden.

Als het bestemmingsplan dient om bepaalde bouwactiviteiten of de aanleg of wijziging van werken mogelijk te maken zal voor dit onderdeel van het plan kunnen worden verwezen naar het feit dat hiervoor op projectniveau al een beoordeling door de wetgever heeft plaatsgevonden die een partiële vrijstelling voor de bouwfase van het project heeft vastgesteld. Dientengevolge kan de betrokken hoeveelheid stikstof in de bouwfase ook bij de plantoets buiten beschouwing worden gelaten. Een wettelijke voorziening is daarvoor niet nodig. In het kader van de plantoets zal met name het

structurele effect van de invulling van een bestemming relevant zijn (de gebruiksfase), dus bijvoorbeeld de stikstofdepositie vanuit de gerealiseerde woonwijk. Voor die stikstofdepositie geldt noch op planniveau noch op projectniveau een vrijstelling, omdat niet generiek onderbouwd kan worden dat deze permanente belasting niet leidt tot aantasting van het Natura 2000-gebied.

Het Rijk is met de VNG en enkele individuele gemeenten in gesprek over de door u genoemde problematiek.

324. De leden van de SP-fractie vragen of in dit kader een sluitende juridische definitie van de bouwsector nodig is.

De partiële vrijstelling ziet op bij amvb aangewezen activiteiten van de bouwsector. Met het aanwijzen van deze activiteiten wordt de begrenzing van de partiële vrijstelling voldoende geborgd. Het is zodoende niet nodig om in het wetsvoorstel een omschrijving van de bouwsector op te nemen.

Onderdeel A (nieuw artikel 2.15a: omgevingswaarde voor stikstofdepositie)

325. De leden van de CDA-fractie lezen in de memorie van toelichting dat stikstof een provincie-overstijgend probleem is. Stikstof is afkomstig uit veel verschillende over het land verspreide bronnen en heeft gevolgen voor meer Natura 2000-gebieden verspreid over heel Nederland. Hoe wordt geregeld dat projecten waar beperkte stikstofruimte nodig is en waarbij nieuwe arbeidsplaatsen gemoeid zijn niet in veel provincies op zoek moet naar stikstofruimte? Kortom, wat zijn de voorwaarden voor partijen van buiten een provincie?

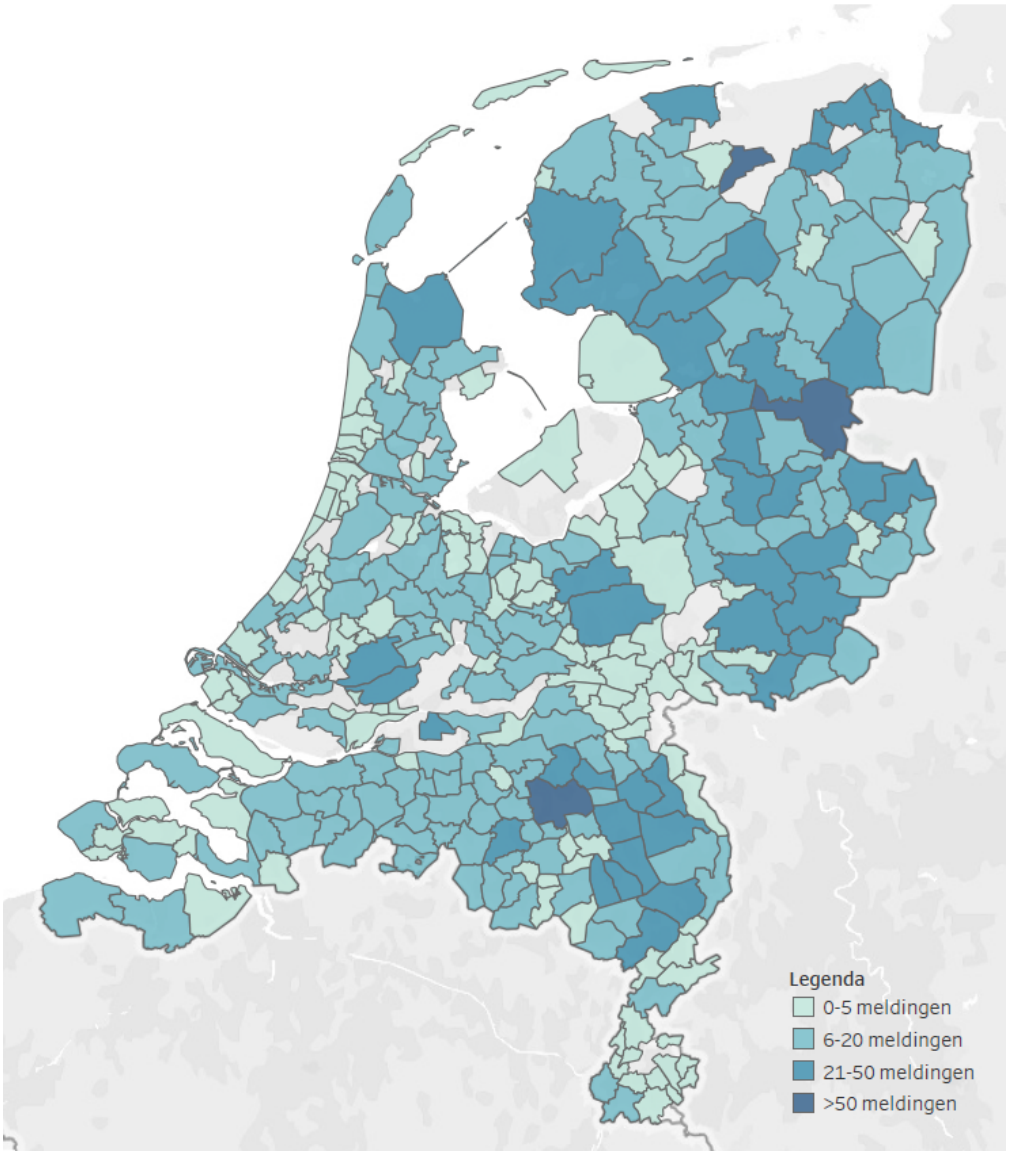
Het kabinet heeft hiervoor inmiddels verschillende stappen gezet, waaronder het stikstofregistratiesysteem dat nu voor de woningbouw en zeven infrastructuurprojecten wordt ingezet, en ook de voorgestelde partiële vrijstelling voor tijdelijke stikstofdepositie van projecten in de bouw- of aanlegfase. Voor projecten van het Rijk of waterschappen die een dwingende reden van groot openbaar belang vertegenwoordigen, zoals een infra- of waterveiligheidsbelang, wordt voorts een natuurcompensatiebank ontwikkeld. Uiteraard kan ook daarbuiten een beroep worden gedaan op de mogelijkheid die artikel 6, vierde lid, van de Habitatrichtlijn biedt om bij ontstentenis van alternatieven ingeval van dwingende redenen van groot openbaar belang een plan of project – ondanks het feit dat aantasting van een Natura 2000-gebied niet met zekerheid kan worden uitgesloten – toch toe te staan, mits adequate natuurcompensatie plaatsvindt. De ontwikkelreserve levert mogelijkheden voor onder meer het vergunnen van projecten met nationale belangen, zoals in het antwoord op vraag 7 is omschreven. Samen met de provincies wordt gewerkt aan een regionaal systeem waarin onder meer vrijgevallen stikstofruimte bij extern salderen kan worden vastgelegd en ingezet kan worden ten behoeve van maatschappelijke en economische ontwikkelingen. Dit zal bijdragen aan de in de vraag benoemde problematiek van diffuse belasters.

De Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,

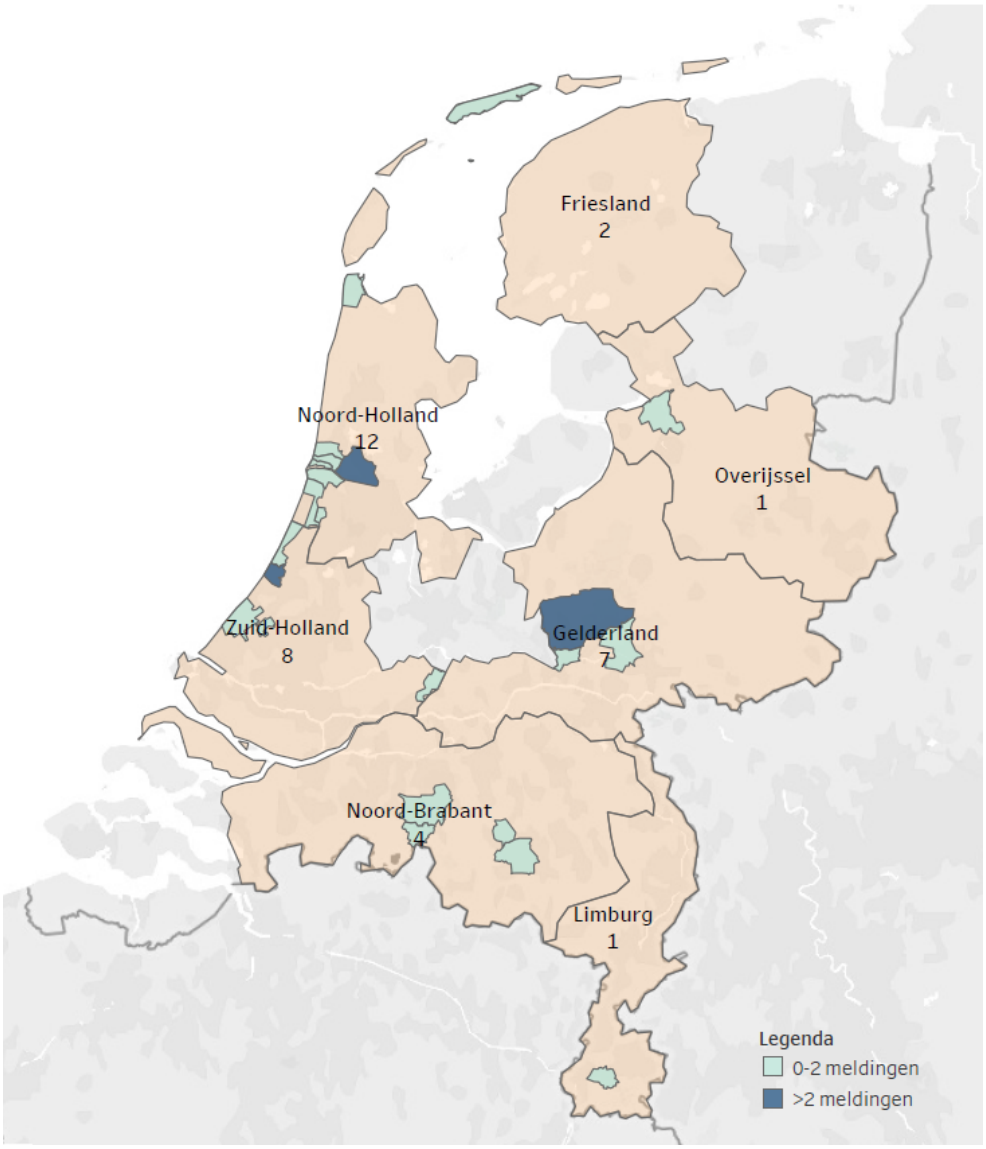
Bijlage bij vraag 36



Meldingen stikstofdepositie Nederland (totaal, per gemeente)



Meldingen stikstofdepositie Nederland (categorie bouw)



Meldingen stikstofdepositie Nederland (categorie energie)



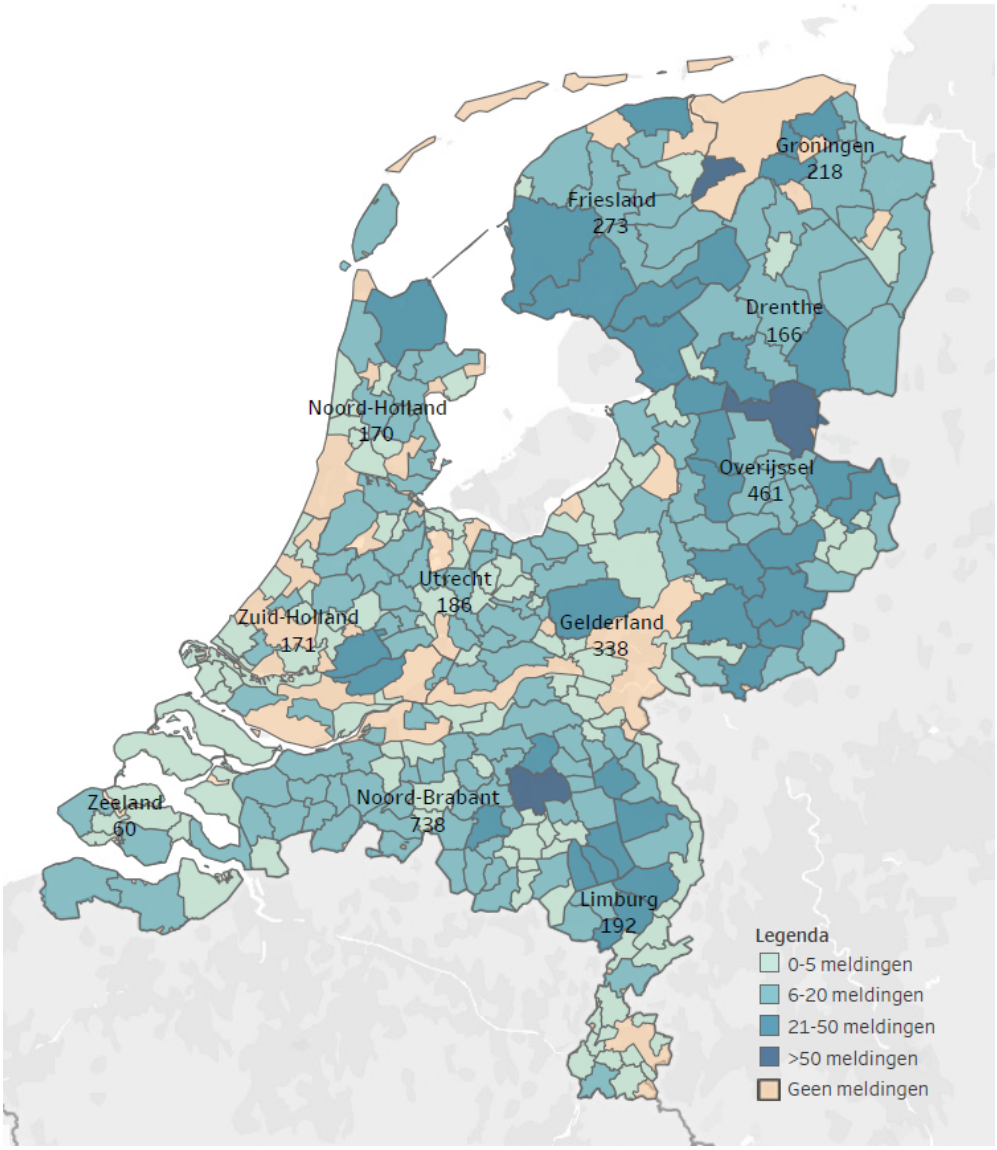
Meldingen stikstofdepositie Nederland (categorie industrie)



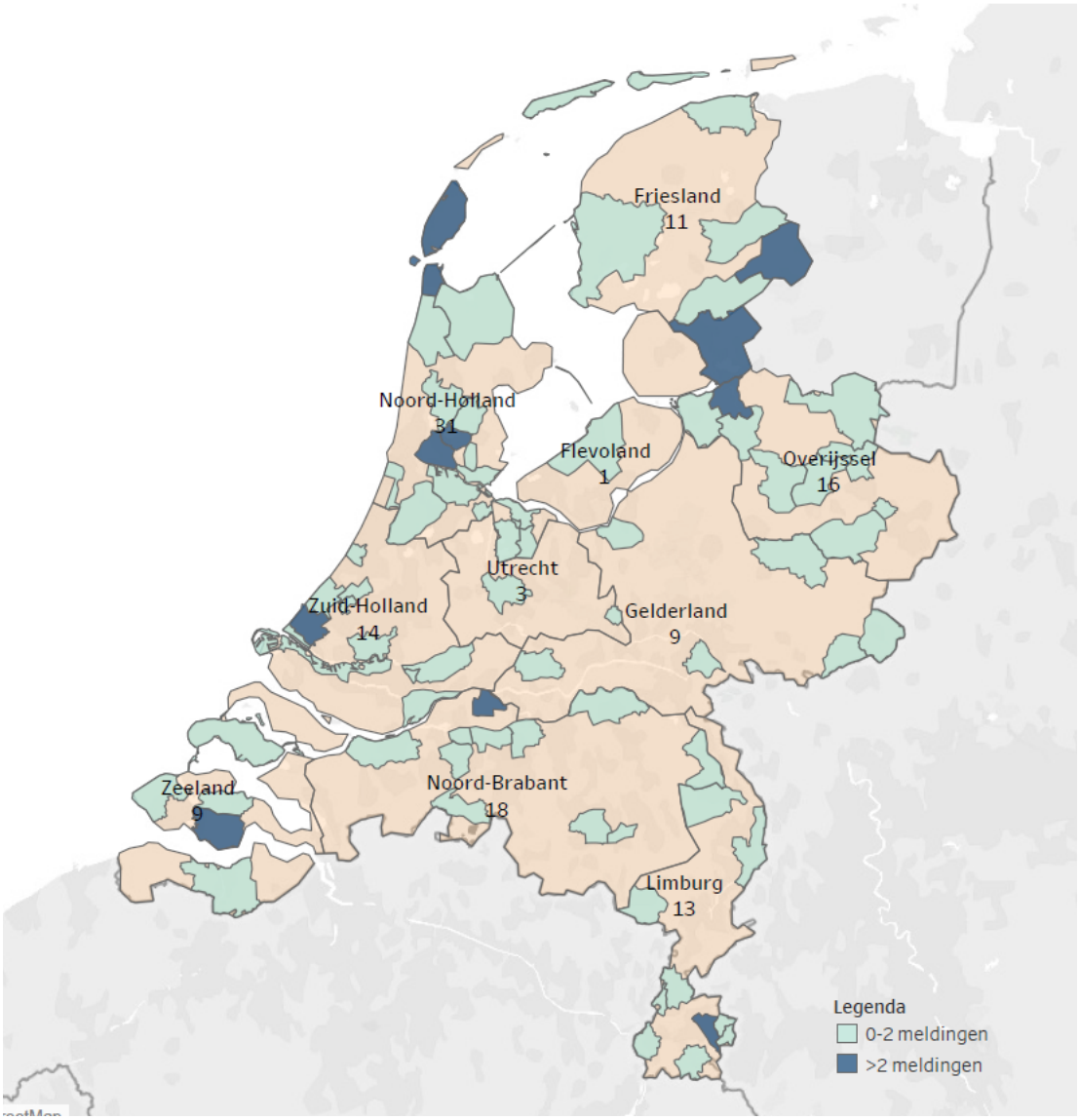
Meldingen stikstofdepositie Nederland (categorie infrastructuur)



Meldingen stikstofdepositie Nederland (categorie landbouw)



Meldingen stikstofdepositie Nederland (categorie mobiele werktuigen)



Meldingen stikstofdepositie Nederland (categorie overige)

