

Vergaderjaar 2021–2022

35 334

Problematiek rondom stikstof en PFAS

35 600

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

33 576

Natuurbeleid

AL¹

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 18 november 2021

De leden van de vaste commissie voor Economische Zaken en Klimaat / Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit² hebben kennisgenomen van diverse brieven inzake het stikstofbeleid. De leden van de fracties van **GroenLinks**, **PvdA** en **SGP** hebben naar aanleiding van deze brieven een aantal vragen en opmerkingen. De leden van de fractie van de PvdA hebben zich aangesloten bij de vragen van de leden van de GroenLinks-fractie. De leden van de fractie van GroenLinks hebben zich aangesloten bij de vragen van de leden van de PvdA-fractie.

Naar aanleiding hiervan is op 12 oktober 2021 een brief gestuurd aan de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit.

De Minister heeft op 17 november 2021 gereageerd.

De commissie brengt bijgaand verslag uit van het gevoerde schriftelijk overleg.

De griffier van de vaste commissie voor Economische Zaken en Klimaat / Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,
De Boer

¹ De letters AL hebben alleen betrekking op 35 334.

² Samenstelling:

Koffeman (PvdD), Faber-Van de Klashorst (PVV), Van Strien (PVV), Gerkens (SP), Atsma (CDA) (ondervoorzitter), Pijlman (D66), Schalk (SGP), Klip-Martin (VVD), Van Rooijen (50PLUS), Van Ballekom (VVD), De Blécourt-Wouterse (VVD), Crone (PvdA), Dessing (FVD), Van Gurp (GL), Huizinga-Heringa (CU), Kluit (GL), Van der Linden (Fractie-Nanninga) (voorzitter), Meijer (VVD), Otten (Fractie-Otten), Prins (CDA), Vendrik (GL), Van der Voort (D66), Berkhout (Fractie-Nanninga), Raven (OSF), Karakus (PvdA) en Soeharno (CDA).

BRIEF VAN DE VOORZITTER VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR ECONOMISCHE ZAKEN EN KLIMAAT / LANDBOUW, NATUUR EN VOEDSELKWALITEIT

Aan de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

Den Haag, 12 oktober 2021

De leden van de vaste commissie voor Economische Zaken en Klimaat / Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit hebben met belangstelling kennisgenomen van de volgende recente brieven inzake stikstofbeleid:

- Brief van 9 juli 2021 over vervolgacties naar aanleiding van het eindrapport Adviescollege Meten en Berekenen Stikstof;³
- Brief van 13 juli 2021 over de stand van zaken van het Omschakelprogramma;⁴
- Brief van 16 juli 2021 over de voortgang van de structurele stikstofaanpak;⁵
- Brief van 31 augustus 2021 over Landelijke beëindigingsregeling veehouderijlocaties (Lbv) en Maatregel Gerichte Opkoop (MGO) en grondfonds;⁶
- Verslag van een schriftelijk overleg van 13 september 2021 over regeling nieuwe versie AERIUS Calculator en wijziging stikstofregistratiesysteem.⁷

De leden van de fracties van **GroenLinks**, **PvdA** en **SGP** hebben naar aanleiding van deze brieven een aantal vragen en opmerkingen. De leden van de fractie van de PvdA sluiten zich graag aan bij de vragen van de leden van de GroenLinks-fractie. De leden van de fractie van GroenLinks sluiten zich graag aan bij de vragen van de leden van de PvdA-fractie.

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van GroenLinks

De leden van de GroenLinks-fractie danken u voor de informatie die de Kamer heeft ontvangen over de stand van zaken op het gebied van de stikstofaanpak. Deze leden stellen een groot belang in een snelle, zorgvuldige en structurele beperking van de stikstofuitstoot. In reactie op de informatie die het kabinet reeds heeft verstrekt hebben de leden van de GroenLinks-fractie een aantal vragen.

Vergunningstelsel

De leden van de GroenLinks-fractie treffen bij de brief⁸ van de Minister van Infrastructuur en Waterstaat aan de Tweede Kamer van 14 september jl. de nadere motivering aan van het Tracébesluit ViA15⁹, die het kabinet naar de Raad van State heeft gestuurd. Wanneer beoordeelt u de vergunningsaanvragen voor infrastructurele projecten en wanneer is de beoordeling aan initiatiefnemer?

Heeft het kabinet alle projecten, niet zijnde tracébesluiten, waarbij wegverkeer een rol speelt en welke na de uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 29 mei 2019¹⁰ respectie-

³ Kamerstukken I, 2020–2021, 35 334, AG.

⁴ Kamerstukken I, 2020–2021, 35 334, AH.

⁵ Kamerstukken I, 2020–2021, 35 334 / 33 576 / 35 600, AI.

⁶ Kamerstukken I, 2020–2021, 35 334, AJ.

⁷ Kamerstukken I, 2020–2021, 35 600 / 35 334, AD.

⁸ Kamerstukken II, 2020–2021, 35 570 A, nr. 98.

⁹ Tracébesluit A12/A15 Ressen – Oudbroeken (ViA15) 2021, <https://www.platformparticipatie.nl/via15/tracbesluit+via15+2021/default.aspx>.

¹⁰ <https://www.raadvanstate.nl/stikstof/@115651/pas-mag/>.

velijk van 20 januari 2021¹¹ een vergunning hebben verkregen en waarbij de depositie-effecten buiten 5 km vanaf de bron niet in beeld zijn gebracht, geïnventariseerd? Kunt u aangeven om hoeveel vergunningsaanvragen het gaat en wat daarvan de totale verwachte extra depositie-effecten in 2030 zijn? Zo nee, hoe komt het kabinet dan aan een compleet beeld van de deposities die het gevolg zijn van alle gezamenlijke besluiten in heel Nederland? Mocht dit er niet zijn, dan vragen de leden van de fractie van GroenLinks u om dit overzicht alsnog aan te leveren. Hoe gaat het kabinet om met de vergunningen die geen tracébesluiten zijn en die verleend zijn na uitspraak van 29 mei 2019 respectievelijk na uitspraak van 20 januari 2021? Welke oplossingen zijn hiervoor voorhanden? Welke van deze oplossingen acht het kabinet hiervoor wenselijk?

Bent u bekend met het artikel van Investico met de titel «Nieuwe vergunningsregels bieden ruimte voor meer stikstofuitstoot», van 2 juni 2021¹², waarin wordt gesteld dat er nog voor 30 miljoen kilo aan latente ruimte in bestaande vergunningen zit? Klopt de constatering in dit artikel dat de latente ruimte in vergunningen, ondanks de maatregelen uit het «programma stikstofreductie en natuurverbetering», gekoppeld aan de stikstofwet, het behalen van die natuurdoelen frustreert? Heeft u zicht op de gevolgen van het toestaan van handel in latente ruimte, voor het behalen van de, volgens de stikstofwet beoogde emissiereductie, en het voorkomen van verslechtering van de natuur? Zo ja, kunt u deze inzichten delen? Zo nee, welke mogelijkheden ziet u om hier zicht op te krijgen?

Voortgang aanpak stikstofproblematiek

In uw brief inzake de voortgang van de structurele stikstofaanpak van 16 juli 2021 stelt u dat de totale ontwikkelbehoefte voor ontwikkelingen van nationaal belang volgens een inventarisatie groter is dan de ruimte (ontwikkelreserve) die met het structurele pakket wordt gereserveerd voor ontwikkelingen van nationaal belang.¹³ Hoe verhoudt de geïnventariseerde totale ontwikkelbehoefte voor ontwikkelingen van nationaal belang zich tot de hierboven genoemde opgave om extra maatregelen te treffen om verslechtering van de natuur tegen te gaan? Op welke termijn komt het kabinet met een aanvullend maatregelenpakket om aan al deze opgaven te kunnen voldoen?

In 2018 heeft u opdracht gegeven aan Wageningen University Research onderzoek te doen naar de uitstoot van methaan, ammoniak en lachgasemissies uit melkveestallen, waarbij zowel traditionele roostervloeren als emissiearme vloeren zijn gemonitord. De conclusies uit het rapport «Monitoring van methaan-, ammoniak-, en lachgasemissies uit melkveestallen»¹⁴ zijn onder meer dat er geen significant verschil is tussen de ammoniakemissie uit stallen met roostervloeren en stallen met emissiearme vloeren. Op welke manier worden deze eerste tussenresultaten meegewogen in het bijsturen van het maatregelenpakket, waarin voor een groot aandeel op effecten van de inzet van technische maatregelen wordt geleund? Is het kabinet voornemens om hierdoor eerder geformuleerd beleid te herzien?

¹¹ <https://www.raadvanstate.nl/@124103/stikstofgevolgen-tracebesluit-via15/>.

¹² Investico, «Nieuwe vergunningsregels bieden ruimte voor meer stikstofuitstoot», van 2 juni 2021 <https://www.platform-investico.nl/artikel/nieuwe-vergunningsregels-bieden-ruimte-voor-meer-stikstofuitstoot/>.

¹³ *Kamerstukken I*, 2020–2021, 35 334 / 33 576 / 35 600, AI, blz. 8.

¹⁴ J. Mosquera et al, «Monitoring van methaan-, ammoniak-, en lachgasemissies uit melkveestallen: Praktijkmetingen in de periode oktober 2018-februari 2020» WUR Rapport 1286, juli 2021.

Uit het Overzicht voortgang bronmaatregelen per juni 2021 van 16 juli 2021¹⁵ blijkt dat veel maatregelen nog in ontwikkeling of in uitwerking zijn. Kunt u aangeven hoeveel emissiereductie er in totaal tot nu toe heeft plaatsgevonden? Hoe verhoudt deze ontwikkeling zich tot het recente bericht van het RIVM van 3 september 2021¹⁶, dat de uitstoot van ammoniak in 2020 opnieuw (licht) is gestegen?

Het Europees Hof heeft in het PAS-arrest¹⁷ geoordeeld dat maatregelen die onvoldoende zeker zijn voor wat betreft het resultaat, niet in aanmerking mogen worden genomen bij het mitigeren van stikstof. Dit betekent dat uitsluitend maatregelen waarvan het resultaat zeker is mogen worden meegenomen. Uit het Overzicht voortgang bronmaatregelen blijkt een grote marge van 16 – 35 mol/ha/jaar als beoogd effect door de Landelijke beëindigingsregeling piekbelasters veehouderij en een marge van 14 – 63 mol/ha/jaar als gevolg van Verlagen ruw eiwitgehalte (RE) in veevoer en een marge van 29–41 mol/ha/jaar als gevolg van Stalmaatregelen: innoveren, investeren en normeren emissiearme stallen. Kunt u opheldering geven over de mate waarin de bandbreedte ten aanzien van de effecten, in combinatie met de onzekerheid over de effecten van de maatregelen volgens u voldoen aan het PAS-arrest? Waarin verschilt dit systeem in de praktijk van de systematiek achter PAS?

Kunt u aangeven welk tijdspad het kabinet voor zich ziet om prioritair voor de meest kwetsbare habitattypen, zoals bijvoorbeeld de «zwarte lijst» uit het rapport «Effecten van stikstofdepositie nu en in 2030: een analyse»¹⁸, de al jaren voortgaande verslechtering zo snel mogelijk tegen te kunnen gaan? En kunt u inzicht geven in de manier waarop het maatregelenpakket hiertoe zal worden ingezet? Kunt u ook inzicht verschaffen in de voortgang bij de provinciale programma's? Tegen welke problemen loopt men bij de uitvoer van de programma's aan?

Lelystad Airport

De leden van de GroenLinks-fractie constateren dat uit de stukken bij het WOB-besluit Advies Luchtvaartsector¹⁹ een gecompliceerd beeld naar voren komt over de besluitvorming omtrent de PAS-melding van Lelystad Airport. Waarom had het kabinet eigenlijk een voorkeur voor legalisering van de PAS-melding van Lelystad Airport, terwijl dit kennelijk met onzekerheden was omgeven?

Waarom twijfelde het kabinet in november 2019 al, dat wil zeggen voordat de heer Adegeest de fouten in de stikstofberekeningen blootlegde²⁰, over een mogelijk gebrek aan politieke bereidheid om Lelystad Airport te legaliseren? Met welke andere scenario's werd rekening gehouden, waardoor legalisatie uit beeld zou raken? Welke risico's werden hier voorzien en welke beheersmaatregelen zijn er besproken?

Uit de eerder aangehaalde WOB-stukken blijkt tevens dat er gekeken is naar de mogelijkheid om via drempelwaarden tot vergunningen of een

¹⁵ Bijlage 2 Overzicht voortgang bronmaatregelen per juni 2021, bijlage bij: *Kamerstukken I*, 2020–2021, 35 334 / 33 576 / 35 600, Al.

¹⁶ RIVM «Daling uitstoot CO₂ en luchtverontreiniging zet door in 2020, uitstoot ammoniak stijgt licht» van 3 september 2021.

¹⁷ HvJ EU 7 november 2018, ECLI:EU:C:2018:882, M en R 2019/23.

¹⁸ Roland Bobbink, «Effecten van stikstofdepositie nu en in 2030: een analyse» in opdracht van Greenpeace Nederland, 16 maart 2021.

¹⁹ Besluit op Wob-verzoek over het Advies Luchtvaartsector, 30 maart 2021, <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/wob-verzoeken/2021/03/30/besluit-op-wob-verzoek-over-het-advies-luchtvaartsector>.

²⁰ EenVandaag, «Ingenieur Adegeest ontdekt opnieuw forse fouten in milieुरapport Lelystad Airport: «Het is je reinste oplichterij!», 4 december 2019 <https://eenvandaag.avrotros.nl/item/opnieuw-ontdekt-leon-adegeest-fouten-in-milieुरapport-lelystad-airport-het-is-je-reinste-oplichter/>.

legalisering te komen. Op welke manier had het kabinet dit willen vormgeven?

Opkoop varkenshouderijen

De leden van de GroenLinks-fractie constateren dat er met de regeling voor de opkoop van varkenshouderijen ongeveer 25% van de geschatte doelstelling stikstofreductie is bereikt. Het subsidieplafond is echter voor meer dan 60% besteed. Hoe reflecteert u op deze verhoudingen? Kunt u reflecteren op de (kosten)effectiviteit van deze middelen in relatie tot de opheffing van geuroverlast en ingaan op de (kosten)effectiviteit van deze maatregel in relatie tot andere stikstofreductie? Zijn deze euro's achteraf goed besteed, zo vragen deze leden. En kunt u aangeven of er andere maatregelen verkend zijn, voordat besloten werd tot de subsidieregeling sanering Varkenshouderij? Zo ja, hoe verhoudt de kosten/baten verhouding van deze maatregelen zich tot de realisatie van deze regeling? Kunt u aangeven hoe komende jaren kosteneffectiviteit een belangrijk onderdeel is en blijft bij het vormgeven van de verdere stikstofaanpak? Welke lessen heeft u uit de varkenshouderij-regeling geleerd? In uw brief van 31 augustus 2021 over Landelijke beëindigingsregeling veehouderijlocaties (Lbv) en Maatregel Gerichte Opkoop (MGO) en grondfonds lezen de leden van de GroenLinks-fractie dat het kabinet voornemens is om voor specifieke projecten stikstofruimte te claimen.²¹ Is het correct om gelden die bedoeld zijn voor bronmaatregelen (regeling varkenshouderijen) bij onderbesteding te verplaatsen naar project specifieke stikstofmaatregelen rond het MIRT en rond specifieke bouwprojecten? Bent u het met deze leden eens dat hier een financiële uitholling plaatsvindt van het bronmaatregelen-pakket, waardoor de resterende opgave voor het bronpakket onnodig vergroot wordt? Waarom is hiervoor gekozen en hoe onderbouwt u deze keuze? Bent u met deze leden van mening dat dergelijke inhoudelijke keuzes goed onderbouwd moeten worden? Want waarom wordt er wel een oplossing bedacht voor Zaanstad, maar niet voor een bouwproject op de Veluwe? Waarom wordt er wel gekozen voor de MIRT-projecten maar niet voor de PAS-melders, terwijl die bedrijven rechtsstatelijk voorrang verdienen omdat zij van de overheid reeds eerder hebben mogen uitbreiden en nu in grote onzekerheid verkeren? De leden van de GroenLinks-fractie ontvangen graag van u het gebruikte afwegingskader en een overzicht van argumenten die bij de afweging en besluitvorming een rol hebben gespeeld.

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de PvdA

De leden van de fractie van de PvdA danken u voor de informatie die de Kamer heeft mogen ontvangen over de voortgang van de verschillende programma's en de inzet van nieuwe programma's in het kader van de structurele aanpak van stikstof. Deze leden vinden het van belang dat dit urgente thema met grote snelheid wordt opgepakt en dat er daadkrachtig gehandeld wordt om de stikstofuitstoot te beperken. Deze leden lezen in uw brief van 9 juli 2021 over vervolgcacties naar aanleiding van het eindrapport Adviescollege Meten en Berekenen Stikstof dat het kabinet ervan overtuigd is dat met deze onderbouwde keuze binnen de huidige systematiek meer perspectief voor economische ontwikkelingen wordt geboden terwijl gewaarborgd wordt dat als gevolg van de optelling van de deposities van individuele projecten geen verslechtering van de natuur optreedt.²² Kunt u aangeven wat er met «meer perspectief voor economische ontwikkelingen» wordt bedoeld, en

²¹ Kamerstukken I, 2020–2021, 35 334, AJ, blz. 6.

²² Kamerstukken I, 2020–2021, 35 334, AG, blz. 9.

kunt u dat kwantificeren (naar aantal te bouwen woningen bijvoorbeeld)? Kunt u ook aangeven wat er wordt bedoeld met de uitspraak dat er «geen verslechtering van de natuur optreedt»? Moet de ambitie juist niet zijn dat de natuur er veel beter van wordt? Kunt u drie locaties noemen waar de verbetering van natuur en/of economische ontwikkelingen, met de voorgestelde systematiek ten opzichte van de huidige systematiek, plaats gaat vinden?

In uw brief van 31 augustus 2021 over Landelijke beëindigingsregeling veehouderijlocaties (Lbv) en Maatregel Gerichte Opkoop (MGO) en grondfonds lezen de leden van de PvdA-fractie dat in de regeling aan bedrijven de ruimte wordt gegeven om met de gemeente te verkennen welke economische activiteiten mogelijk zijn op de betreffende locaties na beëindiging van de veehouderijactiviteiten.²³ Daarbij geeft u aan dat het overleg tussen de bedrijven en de gemeenten over het toekomstig gebruik van de locatie één van de redenen is waarom het vaak lang duurde voordat een bedrijf de knoop doorhakte.²⁴ Deze leden zouden graag zien dat het proces met meer snelheid kan worden doorlopen, daarom vragen deze leden of de gemeenten op het gebied van capaciteit, financiën en kennis voldoende in staat zijn om deze verkenning op een goede manier te houden of te ondersteunen. Bent u bereid om de gemeenten hierin verder te ondersteunen?

Verder geeft u aan in overleg te zijn met het IPO en de VNG over een handreiking voor gemeenten.²⁵ Bent u van mening dat het opstellen van een handreiking voldoende ondersteuning biedt aan gemeenten om de taken goed uit te kunnen voeren? Op welke gebieden gaat een handreiking tegemoet komen aan de behoeftes van gemeenten? Waarom is ervoor gekozen om zowel gemeenten als provincies een rol bij de aankoop te geven, en niet het Rijksvastgoedbedrijf of de rijksoverheid in andere vorm? Zou het in één hand leggen van taken en bevoegdheden de snelheid niet ten goede komen? Concurreren de stikstoftaken decentraal niet te veel met andere beleidsterreinen waarvoor financiën en expertise (te) beperkt zijn?

Daarnaast spreekt u in deze brief de verwachting uit dat bij de Lbv een deel van de subsidieaanvragen later alsnog zal worden ingetrokken door de aanvragers, dit omdat bedrijfsbeëindigingen in de melkvee­sector door hun grote grondcomponent gemiddeld naar verwachting complexer zijn dan in de varkenssector. Een tweede overweging hierbij is dat in 2022 de Omgevingswet van kracht wordt waardoor gemeenten te maken krijgen met nieuwe procedures, vereisten en werkprocessen bij het beoordelen van aanvragen van veehouders tot intrekking of wijziging van hun omgevingsvergunning en tot wijziging van de bestemming van de productielocatie.²⁶ De leden van de PvdA-fractie vragen u of u, dit in acht nemende, kunt aangeven welke maatregelen worden genomen om te voorkomen dat subsidieaanvragen worden ingetrokken door potentiële stoppers. Denkt u dat de Omgevingswet een remmende werking zal hebben, en op welke manier denkt u te kunnen voorkomen dat de effectiviteit van het stikstofprogramma vertraging oploopt door de invoering van bijvoorbeeld de Omgevingswet?

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de SGP

De leden van de SGP-fractie lezen in uw brief van 9 juli 2021 over vervolgcacties naar aanleiding van het eindrapport Adviescollege Meten en Berekenen Stikstof dat dit adviescollege de aanbeveling heeft gedaan om

²³ *Kamerstukken I, 2020–2021, 35 334, AJ, blz. 3.*

²⁴ *Idem, blz. 5.*

²⁵ *Idem, blz. 5.*

²⁶ *Kamerstukken I, 2020–2021, 35 334, AJ, blz. 3.*

hexagonen te clusteren om de enorme wetenschappelijke onzekerheid van berekeningen op detailniveau te verkleinen. In deze brief geeft u verder aan dat u van mening bent dat berekeningen op hexagoonniveau beter recht doen aan de heterogeniteit van het landschap en daarom een betere inschatting geven van de ecologisch relevante effecten van stikstofdepositie.²⁷

De leden van de SGP-fractie erkennen dat het landschap qua ruwheid van het terrein en landgebruik op korte afstand relevante verschillen vertoont met bijbehorende effecten op de depositie. De analyse van het Adviescollege richtte zich echter niet zozeer op de grote onzekerheid in terreinruwheid en landgebruik, maar op de grote onzekerheid in de verspreiding van geëmitteerde stikstofverbindingen. Bent u bereid alsnog recht te doen aan deze analyse van het genoemde Adviescollege door bij het berekenen van de verspreiding van stikstofverbindingen wel een hoger abstractieniveau te hanteren, zodat bij de depositieberekeningen op hexagoon-/hectareniveau uitgegaan wordt van geaggregeerde stikstofconcentraties/-input enerzijds en van landschapskenmerken op hexagoonniveau anderzijds? Bent u bereid de analyse van de Taakgroep Ecologische Onderbouwing naar de Kamer te sturen, zo vragen de leden van de SGP-fractie.

De leden van de vaste commissie voor Economische Zaken en Klimaat / Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit zien uw reactie met belangstelling tegemoet en ontvangen deze graag uiterlijk 12 november 2021.

De voorzitter van de vaste commissie voor Economische Zaken en Klimaat / Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,
L.P. van der Linden

²⁷ *Kamerstukken I*, 2020–2021, 35 334, AG, blz. 3–4.

BRIEF VAN DE MINISTER VAN LANDBOUW, NATUUR EN VOEDSELKWALITEIT

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 17 november 2021

De leden van de vaste commissie voor Economische Zaken en Klimaat / Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit hebben op 12 oktober jl. naar aanleiding van de volgende recente brieven inzake het stikstofbeleid een aantal vragen gesteld.

- Brief van 9 juli 2021 over vervolgacties naar aanleiding van het eindrapport Adviescollege Meten en Berekenen Stikstof;
- Brief van 13 juli 2021 over de stand van zaken van het Omschakelprogramma;
- Brief van 16 juli 2021 over de voortgang van de structurele stikstofaanpak;
- Brief van 31 augustus 2021 over Landelijke beëindigingsregeling veehouderijlocaties (Lbv) en Maatregel Gerichte Opkoop (MGO) en grondfonds;
- Verslag van een schriftelijk overleg van 13 september 2021 over regeling nieuwe versie AERIUS Calculator en wijziging stikstofregistratiesysteem.

Hierbij beantwoord ik deze vragen. Deze vragen zijn genummerd, zodat ik kan verwijzen naar gegeven antwoorden.

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

166410.03U

1

Wanneer beoordeelt u de vergunningsaanvragen voor infrastructurele projecten en wanneer is de beoordeling aan initiatiefnemer?

Antwoord

Wanneer negatieve effecten op de natuur niet op voorhand zijn uit te sluiten, is voor een project toestemming nodig van het bevoegd gezag. In veel gevallen is dat de provincie. Alleen bij ruimtelijke ingrepen waarmee grote nationale belangen zijn gemoeid, is het Rijk bevoegd gezag. Voor tracébesluiten ligt die bevoegdheid bij de Minister van Infrastructuur en Waterstaat. De relevante bepalingen voor toestemmingsverlening uit de Wet natuurbescherming zijn overeenkomstig van toepassing op het tracébesluit.

2

Heeft het kabinet alle projecten, niet zijnde tracébesluiten, waarbij wegverkeer een rol speelt en welke na de uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 29 mei 2019 respectievelijk van 20 januari 2021 een vergunning hebben verkregen en waarbij de depositie-effecten buiten 5 km vanaf de bron niet in beeld zijn gebracht, geïnventariseerd? Kunt u aangeven om hoeveel vergunningsaanvragen het gaat en wat daarvan de totale verwachte extra depositie-effecten in 2030 zijn? Zo nee, hoe komt het kabinet dan aan een compleet beeld van de deposities die het gevolg zijn van alle gezamenlijke besluiten in heel Nederland? Mocht dit er niet zijn, dan vragen de leden van de fractie van GroenLinks u om dit overzicht alsnog aan te leveren.

Antwoord

Er is een compleet beeld van de totale depositie, omdat er voor het bepalen van de totale depositie uit wordt gegaan van de emissieramingen van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) waarin ook de nieuwe en toekomstige activiteiten (projecten) zijn verdisconteerd.

De maximale rekenafstand voor wegverkeer (eerst 5 km en nu 25 km) geldt enkel voor de berekening van het projecteffect in termen van stikstofdepositie bij toestemmingsverlening in het kader van de Wet natuurbescherming. Voor het bepalen van de totale stikstofdepositie door alle bronnen in Nederland tezamen, bijvoorbeeld in het kader van de monitoring van de structurele aanpak stikstof, wordt landsdekkend en zonder rekenkundige ondergrens gerekend. Dat is mogelijk, omdat de bijdragen bij landsdekkende doorrekeningen niet herleidbaar hoeven te zijn tot een specifiek project of individuele emissiebron. Bovendien worden de berekeningen elk jaar gekalibreerd met metingen. De gegevens worden gebruikt voor de bepaling van de noodzakelijke beleidsmaatregelen en voor de monitoring van de stikstofbelasting van de stikstofgevoelige habitattypen en de leefgebieden in Natura 2000-gebieden. Op die manier wordt zicht gehouden op de totale depositie, waaronder de depositie die het gevolg is van nieuwe projecten.

3

Hoe gaat het kabinet om met de vergunningen die geen tracébesluiten zijn en die verleend zijn na uitspraak van 29 mei 2019 respectievelijk na uitspraak van 20 januari 2021? Welke oplossingen zijn hiervoor voorhanden? Welke van deze oplossingen acht het kabinet hiervoor wenselijk?

Antwoord

Na de PAS-uitspraak van 29 mei 2019 is vergunningverlening op verschillende manieren op gang gekomen. Toestemming kan worden verleend voor projecten als met een ecologische onderbouwing wordt aangetoond dat deze niet leiden tot aantasting van de natuurkenmerken van een Natura 2000-gebied. Vervolgens is er de mogelijkheid van extern salderen waarbij initiatiefnemers voor hun eigen initiatief maximaal 70% van de depositie van andere bedrijven kunnen overnemen die geheel of gedeeltelijk stoppen en waarvan de vergunning geheel of gedeeltelijk wordt ingetrokken (de overige 30% mag niet worden benut). Tot slot kan in gevallen waarbij er geen alternatieven zijn, er sprake is van dwingende redenen van groot openbaar belang en waarbij compenserende maatregelen worden getroffen om te waarborgen dat de algehele samenhang van Natura 2000 bewaard blijft, een vergunning worden aangevraagd via een zogenoemde ADC-toets.

Voor projecten met een onherroepelijke vergunning na 29 mei 2019 respectievelijk 20 januari 2021 verandert er niets. Onherroepelijke vergunningen behouden het rechtsgevolg dat ze hebben.

Na de uitspraak van 20 januari 2021 hebben de bevoegde gezagen de afhandeling van vergunningaanvragen met wegverkeer zoveel mogelijk voortgezet als op basis van berekeningen kon worden vastgesteld dat de depositie van een initiatief buiten een zone van 5 kilometer rond het initiatief overal op waarden kleiner dan 0,005 mol/ha/j uitkwam.

4

Bent u bekend met het artikel van Investico met de titel «Nieuwe vergunningsregels bieden ruimte voor meer stikstofuitstoot», van 2 juni 2021, waarin wordt gesteld dat er nog voor 30 miljoen kilo aan latente ruimte in bestaande vergunningen zit? Klopt de constatering in dit artikel dat de latente ruimte in vergunningen, ondanks de maatregelen uit het «programma stikstofreductie en natuurverbetering», gekoppeld aan de stikstofwet, het behalen van die natuurdoelen frustreert?

Antwoord

De door het Platform voor onderzoeksjournalistiek Investico getoonde berekeningen van de latente ruimte hebben betrekking op het verschil tussen de vergunde uitstoot en de daadwerkelijke uitstoot. De gemaakte berekeningen geven daardoor een overschatting van de potentiële stikstofruimte waarmee gesaldeerd kan worden.

Het overdragen van stikstofruimte kan via het instrument extern salderen. Eén van de uitgangspunten bij extern salderen is dat er geen nadelige gevolgen optreden voor de stikstofgevoelige natuur. Extern salderen is een instrument dat al lang bestaat en enkel tijdens het PAS – vanwege de specifieke werkwijze – als het ware «uitgeschakeld» was. Bij extern salderen kan alleen gesaldeerd worden met de feitelijk gerealiseerde capaciteit. En dus niet met de wel vergunde, maar niet-gerealiseerde capaciteit: deze niet-gerealiseerde ruimte komt bij het intrekken van de vergunning van de saldogever ten behoeve van extern salderen te vervallen. Bovendien wordt 30% van de depositie van de saldogever afgeroomd. Als gevolg daarvan daalt de stikstofdepositie in bijna alle gevallen met extern salderen.

Daarnaast is het de vraag of veehouderijen onbenutte latente ruimte binnen gerealiseerde capaciteit ook daadwerkelijk gaan gebruiken. In het door Investico gebruikte onderzoek wordt onderkend dat de latente ruimte in milieuvergunningen en -meldingen van veehouderijen al jaren een vrijwel stabiel gegeven is. Er zijn ook andere factoren zoals dier- en

fosfaatrechten, eisen en belemmeringen, die een toename van het aantal gehouden dieren remmen.

Slechts in uitzonderlijke gevallen is het mogelijk dat er een feitelijke toename van de stikstofdepositie als gevolg van ingebruikname van latente ruimte ontstaat. Dit kan spelen indien de latente ruimte door niet-gebruikte feitelijke capaciteit hoger is dan de afgeroomde 30% bij extern salderen. Of als de vergunninghouder de latente ruimte alsnog zelf invult en er geen nieuwe natuurvergunning nodig zou zijn om bijvoorbeeld een stal weer als stal in gebruik te nemen. Momenteel verken ik samen met provincies op welke wijze toenames van emissies en daarmee deposities kunnen worden tegengegaan.

5

Heeft u zicht op de gevolgen van het toestaan van handel in latente ruimte, voor het behalen van de, volgens de stikstofwet beoogde emissiereductie, en het voorkomen van verslechtering van de natuur? Zo ja, kunt u deze inzichten delen? Zo nee, welke mogelijkheden ziet u om hier zicht op te krijgen?

Antwoord

Het overdragen van beschikbare stikstofruimte (meestal voor een vergoeding) kan via het instrument extern salderen. Salderen staat niet op zichzelf. Het is een juridisch geaccepteerd instrument voor toestemmingverlening dat is ingebed in de structurele stikstofaanpak. Deze aanpak is gericht op het structureel terugbrengen van de stikstofdepositie op stikstofgevoelige natuur en versterking van de natuur. Om te borgen dat de reductie (in voldoende mate) plaatsvindt, zijn concrete en harde wettelijke doelstellingen opgenomen in de Wet natuurbescherming en straks de Omgevingswet. In 2025 moet 40% van het areaal met stikstofgevoelige habitats in Natura 2000-gebieden onder de kritische depositiewaarde zijn gebracht. In 2030 geldt dat voor 50%, en in 2035 voor 74%. Elke onverhoopte stijging, of minder snelle daling, van stikstofdepositie betekent dat meer inzet nodig zal zijn om de gestelde doelen van de brede stikstofaanpak te realiseren. Het systeem van monitoring en bijsturing zorgt ervoor dat indien nodig er aanvullende maatregelen worden genomen. In uitzonderlijke gevallen is het mogelijk dat een toename van de stikstofdepositie als gevolg van ingebruikname van latente ruimte bij extern salderen ontstaat. Zoals opgemerkt in het antwoord op vraag 4 is het in uitzonderlijke gevallen mogelijk dat een toename van de stikstofdepositie als gevolg van ingebruikname van latente ruimte ontstaat. Ik verken momenteel samen met provincies op welke wijze toenames van emissies en daarmee deposities kunnen worden tegengegaan.

6

In uw brief inzake de voortgang van de structurele stikstofaanpak van 16 juli 2021 stelt u dat de totale ontwikkelbehoefte voor ontwikkelingen van nationaal belang volgens een inventarisatie groter is dan de ruimte (ontwikkelreserve) die met het structurele pakket wordt gereserveerd voor ontwikkelingen van nationaal belang. Hoe verhoudt de geïnventariseerde totale ontwikkelbehoefte voor ontwikkelingen van nationaal belang zich tot de hierboven genoemde opgave om extra maatregelen te treffen om verslechtering van de natuur tegen te gaan? Op welke termijn komt het kabinet met een aanvullend maatregelenpakket om aan al deze opgaven te kunnen voldoen?

Antwoord

Het kabinet is zich ervan bewust dat er aanvullende maatregelen nodig zullen zijn, zowel om de doelen uit de stikstofwet te realiseren en de staat van de natuur verder te borgen en verbeteren, alsook om te voorzien in de

behoefte aan meer ruimte voor maatschappelijke en economische ontwikkeling. Het kabinet heeft daarom afgelopen zomer reeds een aantal scenario's verkend hoe mogelijke vervolgstappen in de stikstofaanpak uitgewerkt kunnen worden. Het is uiteindelijk aan een nieuw kabinet om de koers op de vervolgstappen te bepalen.

Zoals aangegeven in de contourennota, zal in het programma stikstofreductie en natuurverbetering het te doorlopen proces omtrent aanvullende maatregelen geconcretiseerd moeten worden.²⁸ Aanvullende maatregelen zullen gericht zijn op het structureel fors omlaag brengen van de overbelasting op de natuur met stikstof. Uit gebiedsspecifieke natuurdoelanalyses zal tevens blijken waar de urgentie voor de natuur het hoogst is, zodat maatregelen geoptimaliseerd kunnen worden daar waar inzet het hardst nodig is. Samen met de provincies zal in het kader van de gebiedsgerichte aanpak verder gewerkt worden aan gebiedsgerichte maatregelen. Een uitwerking van gebiedsplannen maakt dan ook meer inzichtelijk waar aanvullende inzet nodig zal zijn. Voor ontwikkelingen ontstaat ruimte als natuurbehoud geborgd kan worden en maatregelen die ruimte bieden aan ontwikkelingen niet reeds nodig zijn voor de instandhoudingsdoelen van dat gebied (additionaliteitsbeginsel). De inzet van de structurele aanpak gericht op vermindering van de stikstofdepositie en verbetering van de natuur, heeft zo op termijn ook een positieve impact op de vergunningverlening.

7

Op welke manier worden deze eerste tussenresultaten meegewogen in het bijsturen van het maatregelenpakket, waarin voor een groot aandeel op effecten van de inzet van technische maatregelen wordt geleund? Is het kabinet voornemens om hierdoor eerder geformuleerd beleid te herzien?

Antwoord

In mijn brief van 16 juli 2021 (Kamerstuk 35 334, AI) heb ik uw Kamer geïnformeerd over de eerste resultaten van dit onderzoek en heb ik het vervolgproces geschetst. Er lopen meerdere onderzoeken naar de uitstoot van methaan, ammoniak en lachgasemissies uit melkveestallen, waarbij ook vloeren worden onderzocht. Zie hiervoor ook de brief aan de Tweede Kamer van 13 oktober 2020, «Aanbieding en reactie op CDM-advies «Stikstofverliezen uit mest in stallen en mestopslagen» (Kamerstuk 35 334, nr. 122).

Het onderzoek is nog niet afgerond, er vindt momenteel nog een nadere analyse van bedrijfs-, management- en omgevingsfactoren en seizoensinvloeden plaats. Zodra het definitieve rapport is opgeleverd, worden de bevindingen betrokken bij andere relevante onderzoeken en bij de aanpak, zoals verwoord in de genoemde brief van 13 oktober 2020. Een van de onderzoeken die daarbij relevant is, is een onderzoek naar de effectiviteit van emissiearme stalsystemen in de praktijk, dat is toegezegd in de eerdergenoemde brief van 13 oktober 2020. De uitkomsten van dit laatste onderzoek worden verwacht in de eerste helft van 2022. Het trekken van beleidsconclusies op basis van de onderzoeken laat ik over aan het nieuwe kabinet.

8

Kunt u aangeven hoeveel emissiereductie er in totaal tot nu toe heeft plaatsgevonden? Hoe verhoudt deze ontwikkeling zich tot het recente

²⁸ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2021/07/16/contourennota-programma-stikstofreductie-en-natuurverbetering>.

bericht van het RIVM van 3 september 2021 dat de uitstoot van ammoniak in 2020 opnieuw (licht) is gestegen?

Antwoord

Sinds 1990 zijn de emissies van ammoniak gedaald van 345,9 kton naar 123,0 kton in 2019 (–64%).²⁹De voorlopige emissiecijfers over 2020 laten zien dat in de sector landbouw de ammoniakemissies met 1,7 kiloton licht toenemen. Dit ten gevolge van een toename van het aantal dieren (runderen en kippen³⁰) en een toegenomen stikstofemissie bij de melkveehouderij.

9

Kunt u opheldering geven over de mate waarin de bandbreedte ten aanzien van de effecten, in combinatie met de onzekerheid over de effecten van de maatregelen volgens u voldoen aan het PAS-arrest? Waarin verschilt dit systeem in de praktijk van de systematiek achter PAS?

Antwoord

De bronmaatregelen van het structurele pakket zijn vooraf doorgerekend door het PBL. Bij deze doorrekening heeft het PBL vanwege onzekerheden in de berekening en uitvoering een bandbreedte aangegeven.

Uitgangspunt van de structurele aanpak is dat de minimumopbrengst groter is dan nodig om tijdig te voldoen aan de omgevingswaarde. Een deel wordt gereserveerd voor ontwikkelbehoefte. Pas als aan de juridische vereisten voor mitigerende maatregelen is voldaan (artikel 6, derde lid, van de Habitatrictlijn), kan de ruimte worden ingezet voor ontwikkelbehoefte. Dit is het geval wanneer de maatregel niet nodig is voor behoud van de kwaliteit van de voor stikstofgevoelige habitattypen en leefgebieden van soorten in een Natura 2000-gebied of het op termijn bereiken van de uitbreidings- en verbeterdoelstellingen. Daarnaast moeten de positieve effecten van de maatregel vaststaan. Dat vraagt dat de maatregel met zekerheid uitgevoerd gaat worden en concreet uitgewerkt is, zodat effecten op hexagoonniveau zichtbaar zijn. Dit verschilt van de systematiek ten tijde van het PAS, waarbij ruimte toebedeeld kon worden aan projecten nog voordat positieve effecten van maatregelen met voldoende zekerheid vaststonden.

10

Kunt u aangeven welk tijdpad het kabinet voor zich ziet om prioritair voor de meest kwetsbare habitattypen, zoals bijvoorbeeld de «zwarte lijst» uit het rapport «Effecten van stikstofdepositie nu en in 2030: een analyse, de al jaren voortgaande verslechtering zo snel mogelijk tegen te kunnen gaan? En kunt u inzicht geven in de manier waarop het maatregelenpakket hiertoe zal worden ingezet? Kunt u ook inzicht verschaffen in de voortgang bij de provinciale programma's? Tegen welke problemen loopt men bij de uitvoer van de programma's aan?

Antwoord

Vanaf het begin van de PAS zijn herstelmaatregelen in de PAS-gebieden uitgevoerd. Nadat de PAS buiten werking is gesteld, is met de uitvoering van de PAS-herstelmaatregelen doorgegaan, dit wordt gemonitord. De maatregelen in de structurele aanpak stikstof zijn daar aanvullend op. Met de structurele aanpak stikstof, waarvan nu maatregelen in uitvoering zijn, wordt de stikstofdeken teruggedrongen en wordt voor alle gebieden

²⁹ http://emissieregistratie.nl/erpubliek/content/emission_explanation.nl.aspx#Verklaring_emissietrends

³⁰ Ontwikkeling veestapel op landbouwbedrijven, 1980–2020 | Compendium voor de Leefomgeving (clo.nl).

dus een daling van de stikstofdepositie gerealiseerd. Dit betreft daarmee ook de gebieden waar de urgentie het grootst is. Om de volledige opgave per gebied inzichtelijk te maken worden natuurdoelanalyses opgesteld. Vanwege de tijd die het kost om volledige analyses op te stellen, vindt de uitvoering hiervan gefaseerd plaats waarbij primair inzichtelijk zal worden gemaakt in welke gebieden verslechtering dreigt met het oog op de drukfactor stikstof. De resultaten van deze analyses zullen opgenomen worden in het programma stikstofreductie en natuurverbetering dat naar verwachting medio 2022 kan worden vastgesteld. Wanneer uit deze analyses blijkt dat de huidige en geplande maatregelen onvoldoende zijn om verslechtering tegen te gaan of instandhoudingsdoelen te kunnen realiseren, dan zijn aanvullende maatregelen nodig, in eerste instantie gericht op de habitattypen waar mogelijk verslechtering dreigt

Aanvullende mogelijke maatregelen worden geïdentificeerd in de tweede fase van de natuurdoelanalyses en betrokken bij de opstelling van gebiedsplannen. In de lopende gebiedsprocessen en bij het opstellen van de gebiedsplannen wordt op basis van analyses per gebied in kaart gebracht welke maatregelen waar, in welke vorm en in welk tempo kunnen worden getroffen. Ondertussen verken ik samen met provincies verschillende ruimtelijke scenario's, die behulpzaam kunnen zijn bij de verdere vormgeving van regionale doelen, teneinde meer gebiedsgericht of regionaal te kunnen sturen op benodigde maatregelen. De gezamenlijke uitgangspunten hiervoor (die het halen van de omgevingswaarden uit de Wet stikstofreductie en natuurverbetering faciliteren en zich richten op het halen van de instandhoudingsdoelstellingen), zijn bestuurlijk besproken in het Bestuurlijk Overleg Stikstof van 14 oktober.

Daarnaast worden sinds juni 2021 natuurherstelmaatregelen uitgevoerd ten behoeve van het bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen van stikstofgevoelige habitats door terreinbeherende organisaties. Hiervoor is in de Kamerbrief van 19 februari 2020 (Kamerstuk 35 334, nr. 48) € 125 mln. beschikbaar gesteld.

11

Waarom had het kabinet eigenlijk een voorkeur voor legalisering van de PAS-melding van Lelystad Airport, terwijl dit kennelijk met onzekerheden was omgeven?

Antwoord

In de Kamerbrief van 24 april 2020 (Kamerstuk 35 334, nr. 82) heb ik aangegeven dat de legalisatie van de meldingen is gestart, waarbij alle meldingen hetzelfde stappenplan doorlopen. Stap één van de legalisatie bestaat uit het verifiëren of de toenmalig ingevoerde gegevens nog actueel zijn. De verificatie van de gegevens door het bevoegd gezag (het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV)) vindt momenteel plaats. Er is daarbij geen sprake van een beleidskeuze over welke meldingen wel en niet worden gelegaliseerd.

12

Waarom twijfelde het kabinet in november 2019 al, dat wil zeggen voordat de heer Adegeest de fouten in de stikstofberekeningen blootlegde, over een mogelijk gebrek aan politieke bereidheid om Lelystad Airport te legaliseren? Met welke andere scenario's werd rekening gehouden, waardoor legalisatie uit beeld zou raken? Welke risico's werden hier voorzien en welke beheersmaatregelen zijn er besproken?

Antwoord

Onduidelijk is op basis waarvan wordt gesteld dat het kabinet in 2019 twijfelde over een mogelijk gebrek aan politieke bereidheid om Lelystad

Airport te legaliseren. Zoals in de beantwoording van vraag 11 is aangegeven, doorlopen alle meldingen hetzelfde stappenplan. Voor het openstellen van Lelystad Airport voor groot verkeer is ook een politiek besluit nodig.

13

Uit de eerder aangehaalde WOB-stukken blijkt tevens dat er gekeken is naar de mogelijkheid om via drempelwaarden tot vergunningen of een legalisering te komen. Op welke manier had het kabinet dit willen vormgeven?

Antwoord

De mogelijkheid om via drempelwaarden tot vergunningen of een legalisering te komen, is inderdaad verkend. De gedachte was dat een nieuwe activiteit met (geringe) stikstofdepositie geen natuurvergunning nodig heeft, mits die depositie onder de drempelwaarde blijft. Uiteindelijk is er mede op basis van voorlichting van de Raad van State niet gekozen om nu een generieke en/of sectorale drempelwaarde in te voeren, omdat het op dat moment een disproportionele en ongerichte inzet van maatregelen zou vragen.

14

De leden van de GroenLinks-fractie constateren dat er met de regeling voor de opkoop van varkenshouderijen ongeveer 25% van de geschatte doelstelling stikstofreductie is bereikt. Het subsidieplafond is echter voor meer dan 60% besteed. Hoe reflecteert u op deze verhoudingen? Kunt u reflecteren op de (kosten)effectiviteit van deze middelen in relatie tot de opheffing van geuroverlast en ingaan op de (kosten)effectiviteit van deze maatregel in relatie tot andere stikstofreductie? Zijn deze euro's achteraf goed besteed, zo vragen deze leden. En kunt u aangeven of er andere maatregelen verkend zijn, voordat besloten werd tot de subsidieregeling sanering Varkenshouderij? Zo ja, hoe verhoudt de kosten/baten verhouding van deze maatregelen zich tot de realisatie van deze regeling?

Antwoord

Bij de openstelling van de Subsidieregeling sanering varkenshouderijen (Srv) bedroeg het subsidieplafond € 180 mln., opgebouwd uit € 120 mln. uit het Regeerakkoord en € 60 mln. uit de klimaatmiddelen in het kader van de kabinetsreactie op het Urgenda-vonnis. Zoals ik in mijn brief van 30 juni 2021 (Kamerstuk 28 973, J) heb aangegeven is dit met € 270 mln. opgehoogd tot een totaalbedrag van € 450 mln. vanwege de noodzaak om op korte termijn een eerste reductie van de stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden te kunnen realiseren. De eerste en tweede ophoging van het budget van de regeling zouden naar verwachting een reductie van stikstof opleveren 8,5 mol/ha/jaar. In totaal is € 277 mln. besteed, waarvan € 157 mln. uit de eerste en tweede ophoging. Met de € 157 mln. is iets minder besteed dan 50% van het totaal voor stikstofreductie beschikbare budget van € 330 mln. Zoals ik in bovengenoemde Kamerbrief heb aangegeven, heeft het RIVM een drietal verklaringen gegeven voor het verschil tussen het verwachte stikstofeffect van 8,5 mol/ha/jaar en de huidige raming van 2,8 mol/ha/jaar (ofwel circa 66% minder).

Het PBL heeft vooraf geanalyseerd wat de te verwachten effecten zijn van een uitgebreide set door het kabinet aangedragen opties voor stikstofbronmaatregelen (Kamerstuk 35 334, nr. 82). De kosteneffectiviteit van de Srv zal naar verwachting lager uitvallen dan eerder door het PBL is ingeschat. De stikstofopbrengst van de Srv is geen indicatie voor de te verwachte opbrengst van andere regelingen, zoals de Landelijke beëindigingsregeling veehouderijlocaties (Lbv), die nog in ontwikkeling is en de Maatregel gericht opkoop (MGO), waarvan de eerste tranche

momenteel loopt. Doel van de Srv was vermindering van geuroverlast voor omwonenden, niet stikstofdepositie op voor stikstofgevoelige en overbelaste Natura 2000-gebieden. Dit is wel het doel van zowel de Lbv als de MGO, waarmee deze beide regelingen veel gericht sturen op maximale stikstofwinst.

De Rekenkamer heeft in het verantwoordingsonderzoek over LNV en het Diergezondheidsfonds specifiek aandacht besteed aan de Srv in relatie tot de daling van de geuroverlast. Alhoewel de Rekenkamer vindt dat de regeling doeltreffender had gekund, heeft de Rekenkamer aangegeven dat het zeer waarschijnlijk is dat deze regeling de geuroverlast van varkenshouderijen terugdringt in de gebieden waar veel varkens worden gehouden.

De Srv is op dit moment naast de snelheidsmaatregel die enige maatregel die de benodigde stikstofruimte levert die nodig is voor woningbouw en de 7 MIRT-projecten. Inzet van middelen voor de Srv is daarmee op basis van de huidige gegevens voldoende te rechtvaardigen. De mate waarin de daling van geuroverlast is opgetreden en de opbrengst van de stikstofreductie zal nog onderwerp zijn van een nadere analyse van de resultaten van de Srv die zal plaatsvinden bij de eindevaluatie.

15

Kunt u aangeven hoe komende jaren kosteneffectiviteit een belangrijk onderdeel is en blijft bij het vormgeven van de verdere stikstofaanpak? Welke lessen heeft u uit de varkenshouderij-regeling geleerd?

Antwoord

De analyses van de kennisinstellingen over de effecten en kosteneffectiviteit van maatregelen en maatregelen zullen ook in de toekomst belangrijke bouwstenen blijven bij verdere invulling van de stikstofaanpak. Daarbij zullen op termijn ook de resultaten gebruikt gaan worden van de monitoring en evaluatie van de structurele aanpak stikstof en de afzonderlijke bronmaatregelen.

De ervaringen met de Srv-regeling hebben ertoe geleid dat bij de Lbv een langere termijn geboden zal worden waarbinnen veehouders tot een definitief besluit kunnen komen. Daarnaast heeft de Rekenkamer bij de bovengenoemde beoordeling van de Srv aan mij de aanbeveling gedaan om bij een volgende saneringsregeling de subsidie meer afhankelijk te maken van de bijdrage aan het beleidsdoel om die zodoende aantrekkelijker te maken voor agrarische ondernemers. Ik heb in mijn reactie aangegeven dat ik die mogelijkheid zal verkennen, waarbij ik de vereisten van de staatssteunkaders in acht zal nemen.

16

Is het correct om gelden die bedoeld zijn voor bronmaatregelen (regeling varkenshouderijen) bij onderbesteding te verplaatsen naar project specifieke stikstofmaatregelen rond het MIRT en rond specifieke bouwprojecten? Bent u het met deze leden eens dat hier een financiële uitholling plaatsvindt van het bronmaatregelen-pakket, waardoor de resterende opgave voor het bronpakket onnodig vergroot wordt? Waarom is hiervoor gekozen en hoe onderbouwt u deze keuze? Bent u met deze leden van mening dat dergelijke inhoudelijke keuzes goed onderbouwd moeten worden? Want waarom wordt er wel een oplossing bedacht voor Zaanstad, maar niet voor een bouwproject op de Veluwe?

Antwoord

Zoals ik in de beantwoording van vraag 14 heb aangegeven, wordt nu ingeschat dat de Srv uiteindelijk 2,8 mol/ha/jaar zal gaan opleveren. De

stikstofruimte die door de Srv zou vrijkomen zou benut worden voor het Stikstofregistratiesysteem (SSRS) in het kader van de Spoedwet³¹ voor de toestemmingsverlening aan woningbouw en 7 MIRT-projecten en ook voor stikstofreductie ten behoeve van het structurele pakket. Dit betekent dat er een restopgave is ontstaan voor stikstofruimte voor de SSRS-doelen woningbouw en 7 MIRT-projecten en voor het behalen van de doelstelling van de structurele aanpak. Daarmee is ook voor de bijdrage die de Srv zou leveren voor de legalisering van de PAS-meldingen een restopgave ontstaan. Om in deze opgaven te voorzien heeft het kabinet voor het restbedrag van circa € 170 mln. een besluit genomen voor een pakket alternatieve maatregelen gericht op tijdige en locatie-specifieke stikstofruimte. Hierbij is nadrukkelijk de samenwerking met de provincies gezocht en gevonden. Voorafgaand aan de invulling van dit pakket heeft een zorgvuldige afweging plaatsgevonden van de inzet van dit pakket voor de specifieke doeleinden. Nadat die afweging had plaatsgevonden, is ook de mogelijkheid voor een specifieke oplossing voor het woningbouwknelpunt Zaanstad nog als optie naar voren gekomen. Deze optie is alsnog onderzocht, omdat juist in West-Nederland de mogelijkheden voor het realiseren van stikstofruimte voor de woningbouwopgave beperkter zijn dan in de rest van Nederland. Na onderzoek is echter gebleken dat het niet mogelijk is om voor dit knelpunt specifieke maatregelen voor het verkrijgen van stikstofruimte aan het pakket toe te voegen.

17

Waarom wordt er wel gekozen voor de MIRT-projecten maar niet voor de PAS-melders, terwijl die bedrijven rechtsstatelijk voorrang verdienen omdat zij van de overheid reeds eerder hebben mogen uitbreiden en nu in grote onzekerheid verkeren? De leden van de GroenLinks-fractie ontvangen graag van u het gebruikte afwegingskader en een overzicht van argumenten die bij de afweging en besluitvorming een rol hebben gespeeld.

Antwoord

Het kabinet zet in op het realiseren van stikstofruimte voor zowel woningbouw, MIRT-projecten als voor PAS-melders. Zoals ik in mijn brief van 16 juni 2021 heb aangegeven (Kamerstuk 35 334, AI) is in de Wet stikstofreductie en natuurverbetering vastgelegd dat de meldingenproblematiek op afzienbare termijn wordt opgelost. Voor de meldingen waar stikstofruimte voor nodig is, treft het kabinet mitigerende (bron)maatregelen en kent met prioriteit 11 mol van de ontwikkelreserve toe aan de meldingen.

Bij de beoordeling van de alternatieve bestedingsopties is het volgende afwegingskader gehanteerd:

- De voorgedragen voorstellen moeten geschikt zijn om de doelen te kunnen mitigeren die vallen onder artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn.
- De maatregel heeft op de korte termijn (2022–2024) een reducerend effect op de stikstofuitstoot.
- Het voorstel is kosteneffectief. De verschillende maatregelen zijn met elkaar vergeleken door deze uit te drukken in de kosten voor de overheid per vermeden mol stikstofdepositie per hectare stikstofgevoelige natuur per jaar (mln. euro/mol/ha/jaar). Ook is er gekeken naar de totale depositielast van de locatie op alle nabijgelegen hectares.
- De maatregelen moeten zo veel mogelijk effect hebben op die gebieden waar de ruimte voor de beleidsdoelen het meest nodig is.

³¹ Wet van 18 december 2019, houdende regels voor de aanpak van de stikstofproblematiek in relatie tot natuur, Stb. 2019, nr. 517.

Bij de afweging over aanvullende reductie zijn een aantal alternatieven na nader onderzoek afgefallen. Deze alternatieven zijn minder geschikt bevonden omdat de beoogde reductie niet tijdig of niet met voldoende juridische zekerheid kon worden onderbouwd.

18

Kunt u aangeven wat er met «meer perspectief voor economische ontwikkelingen» wordt bedoeld, en kunt u dat kwantificeren (naar aantal te bouwen woningen bijvoorbeeld)? Kunt u ook aangeven wat er wordt bedoeld met de uitspraak dat er «geen verslechtering van de natuur optreedt»? Moet de ambitie juist niet zijn dat de natuur er veel beter van wordt? Kunt u drie locaties noemen waar de verbetering van natuur en/of economische ontwikkelingen, met de voorgestelde systematiek ten opzichte van de huidige systematiek, plaats gaat vinden?

Antwoord

De kwalificatie «meer perspectief voor economische ontwikkelingen» doelt op het feit dat voorheen bij berekening van de depositiebijdrage van een emissiebron (anders dan wegverkeer) in het kader van de toestemmingsverlening, geen maximale rekenafstand gold en werd gerekend tot een rekenkundige ondergrens van 0,005 mol/ha/jaar, terwijl voor deze bronnen nu ook een maximale rekenafstand van 25 km geldt.

Met alleen de rekenkundige ondergrens werden initiatiefnemers voorheen geconfronteerd met zeer veel kleine depositiebijdragen op grote afstanden van het project die moeilijk ecologisch te beoordelen waren en moeilijk te mitigeren. Voor veel projecten worden de onderzoekslasten lager, omdat minder natuurgebieden ecologisch beoordeeld hoeven te worden in een voortoets of passende beoordeling.

Voor projecten met een verkeersaantrekkende werking leidt een maximale rekenafstand van 25 kilometer overigens tot een grotere onderzoekslast en mogelijk een grotere mitigatieopgave dan in de eerdere situatie waarbij een afstandsgrens van 5 kilometer werd gehanteerd.

De uitspraak dat er «geen verslechtering van de natuur» optreedt, drukt uit dat het kabinet ervan overtuigd is dat voldoende is gewaarborgd dat er geen verslechtering optreedt van de natuur als gevolg van de optelling van de deposities van individuele projecten buiten de maximale afstandsgrens van 25 kilometer. De structurele aanpak van het kabinet vormt de basis om de stikdepositie in Nederland omlaag te brengen en omvat een pakket aan bronmaatregelen gericht op het behalen van de omgevingswaarden. De omvang van het pakket is bepaald door de toekomstige ontwikkeling van de totale depositie in ogenschouw te nemen, vastgesteld door berekeningen op basis van de emissieramingen van het PBL.

Daardoor blijft de vastgestelde effectiviteit van het structurele pakket ongewijzigd. Aan alle ramingen zitten echter onzekerheden. Dat is inherent aan prognoses en modelberekeningen voor toekomstige situaties. Zoals gezegd heeft het kabinet daarom besloten om, als extra waarborg om (lokale) verslechtingen te voorkomen, extra passende maatregelen te treffen in de vorm van extra bronmaatregelen. Dit alles bij elkaar genomen maakt de keuze voor het hanteren van een maximale rekenafstand van 25 kilometer verantwoord. De ambitie om de natuur te verbeteren staat voorop en wordt niet verminderd door deze maatregel, terwijl die perspectief biedt voor economische ontwikkelingen.

19

Deze leden zouden graag zien dat het proces met meer snelheid kan worden doorlopen, daarom vragen deze leden of de gemeenten op het

gebied van capaciteit, financiën en kennis voldoende in staat zijn om deze verkenning op een goede manier te houden of te ondersteunen. Bent u bereid om de gemeenten hierin verder te ondersteunen?

Antwoord

Het Ministerie van LNV is in gesprek met gemeenten en provincies over beide regelingen en de mogelijk daaruit voortvloeiende werkzaamheden voor medeoverheden. Wat vaststaat is de inzet van het Ministerie van LNV om gemeenten en provincies te voorzien van goede informatie ten aanzien van de regelingen en deze werkzaamheden. Dit houdt bijvoorbeeld voor de Landelijke beëindigingsregeling veehouderijlocaties (Lbv) in dat de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) het bevoegd gezag informeert over de ontvangst van subsidieaanvragen en de verlening van een positieve subsidiebeschikking. Hierdoor weet het bevoegd gezag tijdig dat een veehouder zijn of haar locatie beoogt te beëindigen. De betrokken veehouder wordt andersom aangemoedigd om zo spoedig mogelijk het gesprek over de toekomstige bestemming van een productielocatie aan te gaan met zijn of haar gemeente, waarbij kan worden aangesloten op gebiedsprocessen. Binnen de Lbv is er rekening mee gehouden dat deze gesprekken enige tijd in beslag nemen. Veehouders hebben tot zes maanden na de subsidieverlening de tijd om zich middels een schriftelijke overeenkomst te committeren aan het blijvende karakter van de beëindiging van veehouderij-activiteiten op de productielocatie.

Meer algemeen wordt samen met het Interprovinciaal Overleg (IPO) en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) een handreiking opgesteld voor toepassing van de Lbv door gemeenten en provincies. Ook heeft het Ministerie van LNV al verschillende seminars en voorlichtingsbijeenkomsten gehouden voor provincies over de Maatregel Gerichte Opkoop (MGO) en een eerste voor de Lbv en zal dit verder doorzetten. Daarnaast bekijk ik of, en zo ja hoe, extra ondersteuning aan veehouders geboden kan worden bij vergunningprocedures. Volledige en op het gemeentelijk beleid aansluitende aanvragen vanuit veehouders voor wijziging van de bestemming van hun productiekavels kunnen leiden tot een vermindering van werklast voor gemeenten en provincies in de uitvoering.

20

Bent u van mening dat het opstellen van een handreiking voldoende ondersteuning biedt aan gemeenten om de taken goed uit te kunnen voeren? Op welke gebieden gaat een handreiking tegemoet komen aan de behoeftes van gemeenten?

Antwoord

Het wijzigen van bestemmingsplannen en het intrekken en wijzigen van omgevingsvergunningen en natuurvergunningen zijn taken en bevoegdheden van decentrale overheden. Provincies en gemeenten beschikken over de kennis en expertise om deze taken uit te voeren. Doel van de handreiking is om provincies en gemeenten te informeren over hun rol en werkzaamheden die voortvloeien uit de Lbv. Door provincies en gemeenten vooraf te informeren over de vereisten en de termijnen waar een veehouder, die op grond van de Lbv een veehouderijlocatie beëindigt, aan gehouden is, wordt het proces voor zowel de betreffende veehouder als betrokken provincie en gemeente gestroomlijnd. Ik heb tevens de VNG en het IPO gevraagd om de informatiebehoefte bij gemeenten en provincies met LNV te delen, zodat hier ook op ingespeeld kan worden.

21

Waarom is ervoor gekozen om zowel gemeenten als provincies een rol bij de aankoop te geven, en niet het Rijksvastgoedbedrijf of de rijksoverheid in andere vorm? Zou het in één hand leggen van taken en bevoegdheden

de snelheid niet ten goede komen? Concurreren de stikstoftaken decentraal niet te veel met andere beleidsterreinen waarvoor financiën en expertise (te) beperkt zijn?

Antwoord

De MGO richt zich op het op vrijwillige basis opkopen van veehouderijen (piekbelasters) rond Natura 2000-gebieden van ondernemers die hun bedrijf willen beëindigen. Provincies voeren deze regeling uit, omdat zij gezien hun taken en bevoegdheden met betrekking tot onder meer de Wet natuurbescherming, de Wet ruimtelijke ordening en de Kaderrichtlijn Water het best in staat zijn om te besluiten welke veehouderijen het best opgekocht kunnen worden gegeven de gebiedsopgaven en daarbij behorende beleidsdoelen. Provincies voeren daarbij overleg met gemeenten over de gewenste ruimtelijke ontwikkelingen mede op grond waarvan gemeenten de aan hen toegekende taken adequaat kunnen uitvoeren.

De Lbv zal naar verwachting in opdracht van het Ministerie van LNV worden uitgevoerd door RVO. Gemeenten en provincies hebben daarbij wettelijke taken en bevoegdheden op onder meer het ruimtelijk en natuurterrein die van belang zijn voor het bepalen van de (on)mogelijkheden voor alternatieve economische activiteiten van ondernemers nadat een bedrijf op de betreffende locatie is beëindigd, evenals voor de mogelijkheden om na bedrijfsbeëindiging op het erf te blijven wonen. Conform de wens van uw Kamer wordt met de pilot grondfonds stikstofaanpak vanuit Bureau Beheer Landbouwgronden een leenfaciliteit van € 100 miljoen ingezet. De pilot grondfonds stikstofaanpak richt zich vooralsnog op aankoop van gronden van agrariërs die meedoen aan de Lbv en die in aanvulling hierop (een deel van hun) landbouwgrond willen verkopen. Het aankopen van grond door de overheid is onder de voorwaarden van de Lbv slechts aan de orde als een veehouder hiertoe vrijwillig besluit en de gronden zijn gelegen in een door het Rijk, in overleg met provincies, nader te bepalen gebied. Derhalve is de belasting vanuit de Lbv voor gemeenten te overzien en niet anders dan wanneer een bedrijf zonder een beëindigingssubsidie wordt beëindigd.

22

De leden van de PvdA-fractie vragen u of u, dit in acht nemende, kunt aangeven welke maatregelen worden genomen om te voorkomen dat subsidieaanvragen worden ingetrokken door potentiële stoppers. Denkt u dat de Omgevingswet een remmende werking zal hebben, en op welke manier denkt u te kunnen voorkomen dat de effectiviteit van het stikstofprogramma vertraging oploopt door de invoering van bijvoorbeeld de Omgevingswet?

Antwoord

Uiteindelijk is het besluit aan de individuele veehouder die, alles overwegende, een eigen afweging maakt over het beëindigen van de veehouderij. Hierdoor is het niet geheel te voorkomen dat deze veehouder in gevallen besluit de subsidieaanvraag in te trekken. Een belangrijke ervaring bij de Srv was dat veel varkenshouders aan wie een subsidie was toegekend nadien nog moesten besluiten of ze daadwerkelijk wilden stoppen. Overleg met de gemeente over toekomstig gebruik van de locatie was één van de redenen waarom het vaak lang duurde voordat de knoop werd doorgemaakt. In mijn brief aan uw Kamer hierover (Kamerstuk 35 334, nr. AJ) kondigde ik daarom aan dat de veehouder in de Lbv, in tegenstelling tot de Srv, niet 8 weken, maar 6 maanden de tijd krijgt om tot een besluit te komen. Daarnaast ben ik in gesprek met sectororganisaties, het IPO en de VNG over hoe individuele veehouders begeleid kunnen worden in het beëindigingsproces van hun veehouderijen. Er zal

samen met de VNG een handreiking worden opgesteld voor gemeenten over hun rol bij de Lbv. Verder worden good practices uit de uitvoering van de Srv van gemeenten gedeeld en wordt een communicatieplan opgesteld voor het informeren van veehouders en agrarische bedrijfsadviseurs over de Lbv.

De invoering van de Omgevingswet vraagt nieuwe werkwijzen van gemeenten in het behandelen van vergunningaanvragen en vraagt daarmee het nodige van gemeenten. Gemeenten kunnen zich hier al lange tijd op voorbereiden en de invoering ervan is meerdere keren uitgesteld toen gemeenten aangaven hier meer tijd voor nodig te hebben. Veehouders die met subsidie vanuit de Lbv hun bedrijf wensen te beëindigen, zullen te maken krijgen met de nieuwe procedures en werkwijzen van gemeenten die het gevolg zijn van de Omgevingswet. Daarin wijken bedrijfsbeëindigingen met de Lbv niet af van reguliere verzoeken van veehouders aan gemeenten om een alternatieve bestemming van hun gebouwen en percelen.

Om dit onderdeel van de structurele aanpak stikstof (Kamerstuk 35 334, 82) zo spoedig mogelijk te realiseren, werk ik nauw samen met de VNG bij de opstelling van de Lbv. Daarbij gebruiken we ervaringen van gemeenten met de Srv en de versnelde beëindiging van de nertsenhoudersrijen eind 2020/begin 2021 en worden de consequenties van de invoering van de Omgevingswet meegenomen. De aanbevelingen die daaruit voortkomen neem ik mee in de handreiking die we voor gemeenten gaan opstellen. Daarbij is relevant dat het RIVM inzichtelijk zal maken welke gemeenten naar verwachting veel en welke naar verwachting weinig aanvragen zullen krijgen die samenhangen met de Lbv zodat gemeenten zich daarop kunnen voorbereiden. Hiermee verwacht ik het mogelijke risico op een remmende werking van de Omgevingswet te minimaliseren. Het is van belang dat er goed zicht is op de voortgang van de uitvoering van het totale pakket van bron- en natuur(herstel)maatregelen en de gevolgen hiervan. Daarom wordt er een monitorings- en bijsturingssystematiek opgesteld onder het programma stikstofreductie en natuurverbetering, zodat er tijdig kan worden ingegrepen als dat nodig is om te voorkomen dat de omgevingswaarden niet worden gehaald.

23

Bent u bereid alsnog recht te doen aan deze analyse van het genoemde Adviescollege door bij het berekenen van de verspreiding van stikstofverbindingen wel een hoger abstractieniveau te hanteren, zodat bij de depositieberekeningen op hexagoon-/hectareniveau uitgegaan wordt van geaggregeerde stikstofconcentraties/-input enerzijds en van landschapkenmerken op hexagoonniveau anderzijds?

Antwoord

Het berekenen van de verspreiding van stikstofverbindingen door uit te gaan van «geaggregeerde stikstofconcentraties» zou betekenen dat geen rekening zou worden gehouden met daadwerkelijke, reëel bestaande ruimtelijke verschillen in concentraties ammoniak en stikstofoxiden. Die verschillen zouden bij een ruimtelijke aggregatie uitgemiddeld worden, waardoor de berekende concentratie op de ene locatie wordt overschat en op de andere locatie wordt onderschat. Het is juist belangrijk om zulke systematische fouten te vermijden en de werkelijkheid zo goed mogelijk te modelleren.

24

Bent u bereid de analyse van de Taakgroep Ecologische Onderbouwing naar de Kamer te sturen, zo vragen de leden van de SGP-fractie.

Antwoord

Ja, uw Kamer ontvangt de resultaten van de analyse van de taakgroep TEO en mijn reactie op deze analyse in december 2021.