

Vergaderjaar 2022–2023

35 334

Problematiek rondom stikstof en PFAS

33 576

Natuurbeleid

BD¹

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 14 april 2023

De leden van de vaste commissie voor Economische Zaken en Klimaat / Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit² hebben de Minister voor Natuur en Stikstof op 21 maart 2023 een brief gestuurd met vragen van diverse fracties over de stikstofproblematiek. De leden van de fractie van de **SGP** en van de fracties van **GroenLinks**, **PvdA** en **PvdD** gezamenlijk, hebben tijdens de commissievergadering EZK/LNV van dinsdagmiddag 21 maart jl. te kennen gegeven nog enkele aanvullende vragen en opmerkingen over dit onderwerp te willen stellen. De commissie heeft met dat verzoek ingestemd. De leden van de fracties van **CDA**, **Fractie-Nanninga**, **Fractie-Frentrop** en **FVD** sluiten zich bij de vragen van de SGP-fractie aan.

Naar aanleiding hiervan zijn op 21 en 23 maart 2023 brieven gestuurd aan de Minister voor Natuur en Stikstof.

De Minister heeft op 14 april 2023 op beide brieven gereageerd.³

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 BD 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), Vos (VVD), Crone (PvdA), Dessing (FVD), Van Gorp (GL), Huizinga-Heringa (CU), Kluit (GL), Van der Linden (Fractie-Nanninga) (*voorzitter*), Meijer (VVD), Otten (Fractie-Otten), Prins (CDA), vacant (GL), Van der Voort (D66), Berkhout (Fractie-Nanninga), Raven (OSF), Karakus (PvdA) en N.J.J. van Kesteren (CDA).

³ De brief van de Minister voor Natuur en Stikstof is gedateerd 15 april 2023

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

Aan de Minister voor Natuur en Stikstof

Den Haag, 21 maart 2023

De leden van de vaste commissie voor Economische Zaken en Klimaat / Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (EZK/LNV) hebben met belangstelling kennisgenomen van diverse brieven, rapportages en adviezen die in de periode juni 2022 tot heden aan de Kamer zijn verstuurd en betrekking hebben op de stikstofproblematiek in ruime zin.

De leden van de fracties van **CDA, GroenLinks, SP, PvdD, ChristenUnie en OSF** hebben naar aanleiding hiervan een aantal vragen en opmerkingen. De leden van de fracties van **PvdA** sluiten zich bij de vragen en opmerking van de fractie van GroenLinks aan.

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van CDA

De leden van de CDA-fractie nemen met grote zorg de diverse ontwikkelingen waar inzake de voortgang van het aanpakken van de bescherming van de natuur en het oplossen van de stikstofproblematiek. In de brieven van 10 februari 2023 inzake Toekomstvisie agrarische sector/problematiek rondom Stikstof en PAS en Natuurbeleid en de brief van 10 februari over Toekomstvisie agrarische sector / problematiek rondom stikstof / natuurbeleid en nationale omgevingsvisie⁴ schetst u een totaal aan plannen met bijbehorende processen. Echter meer inhoudelijke informatie, op grond waarvan de boer, maar overigens ook de industrie, zijn keuzes moet maken, ontbreekt, aldus deze leden. Wel houdt u strak vast aan de diverse schema's, zoals het voor 1 juli 2023 inleveren van de NPLG-plannen door de provincies en eind 2023 moeten de piekbelasters hun keuze hebben gemaakt. U geeft zelfs aan dat terwijl de sluitingsdatum 31 december 2023 is, er reeds in november een evaluatie komt om te bezien of per januari 2024 het verplichte instrumentarium moet worden ingezet, zo lezen zij. De leden van de CDA-fractie vragen of dat realistisch is.

In het kader van uitvoerbaarheid, maar ook in het kader vertrouwen van alle betrokkenen in behoorlijk bestuur van de overheid vragen deze leden of de geschetste tijdspaden in relatie tot de grote hoeveelheden werk en afstemming tussen de diverse stakeholders (zowel lokale, provinciale en landelijke overheden en de betrokken organisaties) wel reëel zijn en ook een zorgvuldige aanpak garanderen.

Zij constateren onder meer, dat:

- Veel boeren op dit moment nog niet weten of zij al of niet tot de piekbelasters behoren en dus onder welke regeling zij zullen vallen: PLB-plus (Landelijke Beëindigingsregeling plus) of PLB.
- De regeling voor uitkoop nog niet is geaccordeerd en de regeling voor steun voor bedrijfsverplaatsing eerst nog voor goedkeuring naar de Europese Commissie moet. Ook wordt er nog gewerkt aan juridische mogelijkheden voor maatwerk, voor fiscale voorzieningen en mogelijkheden voor specifieke afspraken ten behoeve van de aanpak piekbelasters en een regeling voor gedeeltelijke vergoeding van psychosociale en sociaaleconomische begeleiding ten behoeve van piekbelasters.

⁴ Kamerstukken I, 2022–2023, 30 252, H en I

- De AERIUS-metingen (juist ook na de update van oktober afgelopen jaar) op individueel niveau geen betrouwbare uitslag geven. Dit wordt ook bevestigd door de commissie Hordijk.
- Er nog steeds veel vraagtekens zijn bij de Kritische Depositie Waarde (KDW). De leden van de CDA-fractie vragen wat van die waarde aan welk bedrijf is toe te rekenen. Kunnen boeren, maar ook industrieën, aangesproken worden op een slechte KDW in bijvoorbeeld grensgebieden, terwijl het de vraag is of je de boeren op bijvoorbeeld 20 km afstand kunt verwijten of een grote boerderij net over de grens? Daarnaast constateren deze leden dat diverse provincies hebben aangegeven dat zij het gewoon heel praktisch niet gaan redden om tijdig hun plannen in te leveren en dat zij grote problemen voorzien met het overal realiseren van de gewenste doelstellingen ter bescherming van de natuur.

Gezien het bovenstaande vragen de leden van de CDA-fractie u wat nu het perspectief is /wordt voor de boeren. Deze leden verwijzen naar het rapport Remkes waarbij de opbouw van maatregelen was: managementmaatregelen (bijvoorbeeld voer), innovatie, verplaatsing en opkoop. Hoe wordt dit nu handen en voeten gegeven? En acht u het niet meer dan redelijk dat de boer, als hij het hele palet aan maatregelen kent (en dus niet eerder) de tijd krijgt om zijn gedachten op te maken, samen met zijn gezin en mogelijke opvolgers, maar ook in overleg met zijn bank en / of financiële adviseurs? Welke tijd vindt u, ná helderheid over het totale perspectief, een reële tijd voor besluitvorming door de boer?

Ten aanzien van de maatregel «verplaatsing van je bedrijf» hebben deze leden wel de vraag in hoeverre er überhaupt nog ruimte is voor nieuwe agrarische bedrijven. In welke provincies / gemeenten zijn agrarische bedrijven nog welkom? Met andere woorden: is verplaatsing van een agrarisch bedrijf nog mogelijk?

Zij vragen of u kunt aangeven wanneer de PAS-melders nu daadwerkelijk zekerheid hebben over hun toekomst. Sinds het voorjaar 2019 verkeren vele boeren in onzekerheid, slechts enkele melders zouden nu wel een vergunning hebben. Wat is uw mening over de aankoop van stikstofruimte door Schiphol en evenementenorganisaties? Heeft u een overzicht van de verschillende partijen die stikstofruimte hebben opgekocht?

De leden van de CDA-fractie vragen u of de wetgeving inzake het voorkeursrecht niet ook versneld had moeten gelden voor de landbouw. Welke overwegingen hebben een rol gespeeld dit niet terstond op te pakken? Dit geldt ook voor instelling van een aparte commissie Schadevergoeding PAS-melders, aldus deze leden. 4 jaar na dato wordt een dergelijke commissie ingesteld waarvan de leden nu nog moeten worden geselecteerd en benoemd.

Zij vragen of de regering ook maatregelen en gelden beschikbaar heeft om de boeren te ondersteunen bij het invullen van hun nieuwe toekomstperspectief, als zij kiezen voor een andere invulling van hun boerenbestaan (en dus niet gaan voor opkoop). In hoeverre is het bedrag van 24 miljard beschikbaar voor én mogelijke uitkoop én ondersteuning van boeren die wel willen blijven boeren maar binnen de nieuwe kaders? Temeer daar het Ministerie van Financiën aangeeft dat niet 24 miljard maar 37 miljard nodig is voor de uitkoop van boeren. Hoe staat het in dat kader met de voortgang van de gesprekken over een landbouwakkoord?

Ten aanzien van de stikstofneerslag hebben de leden van de CDA-fractie met zorg kennisgenomen van de scenario's zoals opgesteld door het Ministerie van Financiën⁵. Hieruit blijkt dat ondanks alle maatregelen bijna heel Nederland nog last zal blijven hebben van teveel stikstof. Deze leden vragen in hoeverre u het dan verantwoord acht dat vele miljarden

⁵ Kamerstukken I, 2022–2023, 35 334, nr. 223

(Financiën geeft aan dat in deze geen 24 miljard maar 37 miljard euro nodig is) uit te geven aan opkoopregelingen, terwijl de vraag is in hoeverre natuurgebieden hiermee echt worden geholpen. Gaat u zo zorgvuldig om met de overheidsfinanciën? Zij vragen hoe de Algemene Rekenkamer hiernaar zal kijken. Graag ontvangen zij een reactie hierop. Diverse provincies hebben aangegeven dat zij het praktisch niet gaan redden om tijdig hun plannen in te leveren én dat zij grote problemen voorzien met het overal realiseren van de gewenste doelstellingen ter bescherming van de natuur, zo constateren de leden van de CDA-fractie. Daarbij constateren deze leden dat het PLB pas afgelopen week diverse toekomstscenario's voor de provincies heeft gepresenteerd⁶. Waardevolle en relevante hulpmiddelen voor een provincie om – in samenspraak met haar bewoners – de koers voor de komende 50 jaar vast te stellen. Zij vragen of u de provincies tijd gunt om een verantwoorde en daadwerkelijk uitvoerbare koers vast te stellen. En welke tijd acht u reëel en praktisch realiseerbaar voor het uitwerken van de plannen. De ervaring met de hervorkaveling leert immers dat een verantwoord en uitgebalanceerd proces toch wel een tijdspad vergt van 7 – 10 jaar, aldus de leden van de CDA-fractie.

Deze leden lezen dat ten aanzien van de uitvoering de uitvoeringsorganisaties ruim mandaat krijgen. Zij hebben daarbij een tweetal vragen: kunnen de betrokken uitvoeringsorganisaties al dit werk daadwerkelijk op een verantwoorde wijze realiseren? En in hoeverre mag een boer vertrouwen op het mandaat van een uitvoeringsorganisatie? Hoe wordt er daarbij voor gezorgd dat die beslissingen ook juridisch houdbaar zijn? De boeren hebben tenslotte negatieve PAS ervaringen.

Bij functiewijziging is bij de uitvoering/realisatie de Wet op de Ruimtelijke Ordening van toepassing. De leden van de CDA-fractie vragen hoe u de toepassing van de Wet op de Ruimtelijke Ordening ziet bij de realisatie van de Wet Stikstofreductie en natuurherstel. Hoe ziet u de door het Rijk gewenste participatie van inwoners bij de planvorming en vergunningverlening door provincies / gemeenten en waterschappen?

Deze leden vragen of u inzicht kunt geven in de resultaten van de overleggen met het buitenland, met name België en Duitsland. Kunnen buitenlandse bedrijven en/of overheden ook ruimte in Nederland opkopen ten faveure van bijvoorbeeld de haven in Antwerpen? Zijn er reeds afspraken gemaakt over hoe om te gaan met grensoverschrijdend stikstofdepositie? Zo ja, welke en zo nee, wat zijn daarvan de redenen?

In aanvulling op bovenstaande vragen over de actualiteit vragen de leden van de CDA-fractie of dit beleid uiteindelijk de natuur in ons land echt helpt én de boeren een nieuw perspectief biedt. Wat is daadwerkelijk een (middel)lange termijn beleid waarbij natuur- en landbouwgrond elkaar versterken: de natuur robuust wordt en de voedselvoorziening (weliswaar op een andere – meer stikstofvrije – manier) wordt gewaarborgd. Wordt Nederland juist door de Europese wet- en regelgeving niet gedwongen tot het onmogelijke? Zorgen de diverse regels er niet voor dat wij «gegijzeld» worden:

- Er kan niet of met mondjesmaat gebouwd worden: geen woningen, maar bijvoorbeeld ook geen fabrieken die uiteindelijk gaan zorgen voor meer groene energie.
- Er is geen helder toekomstperspectief voor de boeren (ook diverse biologische boeren worden geraakt, bijvoorbeeld als een bioboer zelf eiwitrijke gewassen verbouwt en dus voor emissies zorgt versus een

⁶ Planbureau voor de leefomgeving – Vier scenario's voor de inrichting van Nederland in 2050

- andere boer die zijn sojascheuten uit Brazilië importeert en dus geen emissies heeft).
- PAS melders verkeren nog steeds in onzekerheid.
- Wordt de natuur echt geholpen, zie ook de scenario's van het Ministerie van Financiën.
- Er zijn grote vraagtekens bij diverse Natura 2000-gebieden (qua omvang en/of qua landschappelijke ontwikkeling). Wordt er rekening gehouden met het feit dat de natuur zich ook steeds ontwikkelt? De Veluwe zag er vroeger ook anders uit.
- Er is een economische derving van 28 miljard door de stikstofcrisis⁷
- Er is soms sprake van strijdige wet en regelgeving, denk aan het Wierdenseveld.

Tot slot ontvangen de leden van de CDA-fractie graag een reflectie op onderstaande gedachten:

Nederland selecteert enkele robuuste Natura 2000-gebieden en zet daar alle energie op om die weer in goede staat te krijgen. Tegelijkertijd worden de boeren in die omgeving ruimhartig geholpen met hun toekomstperspectief. Zo ziet ook de Europese Commissie dat Nederland daadwerkelijk werkt aan gezonde natuur.

Daarnaast gaat Nederland in gesprek met de Europese Commissie om begrip te krijgen voor de Nederlandse situatie en om een herbezinning op de Natura 2000-gebieden: de natuur ontwikkelt zich immers continu. Deze nieuwe natuur- en landbouwvisie zal een integraal onderdeel moeten worden van het Nederlandse beleid in de Europese Unie. Nederland zal bereid moeten zijn ook andere landen iets te gunnen waardoor er meer sympathie voor de Nederlandse situatie zal ontstaan. Deze aanpak is een kwestie van jaren en vergt een heldere beleidsvisie en continue sturing en activering. Nederland zal zich qua aanpak dan meer moeten richten op de werkwijzen en mores in Europa.

Op deze wijze werken we op korte termijn aan onze opdracht voor een robuuste natuur en een meer verantwoorde landbouwsector en werken gestaag aan een natuur/landbouwbeleid dat Nederland weer perspectief biedt voor de lange termijn.

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van GroenLinks

De schriftelijke bijdrage van de GroenLinks-fractie richt zich op de aspecten uitwerking van de piekbelasters, het tempo om de stikstofproblematiek op te lossen en de rechtszekerheid voor burgers, bedrijven en de agrarische sector. Op 10 februari 2023 heeft u de Kamer door middel van twee brieven⁸ (30 252, H en 30 252, I) geïnformeerd over onder andere de voortgang van de integrale aanpak landelijk gebied, waaronder het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG), over de uitwerking van de piekbelastersaanpak en over de voortgang van de vergunningverlening en legalisering van de PAS-meldingen. Op 23 februari heeft u hierover gedebatteerd met de Tweede Kamer.

GroenLinks steunt de aanpak om in april 3.000 piekbelasters een aanbod te doen om vrijwillig te zorgen voor minder stikstof, te verhuizen of te stoppen met een goudgerande regeling. Deze leden vragen u hoe u de haalbaarheid van dit voorstel beoordeelt in het licht van vrijwilligheid en de daadwerkelijke verlaging van het aantal piekbelasters. Welk tijdspad ligt voor als blijkt dat een te klein aantal vrijwillig wil stoppen? En wat zijn de gevolgen voor met name boeren die niet willen stoppen? De leden van de GroenLinks-fractie constateren dat u nog altijd geen invulling geeft aan het verplichtend instrumentarium. Hoe beziet u dit in het licht van de

⁷ FD – Kamer ziet «haarscheurtjes» in fundament vestigingsklimaat (d.d. 16 februari 2023)

⁸ Kamerstukken I, 2022–2023, 30 252, H en I

rechtszekerheid? Hoe kan een piekbelaster de afweging van vrijwilligheid maken als het verplichtend instrumentarium nog niet bekend is? Zou het in uw optiek niet beter zijn geweest dat het verplichtend instrumentarium bekend is voor de bereidwilligheid om vrijwillig te stoppen? Zo nee, waarom niet? Gelet op eerdere vrijwillige regelingen is de kans volgens deze leden aanwezig dat te weinig piekbelasters gebruik zullen maken van de vrijwilligersregeling met als gevolg dat de natuur niet herstelt, de woningbouw in het slot blijft zitten en PAS-melders niet gelegaliseerd worden. Acht u dit reëel en hoe bent u voornemens natuurherstel voorop te laten staan? De leden van de GroenLinks-fractie maken zich zorgen dat we over een half jaar tot de slotsom komen dat er te weinig gebruik is gemaakt van de vrijwillige regelingen met alle gevolgen van dien. Deze leden vragen u daarom hier een appreciatie op te geven.

Extern salderen loopt momenteel uit de hand, waarbij de rijkste partijen als Schiphol en de overheden ruimte opkopen om hun eigen wensen van voldoende stikstofruimte te voorzien, aldus de leden van de GroenLinks-fractie. Zij vragen hoe u dit beoordeelt en kunt u dit relateren aan de geest van de oplossingen van uw ministerie voor het oplossen van de stikstofproblematiek. Kunt u toezeggen dat de doelen op het gebied van water, klimaat en stikstof nog overeind staan en dat de overheid garandeert dat alleen oplossingen die bewezen bijdragen aan de voorgenoemde opgaven worden gefinancierd?

De aanleg van bossen draagt bij aan de klimaatopgaven, stikstofreductie en retentie van water en waterkwaliteit. Volgens de Bossenstrategie⁹ moet er nog 37.000 hectare bos komen voor 2030. De leden van de GroenLinks-fractie vragen wanneer u hier uitvoering aan gaat geven en waar u het geld voor de bossenstrategie vandaan gaat halen. Bent u het met deze leden eens dat dit al lang had moeten gebeuren. En bent u het met de leden van de GroenLinks-fractie eens dat dit niet alleen vanuit zogenoemde natuurgelden zou moeten komen, maar breder gefinancierd zou moeten worden gelet op de voordelen voor onder andere stikstofreductie, waterverbetering, verhoging biodiversiteit, stimulering circulaire economie en koolstofopslag? Deelt u de opvatting van deze leden dat de kwaliteit van te realiseren productieve bossen in gebiedsprogramma's geborgd moet worden? Zo ja, welke handvatten ziet u voor de provincies in de uitwerking van gebiedsprogramma's om dergelijke bossen in de bossenstrategie te borgen en te financieren? Hoe zorgt u ervoor dat de ontwikkeling van de bossen op landelijk niveau coherent en eenduidig verloopt, wanneer de provincies verantwoordelijk zijn voor de financiële ondersteuning van kosten voor advies, aanleg en projectontwikkeling? Deelt u de opvatting van de leden van de GroenLinks-fractie dat de aanleg van productieve bossen op landbouwgrond als landbouwmethode waarbij stikstof wordt gefixeerd in plaats van uitgestoten een «no-regret»-maatregel is?

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van SP

De leden van de SP-fractie stellen vast dat de gesprekken over de stikstofdoelen in het regeerakkoord van het kabinet Rutte IV nog steeds voortduren. Deze leden vragen of u erkent dat de in de Wet stikstofreductie en natuurverbetering, die op 1 juli 2021 is ingegaan, opgenomen prestatieverplichtingen op dit moment de geldende wetgeving is en u de mening deelt dat dit betekent dat de in de wet opgenomen prestatieverplichtingen juridisch hard en door derden afdwingbaar zijn en dat dit betekent dat minimaal de prestatieverplichtingen gehaald moeten

⁹ Bos voor de toekomst: Uitwerking ambities en doelen landelijke Bossenstrategie en beleidsagenda 2030 (d.d. 18 november 2020)

worden. Zij vragen of u kunt aangeven of en zo ja hoe de wettelijk vastgelegde resultaatsverplichtingen voor stikstofreductie (in 2025 moet minimaal 40% van het areaal van de stikstofgevoelige natuur in beschermde Natura 2000-gebieden een gezond stikstofniveau hebben; in 2030 minimaal de helft en in 2035 minimaal 74%) zullen worden gehaald. Welke maatregelen zijn al genomen en worden hiermee de wettelijke resultaatverplichtingen gehaald? Zo nee, welke extra maatregelen worden genomen om de wettelijke normen te halen? De leden van de SP-fractie vragen of u kunt bevestigen dat de beleidsvoornemens zoals die zijn opgenomen in het regeerakkoord van het kabinet Rutte IV niet juridisch afdwingbaar zijn zolang deze streefdoelen uit het regeerakkoord niet in wetgeving als resultaatverplichting zijn opgenomen. En wordt het halen van de wettelijk verplichte prestatiedoelen uit de Wet stikstofreductie en natuurverbetering nu belemmerd door de voortdurende discussie over de streefdoelen uit het regeerakkoord omdat maatregelen worden uitgesteld?

Deze leden hebben nog enige vragen over salderen als juridisch houdbaar instrument. Zij betrekken daarbij het rapport van de Strategische Milieukamer¹⁰ over de fraudegevoeligheid van het instrument salderen. De leden van de SP-fractie zijn van mening dat u te makkelijk over de door de Strategische Milieukamer (SMK) aangedragen feiten stapt en zijn verbaasd en teleurgesteld dat de bemerkingen en aanbevelingen niet tot een meer serieuze reactie van u leiden.

De leden van de SP-fractie stellen vast dat u herhaaldelijk aangeeft op zoek te zijn naar juridische houdbaarheid van maatregelen maar tegelijkertijd de waarschuwingen over de grote juridische risico's van salderen, zoals verwoord in het rapport van de SMK, negeert. Deze leden vragen u wat, in het licht van de juridische hardheid, uw reactie is op de conclusie van de SMK dat het instrument salderen in aanzienlijke mate gevoelig wordt geacht voor fraude en andere vormen van bewuste niet-naleving. Wat betekent dit voor de juridische hardheid van het instrument salderen nu aan salderen grote (juridische) gevolgen zijn verbonden? Vindt u het wenselijk en bijdragen aan de juridische hardheid dat de (niet-wettelijk geregelde) voortoets, waarbij wordt vastgesteld of er een vergunningplicht bestaat, zich afspeelt buiten het zicht van het bevoegd gezag? Vindt u het bijdragen aan de juridische hardheid dat intern salderen binnen de voortoets mogelijk is buiten het zicht van het bevoegd gezag? Acht u het wenselijk dat voor salderen noch een vergunningplicht noch een meldplicht bestaat? Zo nee, welke actie wordt hier op ondernomen? Acht u het in het belang van juridische hardheid dat bij extern salderen uw beleidsregel niet gelijklopend is aan de provinciale beleidsregels? Welke risico's ziet u in het gebrek aan duidelijkheid over de verschillende beleidsregels?

De SMK stelt een juridische onduidelijkheid vast bij extern salderen naar aanleiding van het door u aanduiden van extern salderen als «een overdracht of overname van vergunde emissie». De leden van de SP-fractie stellen met de SMK vast dat de term «overdracht» tot juridische onduidelijkheid leidt. Deze leden vragen of u de juridische analyse van de SMK deelt dat externe saldering niet de juridische overdracht van een identificeerbaar recht is. Wat er feitelijk met salderen is gebeurd is dat er bestuurlijk privaat vermogen is gecreëerd dat vervolgens als zodanig ook wordt verhandeld zonder dat de overheid zich de civielrechtelijke gevolgen van deze waarde-creatie heeft gerealiseerd, aldus de leden van de SP-fractie. Deze leden vragen of u duidelijk uiteen kan zetten hoe het instrument van (extern)salderen civielrechtelijk/vermogensrechtelijk

¹⁰ Risico's van fraude en andere bewuste niet-naleving bij intern en extern salderen. Advies Strategische Milieukamer, juni 2022.

juridische is geregeld. Deelt u de conclusie van de SMK dat extern salderen, ondanks het afomingspercentage van 30 procent, kan leiden tot een feitelijk gerealiseerde capaciteit die hoger of zelfs aanzienlijk hoger kan zijn dan het feitelijk gebruik? Zo ja, hoe verhoudt zich dit tot het doel van het afomingspercentage van 30 procent om het risico op feitelijke depositiestijging op stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden zoveel mogelijk te voorkomen?

De leden van de SP-fractie vragen of u het als een risico ziet voor de juridische hardheid dat er geen centrale rechtsbron is waar het instrument salderen systematisch is uitgewerkt. Vindt u het werkbaar in de juridische praktijk dat de begrippen passende beoordeling en referentiesituatie niet in een eensluidend begrippenkader zijn uitgewerkt? Deze leden stellen vast dat het begrip referentiesituatie niet wordt gebruikt in de ministeriële regeling. Zij vragen waarom u het instrument salderen niet onderworpen heeft aan een gebruikelijk HUF-toets (een beoordeling door NVWA op handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudegevoeligheid). Staat het feit dat het salderen niet geregeld is in een rijksregeling maar in beleidsregels een HUF-toets formeel in de weg? De SMK wijst in dat verband ook op Aanwijzing 2.7 lid 1 van de Aanwijzingen voor de regelgeving: «Tot het tot stand brengen van een regeling wordt niet besloten dan nadat is nagegaan of in voldoende mate handhaving te realiseren valt». Deze leden vragen u op welke wijze aan dit artikel van de Aanwijzingen voor de regelgeving is voldaan. Bent u alsnog bereid het instrument salderen aan een toets te onderwerpen of in voldoende mate handhaving te realiseren valt?

De leden van de SP-fractie vragen u of, de complexiteit en grote gevolgen overziend, u het onverminderd wenselijk vindt dat het instrument salderen niet bij wet is geregeld maar middels beleidsregels en casuïstische bestuursrechtspraak. Daarnaast vragen deze leden of u inmiddels de frauderisico's van salderen herkent en erkent en welke sluitende maatregelen u gaat nemen om de risico's van fraude en bewust misbruik te bestrijden. Tot slot vragen zij u om een reactie en een handelingsperspectief op ieder in de inventarisatie in het SMK rapport genoemde risico-elementen van het instrument salderen zoals verwoord in het rapport van de SMK.

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van ChristenUnie

De leden van de fractie van de ChristenUnie hebben vele brieven over de stikstofproblematiek ontvangen en gelezen. Deze leden richten zich met name op een van de laatste brieven omdat daarin alle vragen samenkomen.

In uw brief van 10 februari 2023¹¹ geeft u een nadere uitwerking van de piekbelastersaanpak. Deze leden hebben enkele vragen over deze brief vanuit het perspectief van rechtvaardigheid. U stelt dat deze aanpak bedoeld is om op korte termijn een forse reductie te realiseren in de stikstofuitstoot en -neerslag. Kenmerkend voor deze aanpak zou zijn dat op relatief korte termijn grote stappen kunnen worden gezet. De ambitie is – zo lezen de leden van de fractie van de ChristenUnie – om de stikstofdepositie met ordegrootte van 100 mol/ha/jaar gemiddeld te reduceren. In deze brief wordt gesproken over de reductie van de uitstoot van NH₃ van de veehouderij. Deze leden hebben hierover de volgende vragen:

- 1) Hoe groot is deze reductie in procenten van NH₃ t.o.v. de NH₃ productie door de veehouderij?
- 2) Moet deze reductie door 3000 piekbelasters worden opgebracht?

¹¹ Kamerstukken I, 2022–2023, 30 252, H

- 3) Moeten de piekbelasters van NH₃ in de industrie (incl. transport etc.) eenzelfde reductie (procentueel) realiseren (vergl. vraag 1)?

U schrijft in dezelfde brief dat industriële piekbelasters (incl. transport etc.) een forse reductie in de NO_x-uitstoot moeten realiseren. De leden van de fractie van de ChristenUnie hebben hierover de volgende vragen:

- 1) Hoe groot is deze reductie van NO_x ten opzichte van de NO_x-productie van de industrie (incl. transport etc.)?
- 2) Stoot de veehouderij ook NO_x uit en zou daar ook een reductie van NO_x plaats moeten vinden?

Om de reductie van NH₃ en NO_x in verhouding te kunnen zien stellen deze leden de volgende vragen:

- 1) Wat is het inhoudelijke verschil tussen NH₃ en NO_x met betrekking tot hun negatieve invloed op de kwaliteit van de natuur? Ook weten we dat de depositie karakteristieken van NH₃ en NO_x verschillend zijn. Wat betekent dat voor beleid en uitvoering?
- 2) Als we gaan kijken naar het effect op de kwaliteit van de natuur moet dan de reductie in NH₃-uitstoot met hetzelfde percentage teruggebracht worden als die van NO_x? Wordt vanuit dit perspectief gezien de industrie (incl. transport etc.) gelijk behandeld als de veehouderij?
- 3) Als we gaan kijken naar het effect op de kwaliteit van de natuur moet dan de reductie in NH₃ neerslag met hetzelfde percentage teruggebracht worden als die van NO_x? Worden vanuit dit perspectief gezien de industrie (incl. transport etc.) gelijk behandeld als de veehouderij?

Uit alles blijkt dat de relaties tussen stikstofuitstoot van (piek-)belasters en de stikstofneerslag in Natura 2000-gebieden veel vragen oproept; mede gezien de aannamen in de gebruikte modellen, onder andere de Aerius calculator, aldus de leden van de fractie van de ChristenUnie. Zij hebben hierover de volgende vragen:

- 1) Is het waar dat – deze leden verwijzen hierbij naar het rapport Hordijk – de Aerius calculator minder geschikt is om de depositiebijdragen van een (piek-) belasters aan een Natura 2000-gebied te berekenen omdat de onzekerheid van de depositiewaarde vele malen groter is dan de beoordelingsdrempel?
- 2) Is het juist dat de uitstoot van de veehouderij en de industrie van NH₃ en NO_x relatief gemakkelijk bepaald c.q. berekend kan worden?
- 3) Zou het niet wijs zijn om parallel aan het redeneren en afwegen op basis van KDW ook te gaan redeneren en afwegen in termen van uitstootwaarden?
- 4) Zou het denken in reductie van uitstoot niet innovatie versnellend kunnen zijn?
- 5) Zou het denken in uitstootwaarden en reductie van uitstoot niet meer rechtvaardig zijn ten opzichte van de verschillende sectoren in de samenleving zodat alle sectoren naar rato bijdragen?

In het geheel van de politieke discussie wordt benadrukt dat alle sectoren moeten bijdragen aan de reductie van stikstofuitstoot en -neerslag. Het is een gegeven dat sommige partners uit de industrie (incl. vervoer) stikstof «rechten» uit de agrarische sector opkopen om hun uitstoot niet terug te hoeven brengen of om te kunnen groeien, aldus deze leden. Zij hebben daarover de volgende vragen:

- 1) Doet deze ontwikkeling recht aan het principe dat elke sector naar rato bijdraagt aan de vermindering van de stikstofuitstoot en -neerslag gewenst? Zo ja, kunt u dat toelichten? Zo nee, kunt u hier op korte termijn iets aan doen? En wilt u hier iets op korte termijn aan doen?
- 2) Leidt deze ontwikkeling niet tot meer onrechtvaardigheid omdat «rijke partijen» hun uitstoot niet hoeven te reduceren of misschien wel

kunnen «groeien» en minder daadkrachtige partijen niet over dit soort mogelijkheden beschikken?

U benadrukt dat meerdere instrumenten ingezet kunnen worden binnen de piekbelastersaanpak. Ook landelijke instrumenten die betrekking hebben op innovatie. De leden van de fractie van de ChristenUnie hebben daar verschillende vragen over:

- 1) Op welke manieren wilt u innovaties financieel ondersteunen?
- 2) Is er ook sprake van een naar-ratio principe: des te groter de reductie des te groter de financiële ondersteuning?
- 3) Eén van de leden van de fractie van de ChristenUnie heeft een bezoek gebracht aan Vrebamelkvee (Vredepeel), één van de grootste melkveehouderijen van Nederland. Dit bedrijf is bezig met een innovatie die gebaseerd is op a) dierenwelzijn en b) gesloten stal principe (of: deels gesloten stal principe, bijvoorbeeld 120 x 6 = 720 uur weidegang en 8.040 uur gesloten stal). De kern is dat stikstof en methaan actief afgevangen kunnen worden. Dit principe is ontwikkeld door genoemd bedrijf met Wageningen University & Research en Wageningen MFC gepatenteerd onder de naam REMEDY-stal. Deze leden vragen of u bekend met dit type innovaties en u erkent dat dit soort innovaties mogelijk kunnen bijdragen aan de oplossing van de stikstofproblematiek.

Tot slot hebben de leden van de fractie van de ChristenUnie nog enkele algemene vragen:

- 1) Veel brieven gaan over de techniek van het stikstofprobleem. Op zich is dat begrijpelijk. Tegelijkertijd moet gezegd worden dat juist technische benaderingen uiteindelijk hun waarde krijgen als ze ingebed zijn op een integrale visie op mens, natuur en samenleving, aldus deze leden. Zij vragen of u nog eens kunt aangeven hoe u de stikstofproblematiek ziet in het geheel van natuur, landbouw en veeteelt, de industrie en de samenleving. Waar droomt u van? Hoe kan uw droom politiek, agrarische sector en samenleving motiveren om gezamenlijk de schouders te zetten onder de stikstofproblematiek?
- 2) In samenhang met de vorige vraag, het gehele stikstofdebat zou de indruk kunnen wekken dat ratio en techniek centraal staan en moeten staan, terwijl emotie en (religieuze) inspiratie misschien van grotere betekenis kunnen zijn voor het verloop van het debat, de verschillende dialogen en het innovatieve vermogen van een sector, aldus de leden van de fractie van de ChristenUnie. Kunt u hierop reflecteren?
- 3) Hoe denkt u met 3000 piekbelasters in de agrarische sector op een zorgvuldige en respectvolle manier in dialoog te gaan? Hoe wilt u die dialoog inrichten?

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van PvdD

Het onteigenen van boeren is een vergaande maatregel, die begrijpelijk-kerwijs tot onrust leidt in de agrarische gemeenschap en die bovendien tot langsepende juridische procedures kan leiden, aldus de leden van de PvdD-fractie. Deze leden vragen welke juridische basis de regering gebruikt voor onteigening. Bent u het met de experts van agrarisch recht¹² eens dat met de invoering van de Omgevingswet op 1 januari 2024 onteigeningsprocedures nog langer zullen duren, omdat het koninklijk besluit komt te vervallen en men voor dat besluit voortaan naar de rechter moet. Waarom kiest de regering niet voor het intrekken van natuurvergunningen? Deelt u de opvatting van de leden van de PvdD-fractie dat deze procedure juridisch in ieder geval haalbaar is en bovendien sneller te

¹² Duurt het onteigenen van boeren 10 jaar? «Nee, maar 5 jaar is nog vreselijk lang» – EenVandaag (avrotros.nl)

realiseren is. Zo nee, waarom niet? Zo ja, op welke termijn en wijze wilt u dit instrument inzetten?

Deze leden vragen of u voornemens bent te voorkomen dat latente, niet-gebruikte stikstofrechten worden opgekocht voor de uitbreiding van agrarische ondernemers, industrie en luchtvaart, waardoor de stikstofvervuiling per saldo alleen maar toeneemt. Bent u het met de leden van de PvdD-fractie eens dat handel in stikstof beëindigd zou moeten worden. Bent u het met deze leden eens dat bij het verhandelen van stikstofrechten de fosfaatrechten en mestrechten beëindigd moeten worden. Zo nee, waarom niet? Zo ja, op welke termijn en wijze wilt u hier invulling aan geven?

In Oisterwijk wordt in één straat een varkenshouder uitgekocht voor 2,5 miljoen belastinggeld, terwijl er verderop in de straat een nieuwe varkenshouder bij komt. Diezelfde situatie speelt nu in Egchel. Een stal met 100.000 varkens heeft een vergunning om uit te breiden met 25.000 varkens erbij, zo constateren de leden van de PvdD-fractie. Zij vragen of dat in overeenstemming is met de nu geldende regels. Zo ja, bent u bereid die regels op zo kort mogelijke termijn aan te passen? Zo nee, welke middelen en plannen heeft u om dergelijke ontwikkelingen te stoppen en op welke termijn?

De leden van de PvdD-fractie vragen u of het waar is dat de Habitat-richtlijn gewijzigd kan worden, zoals enkele fracties in de Tweede Kamer beweren. Klopt het dat het dan mogelijk zou worden om het aantal Natura 2000-gebieden te beperken? Zo nee, kunt u helder uiteenzetten op welke onmogelijkheden dergelijke voorstellen zouden stuiten? Zo ja, kunt u een inschatting geven van de tijd die gemoeid zou zijn om de richtlijn aan te passen? Bent u het met deze leden eens dat deze route niets oplost en dat de natuur- en waterkwaliteit er niet bij gebaat zouden zijn? Kunt u aangeven welke consequenties zouden voortvloeien uit implementatie van dergelijke voorstellen?

Vragen en opmerkingen van het lid van de fractie OSF

Het lid van de OSF-fractie heeft kennisgenomen van het rapport van de heer Remkes «Wat wel kan – Uit de impasse en een aanzet voor perspectief»¹³.

Dit lid is het met de heer Remkes eens dat er op kortere termijn stappen dienen te worden gezet in Nederland, maar zeker ook in Europees verband. Meer dan 35% van de stikstofdepositie is afkomstig uit het buitenland, aldus het lid van de OSF-fractie. Dit lid stelt vast dat een aantal Europese regels en wetten de huidige innovaties op het gebied van mestverwerking in Nederland, om te komen tot nuttige nagenoeg emissie loze omzettingen in Renure-meststoffen, biogas en vervangers van potgrond, in de weg staan. Bijvangst van deze innovaties zou daarnaast een aanzienlijke CO₂-reductie zijn, aldus het lid van de OSF-fractie.

Aan de hand van citaten uit het rapport heeft dit lid de volgende vragen. *Citaat pagina 7:* «Daarom is er een gerichte aanpak op de korte termijn nodig, die daadwerkelijk stikstofreductie realiseert. Ik schrijf deze boodschap met een bezwaard hart op, maar ik zie geen andere route. Door binnen een jaar 500 tot 600 piekbelasters (zowel uit de agrarische sector als uit het bedrijfsleven) uit te kopen, maakt het kabinet ruimte voor de eerste stap van natuurherstel.

¹³ Kamerstukken I, 2022–2023, 30 252, B

Door dit gericht te doen, raakt het zo min mogelijk agrariërs (circa 1% van de populatie) en wordt het mogelijk om de meer dan 2.500 PAS-melders en interim-mers met voorrang te vergunnen.»

Citaat pagina 25: «7. Alle sectoren moeten bijdragen. Ik verwacht na een eerste analyse dat de meeste piekbelasters agrarische ondernemingen zullen zijn. Dat leidt niet tot het evenwichtige beeld dat wel beoogd was. Dit betekent echter niet dat de industrie op korte termijn niets hoeft te doen. Om tot een evenwichtiger beeld te komen, dienen op korte termijn ook afspraken over een stikstofaanpak voor de sectoren industrie, mobiliteit en bouw te worden gemaakt, om de stikstofdeken versneld verder terug te dringen.»

Vragen (i)

Het lid van de OSF-fractie vraagt of u de inhoud van deze citaten deelt en of de regering deze gaat overnemen.

Bent u voornemens om een heldere en eenduidige definitie – inclusief bijbehorende toetsbare criteria – van het begrip «piekbelaster» vast te stellen? Zo ja, op wat voor termijn? Zo nee, waarom niet?

Bent u voornemens om in dit geval dezelfde definitie toe te passen voor de agrarische sector als voor het overige bedrijfsleven?

Dit lid vraagt of u voornemens bent om te komen tot een evenwichtige verdeling, onderverdeeld in de verschillende sectoren agrarisch en niet-agrarisch, om «naar rato» alle piekbelasters een evenwichtige bijdrage te laten leveren aan de oplossing van het stikstofvraagstuk. En op welke wijze bent u voornemens om piekbelasters te informeren dat zij behoren tot de doelgroep piekbelasters.

Het lid van de OSF-fractie vraagt of u bereid bent vanaf de start van de mogelijke uitkoop van piekbelasters, deze af te handelen in volgorde van omvang van de mate van piekbelasting («de grootste eerst») zonder daarbij onderscheid te maken tussen agrarische en niet-agrarische bedrijven.

Is het voor u denkbaar om te komen tot een «Wet voorkeursrecht overheid» in het kader van de uitkoop van stikstof en overige rechten? Dit mede gezien het gegeven dat uit onderzoek blijkt dat waarschijnlijk circa 30% van de agrarische ondernemingen in de periode tot 2030 zal stoppen, onder andere door gebrek aan bedrijfsopvolging en andere autonome ontwikkelingen, aldus dit lid.

Hij vraagt hoe realistisch u het acht dat de regering de door Remkes genoemde termijn van één jaar voor de realisatie van de uitkoop van de 500 á 600 piekbelasters haalt.

Het lid van de OSF-fractie vraagt of u voornemens bent om onderzoek te verrichten naar mogelijke piekbelasters die tot op heden onder de radar zijn gebleven, en de omvang van deze belasters vast te stellen. Het lid noemt hier de nog niet onderzochte stikstofbelasting van vliegverkeer boven 800 meter hoogte als voorbeeld.

Het lid van de OSF-fractie vraagt of u voornemens bent om – in lijn met voorliggend rapport van Remkes – in het komende jaar de problematiek rond de meer dan 2500 PAS-melders en interim-mers met de grootste prioriteit af te handelen.

Citaat pagina 26: «11. Ontwikkel een stoffenbalans waarmee de agrarische ondernemer kan sturen op doelen en emissies. Maak deze balans op termijn afrekenbaar. Een ondernemer kan veel beter sturen op de emissies van zijn bedrijf dan op waar die emissies precies neerslaan. Het hoort bij ondernemersvrijheid dat je zelf verantwoordelijk bent voor de keuzes die je maakt om gestelde doelen te bereiken. Om deze stap te zetten is een meetsystematiek nodig, een zogeheten «stoffenbalans». Daarmee kun je zien welke stoffen op het erf komen en welke stoffen het erf verlaten. Het is niet eenvoudig om een goed werkende stoffenbalans te maken,

waarvan de kwaliteit geborgd is en die handhaafbaar is. 33. Een stoffenbalans mag geen papieren realiteit zijn en moet gebaseerd zijn op daadwerkelijke registratie en meting op bedrijfsniveau. Als deze systematiek op orde is, dan is het ook mogelijk om er een handhaafbaar instrument van te maken. 34. Dan heet het een Afrekenbare Stoffenbalans. Ik vind het verstandig om op korte termijn eerst een «gewone» stoffenbalans in te voeren als instrument om boeren te helpen sturen op stikstofuitstoot en andere stoffen. Bij bewezen werking wordt deze binnen enkele jaren «afrekenbaar» gemaakt en is het daarmee ook een handhaafbaar sturingsinstrument.»

Vragen (ii)

Het lid van de OSF-fractie is bekend met de vele innovatieve ontwikkelingen die de afgelopen jaren tot stand zijn gekomen en goede resultaten laten zien. Neem bijvoorbeeld de bewerking van dagverse mest tot biogas, kunstmestvervangers en andere producten – inclusief de aanzienlijke CO₂-reductie als bijvangst. Europese regelgeving rond onder andere de toepassing van RENURE-meststoffen en andere nuttige direct toepasbare producten die bij emissiebewerkingen vrijkomen voorkomt echter voornamelijk dat dergelijke innovaties in Nederland toegepast kunnen worden – terwijl deze wel geëxporteerd mogen worden naar landen als Frankrijk en Duitsland. Toepassing in Nederland zou tot direct gevolg hebben dat er voor de Nederlandse markt aanzienlijk minder kunstmest uit aardgas geproduceerd hoeft te worden, aldus dit lid. Hoe beoordeelt u de kansen die het lid van de OSF-fractie ziet om in Nederland een aanzienlijke reductie van de inzet van aardgas voor kunstmestproductie te realiseren?

Bent u voornemens om belangrijke onnodige belemmeringen die de innovaties nu nog in de weg staan, weg te nemen? Zo ja, op wat voor termijn?

Bent u het met dit lid eens dat het onlogisch is dat in Polen en Rusland jaarlijks circa 600.000 m³ hoogveen natuurgebied wordt afgegraven ten behoeve van de Nederlandse potgrond industrie, terwijl de innovaties op het gebied van mestverwerking juist een vervangend restproduct zou kunnen leveren?

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 14 april 2023.

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

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

Aan de Minister voor Natuur en Stikstof

Den Haag, 23 maart 2023

De leden van de vaste commissie voor Economische Zaken en Klimaat / Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (EZK/LNV) hebben u op 21 maart 2023 een brief gestuurd met vragen van diverse fracties over de stikstofproblematiek. De leden van de fractie van de **SGP** en van de fracties van **GroenLinks**, **PvdA** en **PvdD** gezamenlijk, hebben tijdens de commissievergadering EZK/LNV van dinsdagmiddag 21 maart jl. te kennen gegeven nog enkele aanvullende vragen en opmerkingen over dit onderwerp te willen stellen. De commissie heeft met dat verzoek ingestemd. De leden van de fracties van **CDA**, **Fractie-Nanninga**, **Fractie-Frentrop** en **FVD** sluiten zich bij de vragen van de SGP-fractie aan.

Vragen van de leden van de fractie van SGP

De leden van de SGP-fractie vragen u op welke wijze de regering gaat voorkomen dat het stikstofdossier volledig uit de hand loopt, en het politiek gezien onbeheersbaar wordt, als vastgehouden wordt aan het voornemen van het kabinet om de stikstofdoelen die wettelijk verankerd zijn voor het jaar 2035 te vervroegen naar 2030, terwijl uit de verkiezingsuitslag voor de provinciale staten (waar de uitvoering van het stikstofdossier in eerste instantie is belegd) blijkt dat er in vrijwel geen enkele provincie draagvlak is voor dat voornemen.

Vragen van de leden van de fracties van GroenLinks, PvdA en PvdD gezamenlijk

De leden van de fracties van GroenLinks, PvdA en Partij voor de Dieren constateren dat er bij de recente verkiezingen voor de provinciale staten een ruime meerderheid van de burgers heeft gestemd op partijen die zich eerder hebben uitgesproken voor de versnelde aanpak tot natuurherstel en het beleid van het kabinet in dezen steunen. Tegelijkertijd is er ook een aanzienlijk deel van de Nederlanders dat zich zorgen maakt over de positie van boeren in Nederland bij de stikstofaanpak. Het is verleidelijk om deze zorgen te vertalen naar de wens tot vertraging van de stikstofaanpak. Echter, de gevolgen voor (betaalbare) huisvesting van jongeren en ouderen en de gevolgen voor ondernemend Nederland, zijn bij alle debatten over stikstof wellicht naar de achtergrond verschoven, maar zijn minstens zo urgent als de noodzaak van een rechtvaardige transitie in de landbouw, aldus deze leden.

De leden van de fracties van GroenLinks, PvdA en Partij voor de Dieren hebben daarom de volgende vragen, aanvullend op de bovenstaande vragen van de leden van de SGP-fractie.

Zij vragen u op welke wijze de regering kan voorkomen dat de bouwcrisis volledig uit de hand loopt, en het ondernemingsklimaat in Nederland aanzienlijk verslechtert als gevolg van stilvallende vergunningverlening, wanneer de stikstofdoelen die wettelijk verankerd zijn voor het jaar 2035 niet kunnen worden vervroegd naar 2030 of eerder.

Zij vragen of u van plan bent om af te wijken van het voornemen om stikstofwet aan te passen naar 2030. Zo niet, kunt u aangeven waarom de datum van 2030 van belang is? Zo ja, kunt u aangeven waarom eerder

genoemde argumenten om de deadline te willen verschuiven niet meer zouden gelden en kunt u daarbij in het bijzonder ingaan op het herstel van de natuur en het tempo van de woningbouw?

De leden van de fracties van GroenLinks, PvdA en Partij voor de Dieren vragen welke boodschap u zou willen geven aan alle jongeren, ouderen en ondernemers wanneer u besluit om het natuurherstel op 2035 te houden. Kunt u daarbij ingaan op het uitsterven van soorten, op het permanent verloren gaan van biotopen, op het niet of aanzienlijk minder bouwen voor de woningnood en op het stilleggen van de vergunningverlening voor stikstofgevoelige activiteiten binnen een straal van 25 kilometer ten opzichte van een Natura 2000-gebied?

Deze leden vragen of u met hen tot de conclusie kunt komen dat het van groot belang is dat de staat burgers veel duidelijker informeert over de uitdagingen waar we als samenleving voor staan. Waarom heeft juist ons land met deze uitdagingen te maken en waarom zijn bepaalde (onprettige) oplossingen echt nodig? Zij vragen daarom of u bereid bent te bewerkstelligen dat in de komende periode in de wekelijkse persconferentie van de Minister-President aandacht zal worden besteed aan zowel de klimaat- als aan de biodiversiteitscrisis, zodat burgers veel beter de noodzaak van de door het kabinet te zetten stappen kunnen volgen.

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 14 april 2023, gelijktijdig met de antwoorden op de op 21 maart jl. gestelde vragen over de stikstofproblematiek.

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

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR NATUUR EN STIKSTOF

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 april 2023

Hierbij ontvangt u de beantwoording van schriftelijke vragen en opmerkingen van d.d. 21 maart van de leden van de fracties van CDA, GroenLinks, PvdA, SP, PvdD, ChristenUnie en OSF over de stikstofproblematiek (kenmerk: 171733.02U) en beantwoording op de aanvullende vragen van d.d. 23 maart van de leden van de fracties van SGP, GroenLinks, PvdA, PvdD, CDA, Fractie-Nanninga, Fractie-Frentrop en FVD (kenmerk: 172816.07U).

De Minister voor Natuur en Stikstof,
C. van der Wal-Zeggelink

Beantwoording vragen over stikstofproblematiek

1

De leden van de CDA-fractie nemen met grote zorg de diverse ontwikkelingen waar inzake de voortgang van het aanpakken van de bescherming van de natuur en het oplossen van de stikstofproblematiek. In de brieven van 10 februari 2023 inzake Toekomstvisie agrarische sector/problematiek rondom Stikstof en PAS en Natuurbeleid en de brief van 10 februari over Toekomstvisie agrarische sector / problematiek rondom stikstof / natuurbeleid en nationale omgevingsvisie schetst u een totaal aan plannen met bijbehorende processen. Echter meer inhoudelijke informatie, op grond waarvan de boer, maar overigens ook de industrie, zijn keuzes moet maken, ontbreekt, aldus deze leden. Wel houdt u strak vast aan de diverse schema's, zoals het voor 1 juli 2023 inleveren van de NPLG-plannen door de provincies en eind 2023 moeten de piekbelasters hun keuze hebben gemaakt. U geeft zelfs aan dat terwijl de sluitingsdatum 31 december 2023 is, er reeds in november een evaluatie komt om te bezien of per januari 2024 het verplichte instrumentarium moet worden ingezet, zo lezen zij. De leden van de CDA-fractie vragen of dat realistisch is.

Antwoord

De transitie in het landelijk gebied is een langjarig proces. Met de piekbelastersaanpak beoogt het kabinet ten behoeve van deze transitie versneld een fors dalende lijn in te zetten qua stikstofdepositie om de druk op de natuur te verlichten en stikstofruimte in te kunnen zetten voor PAS-meldingen en urgente maatschappelijke ontwikkelingen. Naar verwachting zal op korte termijn de Lbv-plus regeling worden gepubliceerd en gelijktijdig de benodigde informatie over alle andere regelingen die inzetbaar zijn voor de piekbelastersaanpak, op basis waarvan ondernemers keuzes zullen kunnen maken. Conform de motie-Van Campen (Kamerstuk 34 682, nr. 134) schuiven sluitingsdatum en evaluatiemoment van de piekbelastersaanpak mee in het geval van een latere startdatum dan in april.

Er is voor gekozen het evaluatiemoment kort voorafgaand aan de sluiting van de regelingen te plaatsen, zodat op basis van de prognoses er een inschatting kan zijn van de opbrengst van de piekbelastersaanpak en er op basis daarvan tussen het evaluatiemoment en de sluitingsdatum nog tijd is voor contact tussen overheid en ondernemers.

De datum van 1 juli 2023 voor de gebiedsprogramma's heeft een wettelijke achtergrond. Provincies leveren dan geen definitief programma aan, maar een toetsbare versie daarvan. Die is op onderdelen concreet en zal op onderdelen nog globaal zal zijn. Na 1 juli 2023 is er tijd voor doorontwikkeling tot aan het eerste kwartaal van 2024, wanneer de programma's definitief worden vastgesteld. Ook in de jaren daarna zal er doorontwikkeling en concretisering nodig zijn.

2

In het kader van uitvoerbaarheid, maar ook in het kader vertrouwen van alle betrokkenen in behoorlijk bestuur van de overheid vragen deze leden of de geschetste tijdspaden in relatie tot de grote hoeveelheden werk en afstemming tussen de diverse stakeholders (zowel lokale, provinciale en landelijke overheden en de betrokken organisaties) wel reëel zijn en ook een zorgvuldige aanpak garanderen.

Antwoord

In deze complexe opgave is het continu zoeken naar een goede balans: enerzijds een aanpak met oog voor de menselijke maat en uitvoer-

baarheid en anderzijds de urgentie dat er snel forse stappen moeten worden gezet, omdat de noodzaak tot natuurherstel en natuurbehoud groot is. Samen met de andere overheden en maatschappelijke organisaties zoek ik naar deze balans. Gezien het belang en de impact is zorgvuldigheid in de aanpak cruciaal. In overleg met de betrokkenen bespreken we waar versnelling haalbaar is, maar tegelijkertijd ook waar we een pas op de plaats moeten maken om die zorgvuldigheid te garanderen. Uitgangspunt is dat de tijdspaden realistisch en haalbaar zijn.

3

Veel boeren op dit moment nog niet weten of zij al of niet tot de piekbelasters behoren en dus onder welke regeling zij zullen vallen: PLB-plus (Landelijke Beëindigingsregeling plus) of PLB.

Antwoord

Zodra de Landelijke beëindigingsregeling veehouderijlocaties (Lbv) en de Landelijke beëindigingsregeling veehouderijlocaties piekbelasters (Lbv-plus) gepubliceerd zijn, kan men op een website zelf nagaan voor welke regeling men in aanmerking komt.

4

De regeling voor uitkoop nog niet is geaccordeerd en de regeling voor steun voor bedrijfsverplaatsing eerst nog voor goedkeuring naar de Europese Commissie moet. Ook wordt er nog gewerkt aan juridische mogelijkheden voor maatwerk, voor fiscale voorzieningen en mogelijkheden voor specifieke afspraken ten behoeve van de aanpak piekbelasters en een regeling voor gedeeltelijke vergoeding van psychosociale en sociaaleconomisch.

Antwoord

Het klopt dat de voorbereidingstijden voor de regelingen verschillen. Gelet op de urgentie van de problematiek en het feit dat de regelingen allemaal vrijwillig zijn, wordt er niet voor gekozen om te wachten tot ze allemaal gereed zijn. Hierdoor hoeven degenen die zich willen inschrijven op de ene regeling, niet te wachten op andere regelingen die nog in ontwikkeling zijn. Zodra er voldoende helderheid is over de inhoud van subsidieregelingen zal gecommuniceerd worden over de inhoud, voorwaarden en openstelling, zodat ondernemers hier rekening mee kunnen houden in hun afwegingen.

5

De AERIUS-metingen (juist ook na de update van oktober afgelopen jaar) op individueel niveau geen betrouwbare uitslag geven. Dit wordt ook bevestigd door de commissie Hordijk.

Antwoord

AERIUS-Calculator is bedoeld om het effect van een plan of project op de beschermde natuur te berekenen. Hierbij worden wetenschappelijk onderbouwde rekenmodellen gehanteerd. Het adviescollege Meten en Berekenen, onder leiding van de heer Hordijk, heeft in 2020 aanbevelingen gedaan om het instrument te verbeteren. Die aanbevelingen zijn opgevolgd, bijvoorbeeld door het introduceren van het Nationaal kennisprogramma stikstof (NKS). Ook wordt AERIUS jaarlijks geactualiseerd om de meest recente wetenschappelijke inzichten te betrekken.

6

Er zijn nog steeds veel vraagtekens bij de Kritische Depositie Waarde (KDW). De leden van de CDA-fractie vragen wat van die waarde aan welk bedrijf is toe te rekenen. Kunnen boeren, maar ook industrieën, aange-

sproken worden op een slechte KDW in bijvoorbeeld grensgebieden, terwijl het de vraag is of je de boeren op bijvoorbeeld 20 km afstand kunt verwijten of een grote boerderij net over de grens.

Antwoord

De kritische depositiewaarde is de wetenschappelijk bepaalde grens waarboven het risico bestaat dat de kwaliteit van een type natuur significant wordt aangetast door de verzurende en/of vermestende invloed van stikstof die neerkomt uit de lucht. Daarmee is de KDW dus een eigenschap van een type natuur, niet iets wat aan een bedrijf wordt toegerekend.

Wanneer er meer stikstof uit de lucht neerdaalt dan die waarde, is er sprake van een overschrijding van de KDW. Vervolgens is de vraag relevant waar die overbelasting vandaan komt. Vast staat dat de overbelasting op een natuurgebied altijd door zeer veel bronnen uit binnen- en buitenland wordt veroorzaakt. Er is nooit één enkele «schuldige» aan te wijzen. Dat mag er echter niet toe leiden dat er dus niemand meer verantwoordelijk zou zijn voor de veroorzaking van het probleem.

Het oplossen van het stikstofprobleem is primair een taak van de overheid, omdat de lidstaat ervoor moet zorgen dat aan de ecologische vereisten van de beschermde habitats wordt voldaan. Daaruit vloeit voort dat daarvoor de benodigde maatregelen moeten worden getroffen. Gezien de aard en omvang van die maatregelen betekent dat een grote maatschappelijke opgave.

Daarbij gaat het niet om verwijtbaarheid, maar vooral om effectiviteit: met welke maatregelen kan daadwerkelijk natuurherstel worden bereikt? Naast maatregelen in de natuur zelf (herstelmaatregelen zoals toepassen van steenmeel, opnieuw laten verstuiven, verbeteren van de waterhuishouding) is een aanpak bij de bron belangrijk: het verminderen van de uitstoot. Daarbij liggen maatregelen op korte afstand van natuurgebieden voor de hand, maar dat is niet genoeg. De stikstofdeken boven natuurgebieden bestaat voor het overgrote deel uit stikstof die afkomstig is van grote afstanden (20% van de ammoniakuitstoot vanuit een bron komt zelfs pas verder dan 250 km op de grond). Dat betekent dat inderdaad ook bedrijven op grote afstand hun stikstofuitstoot zullen moeten verminderen. Het kan niet anders dan een gezamenlijke inspanning zijn, anders kan het probleem niet worden opgelost.

In het geval van vergunningverlening bij een individueel project staat de vraag centraal of significante effecten kunnen worden uitgesloten. Dat wil zeggen of het halen van de instandhoudingsdoelstellingen in gevaar wordt gebracht. Als dat niet kan worden uitgesloten, is een natuurvergunning met passende beoordeling vereist. Daarbij moet het effect van de bron zelf worden beoordeeld. Het uitsluiten van significante effecten is moeilijker als de bestaande situatie al overbelast is (dus als de KDW is overschreden). Het argument dat een andere bron een groter effect heeft, betekent niet dat significante effecten in het geval van een kleinere bron daarmee zijn uitgesloten.

7

Daarnaast constateren deze leden dat diverse provincies hebben aangegeven dat zij het gewoon heel praktisch niet gaan redden om tijdig hun plannen in te leveren en dat zij grote problemen voorzien met het overal realiseren van de gewenste doelstellingen ter bescherming van de natuur.

Gezien het bovenstaande vragen de leden van de CDA-fractie u wat nu het perspectief is /wordt voor de boeren. Deze leden verwijzen naar het rapport Remkes waarbij de opbouw van maatregelen was: management-

maatregelen (bijvoorbeeld voer), innovatie, verplaatsing en opkoop. Hoe wordt dit nu handen en voeten gegeven? En acht u het niet meer dan redelijk dat de boer, als hij het hele palet aan maatregelen kent (en dus niet eerder) de tijd krijgt om zijn gedachten op te maken, samen met zijn gezin en mogelijke opvolgers, maar ook in overleg met zijn bank en / of financiële adviseurs? Welke tijd vindt u, ná helderheid over het totale perspectief, een reële tijd voor besluitvorming door de boer?

Antwoord

In het Landbouwakkoord wordt gewerkt aan het toekomstbeeld van de landbouw als strategisch belangrijke economische sector, producent van duurzaam voedsel en grondstoffen en essentiële drager van een vitaal platteland. Partijen maken afspraken over de ondersteuning en de (wettelijke) kaders die nodig zijn om deze positie te behouden, door reëel verdienvermogen voor boeren in verschillende type gebieden mogelijk te maken.

Wat de opgaven en kansen voor een individuele boer of tuinder zijn, wordt onder meer bepaald door de omstandigheden die per gebied verschillen en hangen nauw samen met de gebiedsprogramma's. De provincies zijn gevraagd om voor 1 juli een toetsbare versie van het gebiedsprogramma aan te leveren. In deze versie van het gebiedsprogramma kunnen provincies zich beperken tot globale keuzes voor het landelijke gebied aangevuld met concrete maatregelen voor de prioritair gebieden. In de lopende gebiedsprocessen zal ook na 1 juli verdere uitwerking met stakeholders plaatsvinden.

Tevens kunnen de uitkomsten van het Landbouwakkoord die nog niet zijn verwerkt in de versie van 1 juli in het najaar van 2023 worden meegenomen. De vaststelling van het gebiedsprogramma's is voorzien in het eerste kwartaal van 2024. Die vastgestelde programma's zullen op onderdelen nog globaal zijn. Ik voorzie dat provincies daarna nog een vervolgslog moeten maken om tot volledig uitgewerkte gebiedsprogramma's te komen. Dit meerjarige traject wordt nog nader uitgewerkt. Er is dus tijd en ruimte om via gebiedsprocessen tot een nadere uitwerking te komen en voor boeren om stappen te zetten.

Tegelijkertijd moeten we samen stappen zetten in de verdere uitwerking. Dat is niet alleen nodig met het oog op stikstof, maar ook gelet op de grote opgaven voor natuur, water en klimaat. Daarom staat er een datum in de wet en de noodzaak blijft onverminderd hoog. Maar ook zodat er helderheid komt voor de partners in het gebied en we met elkaar kunnen toewerken naar een toekomstbestendig landelijk gebied. Daarom heb ik provincies gevraagd om, gelijktijdig met de gebiedsprogramma's (1 juli 2023), in ieder geval twee concrete maatregelpakketten uit te werken die in aanmerking kunnen komen voor rijksbijdragen uit onder meer het Transitiefonds. Daar waar mogelijk kan hierdoor zo snel mogelijk gestart worden met uitvoering van onderdelen die no regret zijn.

8

Ten aanzien van de maatregel «verplaatsing van je bedrijf» hebben deze leden wel de vraag in hoeverre er überhaupt nog ruimte is voor nieuwe agrarische bedrijven. In welke provincies / gemeenten zijn agrarische bedrijven nog welkom? Met andere woorden: is verplaatsing van een agrarisch bedrijf nog mogelijk?

Antwoord

De in ontwikkeling zijnde verplaatsingsregeling is bedoeld om ondernemers financiële ondersteuning te bieden om een bestaand bedrijf voort te zetten op een nieuwe locatie. De wens om verplaatsing financieel te ondersteunen is zowel door sector als Tweede Kamer geuit. Verwacht wordt dat de nieuwe locaties vooral locaties zijn waar een andere boer wil

stoppen en de boer die wil verplaatsen die locatie overneemt. Op dit moment wordt gewerkt aan de verdere invulling van de verplaatsingsregeling.

Wel is duidelijk dat één van de uitgangspunten van de regeling is, dat hervestiging moet passen binnen het bestemmings- en omgevingsplan en de gebiedsplannen van de Gemeenten en Provincies. Provincies zijn leidend in de gebiedsgerichte aanpak.

9

Zij vragen of u kunt aangeven wanneer de PAS-melders nu daadwerkelijk zekerheid hebben over hun toekomst. Sinds het voorjaar 2019 verkeren vele boeren in onzekerheid, slechts enkele melders zouden nu wel een vergunning hebben.

Antwoord

Het kabinet vindt het van groot belang dat zoveel mogelijk meldingen zo spoedig mogelijk zekerheid krijgen en zet er op in om de uitvoering van het legalisatieprogramma te versnellen. Het streven is om alle melders die een legalisatieverzoek hebben ingediend zo snel als mogelijk te informeren of zij voldoen aan de criteria van het legalisatieprogramma.

Om ruimte beschikbaar te maken voor PAS-melders worden bronmaatregelen ingezet. Voor het legaliseren van de meldingen wordt de eerst inzetbare ruimte uit de Subsidieregeling sanering varkenshouderij (Srv), Regeling provinciale aankoop veehouderijen (Rpav) nabij natuurgebieden en de Landelijke beëindigingsregeling veehouderij (Lbv) gebruikt. Om de uitvoering te versnellen wordt ook de aanpak piekbelasters gebruikt om sneller en meer ruimte beschikbaar te stellen. Bovendien heb ik € 250 miljoen beschikbaar gesteld aan de provincies om maatwerkmaatregelen te treffen. Per geval wordt bekeken of er naast mitigatie ook andere oplossingen mogelijk zijn, zoals intern salderen. Ook dat kan soms leiden tot een snelle oplossing.

10

Wat is uw mening over de aankoop van stikstofruimte door Schiphol en evenementenorganisaties?

Antwoord

Extern salderen is een van de weinige manieren om ontwikkelingen mogelijk te maken en natuurvergunningen te verlenen. Alle initiatiefnemers kunnen hiervan gebruik maken en zijn daarbij gehouden aan de voorwaarden die zijn vastgelegd in beleidsafspraken en -regels. Het bevoegd gezag beoordeelt de aanvraag. In het geval van Schiphol heeft mijn voorganger in de rol als bevoegd gezag Schiphol gevraagd om een natuurvergunning aan te vragen. Ik heb aangegeven dat voor zover significant negatieve effecten niet zijn uit te sluiten als gevolg van het project, deze effecten moeten worden gemitigeerd voordat een vergunning kan worden verleend (kenmerk 2022D27117). Schiphol treft maatregelen om mogelijke effecten van stikstofdepositie te voorkomen of te mitigeren op basis van intern en extern salderen.

Tegelijkertijd vind ik het belangrijk om de regie op extern salderen te versterken. In de Kamerbrief van 25 november 2022 heeft het kabinet hiervoor stappen aangekondigd. Om te voorkomen dat we elkaar als overheden verrassen, hebben Rijk en provincies interbestuurlijk afgesproken om elkaar vooraf te informeren over een voorgenomen aankoop ten behoeve van extern salderen. In de Kamerbrief van 25 november 2022 heeft het kabinet aangekondigd op korte termijn samen met de provincies en betrokken departementen te komen tot verduidelijkte en aanvullende spelregels. Daarnaast werk ik samen met de

betrokken departementen en provincies de mogelijkheid uit om in het kader van gebiedsprocessen te sturen op het gebruik van stikstofruimte die vrijkomt bij extern salderen. Ik streef ernaar de interbestuurlijke afspraken dit voorjaar te maken, waarna deze door de bevoegde gezagen kunnen worden geïmplementeerd. Tot het moment dat deze stappen zijn vastgelegd in beleidsafspraken en -regels, blijft de huidige praktijk van extern salderen van toepassing.

11

Heeft u een overzicht van de verschillende partijen die stikstofruimte hebben opgekocht?

Antwoord

Bij extern salderen is geen sprake van het opkopen van stikstofruimte. Saldogever en saldonemer sluiten een overeenkomst, waarin geregeld wordt dat de activiteit van de saldonemer (gedeeltelijk) stopt. De saldogever betaalt daarvoor een vergoeding.

Bevoegde gezagen hebben zicht op extern salderen. In de bijlage van de Kamerbrief van 25 november 2022 heb ik de Kamer geïnformeerd over de resultaten van de Tussenbalans extern salderen met veehouderijen. Hieruit komt naar voren dat sinds het vervallen van de PAS ca. 50 vergunningen zijn verleend op basis van extern salderen met een veehouderij. Het grootste deel daarvan (meer dan 70%) bleef binnen de agrarische sector. Deze informatie wordt geactualiseerd bij de aankomende evaluatie extern salderen, waarvan ik de resultaten rond de zomer verwacht met de Kamer te kunnen delen. Om invulling te geven aan een toezegging aan de Tweede Kamer vraag ik bij de bevoegde gezagen versneld uit hoeveel stikstofruimte er is opgekocht voor extern salderen waarbij Rijk en provincies zelf initiatiefnemer zijn. Ik verwacht de Kamer hierover voor de zomer te kunnen informeren.

12

De leden van de CDA-fractie vragen u of de wetgeving inzake het voorkeursrecht niet ook versneld had moeten gelden voor de landbouw. Welke overwegingen hebben een rol gespeeld dit niet terstond op te pakken?

Antwoord

Er is destijds voor gekozen de Wet voorkeursrecht gemeenten via de Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet zoveel mogelijk beleidsneutraal om te zetten in de Omgevingswet. Er is toen niet gebleken van bezwaren vanuit de praktijk en ook vanuit het parlement is niet aangedrongen op een wijziging voor grond met een agrarische functie die een aangepaste agrarische functie behoudt. Er was toen nog geen sprake van een Nationaal programma landelijk gebied en van een grootschalige transitieopgave voor het landelijk gebied. In de bestaande praktijk werd ook geen onderscheid gemaakt tussen verschillende agrarische functies in de zin van specifieke beperkingen voor natuurinclusieve of extensieve vormen van landbouw. Dat onderscheid wordt nu relevant gelet op de – ten opzichte van bestemmingsplannen – uitgebreide reikwijdte van omgevingsplannen, die niet alleen functies toedelen aan locaties, maar ook nadere beperkingen kunnen stellen aan de op die locaties uitgeoefende activiteiten.

In de Kamerbrief Voortgang integrale aanpak landelijk gebied en opvolging uitspraak Raad van State over Porthos¹⁴, is aangegeven dat het

¹⁴ Kamerbrief Voortgang integrale aanpak landelijk gebied en opvolging uitspraak Raad van State over Porthos.

kabinet de wettelijke mogelijkheden om een voorkeursrecht te kunnen leggen op grond met een agrarische functie gaat verkennen; inmiddels heeft de Minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening een wetsontwerp in voorbereiding met het oog op internetconsultatie.

13

Dit geldt ook voor instelling van een aparte commissie Schadevergoeding PAS-melders, aldus deze leden. 4 jaar na dato wordt een dergelijke commissie ingesteld waarvan de leden nu nog moeten worden geselecteerd en benoemd.

Antwoord

De afgelopen jaren is alle inzet erop gericht om PAS-meldingen zo snel mogelijk te legaliseren. Die inzet ligt in het verlengde van de wettelijke verplichting tot het legaliseren. Als PAS-meldingen zijn gelegaliseerd, is er in beginsel geen sprake van schade en is het vergoeden van schade niet aan de orde. Omdat overheden aangaven niet actief te zullen handhaven, bestond er niet direct een reden om over te gaan tot het instellen van een schadecommissie. Naar aanleiding van de uitspraken van rechtbanken over handhavingsverzoeken, kwam de mogelijkheid dat de schade zich zou openbaren pregnanter naar voren. Op dat moment, in het najaar van 2022, is besloten een schadecommissie in te stellen, om een onafhankelijke beoordeling van schadeclaims te garanderen en rekening te houden met de vereisten vanuit staatssteunregels. Bij besluit van 7 februari 2023 is de Commissie schadevergoeding PAS-melders ingesteld.¹⁵ De leden van commissie moeten nog worden benoemd, hiervoor loopt een aanstellingsprocedure. Er zijn minstens een voorzitter en twee overige leden nodig om te adviseren over schadeverzoeken.

14

Zij vragen of de regering ook maatregelen en gelden beschikbaar heeft om de boeren te ondersteunen bij het invullen van hun nieuwe toekomstperspectief, als zij kiezen voor een andere invulling van hun boerenbestaan (en dus niet gaan voor opkoop).

Antwoord

In het Landbouwakkoord wordt gewerkt aan het toekomstbeeld van de landbouw als strategisch belangrijke economische sector, producent van duurzaam voedsel en grondstoffen en essentiële drager van een vitaal platteland. De transitiepaden (die door de heer Remkes en de SER worden genoemd) kunnen hierbij richting geven, denk naast stoppen aan onder andere extensiveren, innoveren en omschakelen. In het Landbouwakkoord maken de partijen afspraken over de maatregelen die hiervoor nodig zijn. In de gebiedsprogramma's voor de uitwerking van het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG) worden maatregelen op gebiedsniveau ingevuld.

15

In hoeverre is het bedrag van 24 miljard beschikbaar voor én mogelijke uitkoop én ondersteuning van boeren die wel willen blijven boeren maar binnen de nieuwe kaders? Temeer daar het Ministerie van Financiën aangeeft dat niet 24 miljard maar 37 miljard nodig is voor de uitkoop van boeren.

Antwoord

Beide type maatregelen die genoemd zijn in de vraag kunnen uit het Transitiefonds worden gefinancierd. De doelomschrijving in het wetsvoorstel bepaalt welke maatregelen uit het fonds gefinancierd

¹⁵ Staatscourant 2023 (4495), 13 februari 2023.

kunnen worden. In het wetsvoorstel wordt daarbij geen keuze voorgeschreven voor specifieke maatregelen om de doelen te realiseren. Provincies en Rijk bepalen in eerste instantie gezamenlijk met welke maatregelen een doel het beste bereikt wordt. Provincies hebben de regie bij het opstellen van de gebiedsprogramma's en zijn verantwoordelijk voor het behalen van de beleidsdoelen die in het NPLG gesteld zijn. Ook in de modelberekeningen door het Ministerie van Financiën wordt aangenomen dat de NPLG-opgave wordt ingevuld met een mix van maatregelen, waaronder innovatie en extensiveren, en niet alleen beëindiging. Naast de middelen uit het Transitiefonds van € 24,3 miljard zijn er ook andere financiële middelen beschikbaar voor het realiseren van de NPLG-opgaves, waaronder middelen uit het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid, het Programma Natuur en de structurele aanpak stikstof.

16

Hoe staat het in dat kader met de voortgang van de gesprekken over een landbouwakkoord?

Antwoord

In het Landbouwakkoord wordt gewerkt aan het toekomstbeeld van de landbouw en ook zal worden beschreven hoe de landbouwsector haar aandeel gaat leveren aan de grote opgaven van natuurherstel, water en klimaat. Uitgangspunten die hierbij gehanteerd worden zijn de doelen van het NPLG, het coalitieakkoord met kringlooplandbouw als vertrekpunt.

De afspraken die in het Landbouwakkoord worden gemaakt hangen nauw samen met de gebiedsprogramma's. Hierbij geldt dat voor voorstellen die bijdragen aan de doelen van het Transitiefonds, ook voldoende middelen beschikbaar zijn. Gedurende het Landbouwakkoord-proces wordt dit daarom voorzien van een appreciatie van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL).

De provincies nemen de voorstellen, wanneer die positief worden beoordeeld, mee in de gebiedsprogramma's. Het Landbouwakkoord levert zo een cruciale bijdrage op de structurende keuzes uit het NPLG.

Tevens moeten de gebiedsprogramma's in overeenstemming zijn met de afspraken uit het Landbouwakkoord. Concreet betekent dit dat de sector bij de uitvoering van mogelijke afspraken in het Landbouwakkoord moet kunnen rekenen op financiering vanuit het Transitiefonds.

17

Ten aanzien van de stikstofneerslag hebben de leden van de CDA-fractie met zorg kennisgenomen van de scenario's zoals opgesteld door het Ministerie van Financiën. Hieruit blijkt dat ondanks alle maatregelen bijna heel Nederland nog last zal blijven hebben van te veel stikstof. Deze leden vragen in hoeverre u het dan verantwoord acht dat vele miljarden (Financiën geeft aan dat in deze geen 24 miljard maar 37 miljard euro nodig is) uit te geven aan opkoopregelingen, terwijl de vraag is in hoeverre natuurgebieden hiermee echt worden geholpen. Gaat u zo zorgvuldig om met de overheidsfinanciën? Zij vragen hoe de Algemene Rekenkamer hiernaar zal kijken. Graag ontvangen zij een reactie hierop.

Antwoord

Het kabinet heeft de middelen gereserveerd voor de ondersteuning van de gebiedsgerichte aanpak en gaat via die aanpak zorgvuldig om met de besteding van de middelen. Het kabinet heeft een wetsvoorstel ingediend voor het oprichten van het Transitiefonds landelijk gebied en natuur

(Kamerstukken 2022/23, 36 277), van waaruit het uitgaven uit de gereserveerde middelen wil gaan doen. De Minister voor Natuur en Stikstof wordt aangewezen als fondsbeheerder. De Fondsbeheerder heeft tot taak om aanvragen voor een bijdrage uit het fonds te beoordelen aan de hand van de in het wetsvoorstel genoemde toetsingscriteria, waaronder doelmatigheid en doeltreffendheid. Het coalitieakkoord en de Kamerbrieven omtrent het NPLG zijn duidelijk over de doelen die gehaald moeten worden, wanneer die gehaald moeten worden en hoeveel middelen daarvoor beschikbaar zijn. Naast het Transitiefonds van € 24,3 miljard zijn er andere financiële middelen die bij kunnen dragen aan de transitie, zoals middelen uit het GLB, het programma natuur en de structurele aanpak. Binnen die kaders werken de provincies momenteel in gebiedstrajecten aan concrete plannen. Uiteraard zijn bij het maken van beleidskeuzes ook juridische, ruimtelijke en sociaaleconomische afwegingen en de impact op bijvoorbeeld leefbaarheid van het platteland of dierenwelzijn van belang. Die overwegingen maken ook onderdeel uit van de uiteindelijke integrale afweging.

18

Diverse provincies hebben aangegeven dat zij het praktisch niet gaan redden om tijdig hun plannen in te leveren én dat zij grote problemen voorzien met het overall realiseren van de gewenste doelstellingen ter bescherming van de natuur, zo constateren de leden van de CDA-fractie. Daarbij constateren deze leden dat het PLB pas afgelopen week diverse toekomstscenario's voor de provincies heeft gepresenteerd. Waardevolle en relevante hulpmiddelen voor een provincie om – in samenspraak met haar bewoners – de koers voor de komende 50 jaar vast te stellen. Zij vragen of u de provincies tijd gunt om een verantwoorde en daadwerkelijk uitvoerbare koers vast te stellen. En welke tijd acht u reëel en praktisch realiseerbaar voor het uitwerken van de plannen. De ervaring met de herverkaveling leert immers dat een verantwoord en uitgebalanceerd proces toch wel een tijdspad vergt van 7 – 10 jaar, aldus de leden van de CDA-fractie.

Antwoord

De transitie van het landelijk gebied is inderdaad een langjarig proces, waarbij het belangrijk is dat we nu de eerste stappen gaan zetten. Die eerste stappen bestaan uit het programma stikstofreductie en natuurverbetering dat reeds in december 2022 is vastgesteld, de piekbelastersaanpak en het landbouwakkoord op de korte termijn en een stapsgewijze ontwikkeling van de gebiedsprogramma's voor de periode daarna. De eerste formele halte daarvoor is 1 juli. Zoals in het antwoord op vraag 1 aangegeven heeft die datum een wettelijke achtergrond. Provincies leveren dan geen definitief programma aan, maar een toetsbare versie daarvan. Die is op onderdelen concreet en zal op onderdelen nog globaal zal zijn. Na 1 juli is er tijd voor doorontwikkeling tot aan het eerste kwartaal van 2024, wanneer de programma's definitief worden vastgesteld. Ook in de jaren daarna zal doorontwikkeling en concretisering nodig zijn. Het kabinet biedt op die manier een reëel ontwikkelpad. De komende jaren zullen er nog veel nieuwe onderzoeken verschijnen en inzichten ontstaan, zoals recent de scenariostudie van het Planbureau voor de leefomgeving. Ook het klimaat, de techniek en de wetgeving staan niet stil. Er is niet een moment waarop alle relevante inzichten beschikbaar zijn en er een totaalplan gemaakt kan worden. We moeten van start én we moeten ruimte houden om, waar nodig bij te sturen en aan te passen.

19

Deze leden lezen dat ten aanzien van de uitvoering de uitvoeringsorganisaties ruim mandaat krijgen. Zij hebben daarbij een tweetal vragen: kunnen de betrokken uitvoeringsorganisaties al dit werk daadwerkelijk op

een verantwoorde wijze realiseren? En in hoeverre mag een boer vertrouwen op het mandaat van een uitvoeringsorganisatie? Hoe wordt er daarbij voor gezorgd dat die beslissingen ook juridisch houdbaar zijn? De boeren hebben tenslotte negatieve PAS ervaringen.

Antwoord

De uitvoeringskracht van medeoverheden is belangrijk voor het realiseren van maatregelen en het bereiken van de doelen. Er ligt een enorme klus. Welke expertise waar nodig is of die in voldoende mate aanwezig is, zal zich gedurende de gebiedsprocessen tonen. Het Rijk en de medeoverheden doen wat nodig is om de uitvoeringskracht als samenwerkende overheden beschikbaar te krijgen.

Op het handelen van overheid zijn de beginselen van behoorlijk bestuur van toepassing, waaronder het rechtszekerheid en vertrouwensbeginsel. Wanneer een ondernemer het gevoel heeft dat die beginselen worden overtreden, kunnen zij bezwaar indienen tegen de besluiten die de overheid neemt.

20

Deze leden vragen of u inzicht kunt geven in de resultaten van de overleggen met het buitenland, met name België en Duitsland. Kunnen buitenlandse bedrijven en/of overheden ook ruimte in Nederland opkopen ten faveure van bijvoorbeeld de haven in Antwerpen? Zijn er reeds afspraken gemaakt over hoe om te gaan met grensoverschrijdend stikstofdepositie? Zo ja, welke en zo nee, wat zijn daarvan de redenen?

Antwoord

De gesprekken die ik voer met mijn collega-ministers in Vlaanderen en Duitsland en de (hoog) ambtelijke overleggen die met regelmaat (zeker met Vlaanderen) plaatsvinden, zijn erop gericht om tot een gezamenlijke aanpak voor stikstofreductie en natuurverbetering aan weerszijden van de grens te komen. Een belangrijk gegeven hierbij is dat Nederland nog altijd vier keer meer stikstof naar het buitenland exporteert dan het importeert. Gelet op de specifieke problematiek in de grensregio's werken we hierbij nauw samen met de betrokken provincies.

Met Vlaanderen werken we, met de grensprovincies, intensief en constructief samen. Er loopt een aantal grensoverschrijdende pilots gericht op onder andere gezamenlijk natuurbeheer in Natura-2000-gebieden in de grensstreek, vergunningverlening en stikstofreductie. De onlangs door de Vlaamse regering goedgekeurd definitieve Programmatische Aanpak Stikstof (PAS) zal bij de daadwerkelijke uitvoering van het aangekondigde maatregelenpakket een positieve impact hebben op de natuurgebieden in Nederland. Aan beide zijden van de grens worden zo concrete inspanningen geleverd om tot stikstofreductie te komen, en wordt van elkaars aanpak geleerd.

Met Duitsland hebben we afgesproken om meer en structureel informatie en kennis te delen, intensiever samen te werken onder ander op het gebied van natuurherstel/behoud en emissiereductie. Ook met Noordrijn-Westfalen is de afspraak gemaakt de komende periode intensiever samen te werken met daarbij ook aandacht voor waterkwaliteit.

Hierbij wordt met de betreffende provincies en waterschappen in de grensregio's nauw samengewerkt, en wordt afstemming gezocht met Duitse (regionale) partners.

Ik blijf mij vol inzetten om de samenwerking met beide landen verder vorm te geven de komende periode. Hierbij geldt echter wel dat

Nederland niet in de positie is om buurlanden te dwingen afspraken met ons te maken over emissiereductie/reductie van stikstofdepositie. Buitenlandse overheden en bedrijven zullen zich in Nederland net als Nederlandse bedrijven moeten houden een Nederlandse regelgeving ten aanzien stikstof en de beperkingen die hiervoor gelden.

21

In aanvulling op bovenstaande vragen over de actualiteit vragen de leden van de CDA-fractie of dit beleid uiteindelijk de natuur in ons land echt helpt én de boeren een nieuw perspectief biedt.

- a. Wat is daadwerkelijk een (middel)lange termijn beleid waarbij natuur- en landbouwgrond elkaar versterken: de natuur robuust wordt en de voedselvoorziening (weliswaar op een andere – meer stikstofvrije – manier) wordt gewaarborgd.
- b. Wordt Nederland juist door de Europese wet- en regelgeving niet gedwongen tot het onmogelijke? Zorgen de diverse regels er niet voor dat wij «gegijzeld» worden: – Er kan niet of met mondjesmaat gebouwd worden: geen woningen, maar bijvoorbeeld ook geen fabrieken die uiteindelijk gaan zorgen voor meer groene energie. – Er is geen helder toekomstperspectief voor de boeren (ook diverse biologische boeren worden geraakt, bijvoorbeeld als een bioboer zelf eiwitrijke gewassen verbouwt en dus voor emissies zorgt versus een andere boer die zijn sojascheuten uit Brazilië importeert en dus geen emissies heeft). PAS-melders verkeren nog steeds in onzekerheid.
- c. Wordt de natuur echt geholpen, zie ook de scenario's van het Ministerie van Financiën. 1) Er zijn grote vraagtekens bij diverse Natura 2000-gebieden (qua omvang en/of qua landschappelijke ontwikkeling). Wordt er rekening gehouden met het feit dat de natuur zich ook steeds ontwikkelt? De Veluwe zag er vroeger ook anders uit. 2) Er is een economische derving van 28 miljard door de stikstofcrisis. 3) Er is soms sprake van strijdige wet en regelgeving, denk aan het Wierdenseveld.

Antwoord

Antwoord op a

Via het NPLG stuur ik op de doelen voor natuur, stikstof, klimaat en water. De doelen hebben verschillende tijdshorizons. Maatregelen voor de KRW moeten bijvoorbeeld in 2027 zijn genomen, voor stikstof 2030, terwijl de klimaatdoelen een tussendoel kennen voor 2030 en uiteindelijk behaald moeten zijn in 2050. Met het NPLG sta ik voor een integrale aanpak op al deze doelen. De provincies leveren 1 juli een eerste versie van de gebiedsprogramma's op waarin maatregelen zijn opgenomen om toe te werken naar doelbereik.

De consequenties voor het landgebruik in Nederland en daaraan gekoppeld de voedselvoorziening via landbouwgrond en het versterken van de natuurgebieden zal dan duidelijker worden. Ik wil daar zelf niet op vooruit lopen aangezien de gebiedsgerichte aanpak, via de provincies, het meest geschikt is om met maatwerk tot passende maatregelen te komen en uiteindelijk een beeld zullen opleveren van de werking van het ingezette beleid.

Antwoord op b

De natuur in een groot deel van de Natura 2000-gebieden in Nederland staat er niet goed voor. Een sterke overbelasting van stikstof is een van de belangrijkste drukfactoren op de natuur, naast bijvoorbeeld hydrologische condities (verdroging) of de inrichting van (leef)gebieden (zoals versnippering). Daardoor zijn behoud en herstel van de Europese natuurwaarden, waaraan Nederland zich middels onder meer de Vogel- en Habitatricht-

lijnen en een aantal (Europese) verdragen heeft gecommiteerd, een grote opgave en is vergunningverlening op grond van de Wet natuurbescherming (Wnb) voor activiteiten die stikstofemissie veroorzaken moeilijk.

Overeenkomstig het coalitieakkoord en het advies van Remkes van 5 oktober 2022 is er daarom voor gekozen wordt de huidige wettelijke doelstelling voor 2035 voor stikstof uit de Wet stikstofreductie en natuurverbetering (Wsn), zoals vastgelegd in de Wnb en de toekomstige Omgevingswet, naar voren gehaald. Door de stikstofdoelstelling te versnellen, sluit deze ook beter aan op de opgave en het tijdpad van de Kaderrichtlijn Water (2027) en de klimaatdoelstellingen (2030). Daarnaast is voor maatschappelijke ontwikkelingen en het legaliseren van PAS-melders een versnelling noodzakelijk. Pas als de druk op de natuur afneemt en forse stikstofreductie heeft plaatsgevonden, ontstaat meer ruimte om activiteiten toe te staan. Dit bleek ook uit de uitspraak van de rechter over de zogenoemde bouwvrijstelling. Het kabinet geeft deze versnelling en intensivering verder vorm met een aanpak langs twee lijnen, die tegelijkertijd starten, een aanpak voor directe reductie van de uitstoot en een aanpak voor een blijvende dalende lijn.

Antwoord op c

De drie onderwerpen worden hierna in afzonderlijke alinea's beantwoord.

c) 1. Rekening houden met veranderingen in de natuur

Het verminderen en zo veel mogelijk wegnemen van de druk op de natuur is heel belangrijk. Daar wordt de natuur echt mee geholpen. Ook daar waar de overbelasting nog niet geheel wordt wegenomen. De effectiviteit van herstelmaatregelen in de natuur zal dan (gemiddeld genomen) veel groter worden. Wat betreft de genoemde veranderingen in de natuur: ontwikkeling van natuurwaarden is belangrijk, alleen al om (landelijk) de gunstige staat van instandhouding te bereiken. Maar een verslechtering van de kwaliteit kan niet worden aangeduid als natuur die zich «ontwikkelt». Daar is de Habitatrictlijn duidelijk over. Voor het bepalen wat dan precies behouden of hersteld moet worden, gaan we niet terug naar vroeger eeuwen, maar naar het moment dat de gebieden beschermd werden. Vandaaruit werken we toekomstgericht aan de gunstige staat van instandhouding.

c) 2. Economische derving van 28 miljard

Het bedrag van 28 miljard is genoemd in een artikel in het FD van 2 oktober 2022. Op 16 februari 2023 heb ik een reactie gezonden aan de Tweede Kamer (Kamerstuk 35 334, nr. 225). Het kabinet beseft dat de stikstofcrisis grote maatschappelijke en economische consequenties heeft. Het kabinet is stevig doordrongen van de gevolgen voor onder andere bouwprojecten, zoals het FD die in haar analyse omschrijft. De bevindingen van het FD onderstrepen juist de urgentie van de opgave waaraan het kabinet met medeoverheden en betrokken partijen werkt. Pas als de druk op de natuur afneemt, ontstaat meer ruimte om activiteiten toe te staan. Ik heb in de brief van 25 november 2022 (Kamerstuk 34 682, nr. 108) stappen aangekondigd om toestemmingverlening mogelijk te houden en tegelijkertijd minder onzeker te maken. Ik zal een vergunningplicht voor intern salderen invoeren, komen met een aanpak voor latente ruimte en de regels voor intern en extern salderen aanscherpen. Op die manier wil ik voorkomen dat ongewild de natuur verder onder druk komt te staan.

c) 3. Strijdige wet- en regelgeving

Als er sprake is van strijdige wet- en regelgeving, dan voorzien die wetten en regels ook in procedures om de strijdigheid op te lossen. Daaraan

vooraf gaat de vraag of er werkelijk sprake is van strijdigheid. In het geval van het Wierdense Veld wordt die strijdigheid wel vaak verondersteld, maar is hij nog niet gebleken. In de brief aan de Tweede Kamer van 26 oktober 2021 (Aanhangsel Handelingen, 2021–2022, nr. 462) staat hierover het volgende: «Bij benutting van de drinkwaterwinning volgens het langjarige gemiddelde is het voorgenomen maatregelenpakket in de ecologische beoordeling als toereikend beoordeeld voor het behoud van het hoogveen. Als de waterwinningen structureel intensiever benut worden, is het huidige maatregelenpakket mogelijk niet toereikend en dan zouden aanvullende maatregelen nodig kunnen zijn. Er is een kans dat als gevolg van klimaatverandering en hiermee samenhangende droge en warme zomers de winningen in de toekomst intensiever benut gaan worden. Of dat zo is, is niet te voorspellen. Het is daarom nodig de ontwikkelingen goed te monitoren. Als daaruit zou blijken dat verslechtering optreedt, zijn aanvullende maatregelen nodig, bijvoorbeeld de vermindering van de drinkwaterproductie. De resultaten van de ecologische beoordeling geven daartoe echter nu nog geen aanleiding.»

22

Tot slot ontvangen de leden van de CDA-fractie graag een reflectie op onderstaande gedachten: Nederland selecteert enkele robuuste Natura 2000-gebieden en zet daar alle energie op om die weer in goede staat te krijgen. Tegelijkertijd worden de boeren in die omgeving ruimhartig geholpen met hun toekomstperspectief. Zo ziet ook de Europese Commissie dat Nederland daadwerkelijk werkt aan gezonde natuur. Daarnaast gaat Nederland in gesprek met de Europese Commissie om begrip te krijgen voor de Nederlandse situatie en om een herbezinning op de Natura 2000-gebieden: de natuur ontwikkelt zich immers continu. Deze nieuwe natuur- en landbouwvisie zal een integraal onderdeel moeten worden van het Nederlandse beleid in de Europese Unie. Nederland zal bereid moeten zijn ook andere landen iets te gunnen waardoor er meer sympathie voor de Nederlandse situatie zal ontstaan. Deze aanpak is een kwestie van jaren en vergt een heldere beleidsvisie en continue sturing en activering. Nederland zal zich qua aanpak dan meer moeten richten op de werkwijzen en mores in Europa. Op deze wijze werken we op korte termijn aan onze opdracht voor een robuuste natuur en een meer verantwoorde landbouwsector en werken gestaag aan een natuur/landbouwbeleid dat Nederland weer perspectief biedt voor de lange termijn.

Antwoord

De vereiste van de Vogel- en Habitatrichtlijn is om landelijk de gunstige staat van instandhouding te bereiken voor alle habitattypen en soorten. Dit betekent dat de betreffende planten en dieren moeten kunnen floreren in hun natuurlijke verspreidingsgebied. Ze komen voor in de diverse landschappen die Nederland rijk is, zoals de zee, de duinen, kwelders, rivieren, moerassen, heiden, bossen, hoogvenen, graslanden en akkers.

Met verbetering van die ecosystemen door heel Nederland, binnen en buiten beschermde gebieden, maken we Nederland mooier, veerkrachtiger en kunnen we voldoen aan de Europese afspraken. Het is ecologisch en praktisch niet mogelijk om een gunstige staat van instandhouding te halen door inspanningen te concentreren op slechts enkele natuurgebieden.

De Natura 2000-gebieden zijn een selectie uit de topgebieden van de Nederlandse natuur, die van Europees belang zijn voor de soorten en habitattypen waarvoor ze zijn aangewezen. Ze zijn het belangrijkste middel om die gunstige staat te behalen, maar daarnaast is ook het in stand houden en verbeteren van de natuur buiten die gebieden nodig.

Schrappen van Natura 2000-gebieden is alleen mogelijk onder strenge voorwaarden, namelijk als sprake is van een wetenschappelijke fout, als een gebied buiten de schuld van de lidstaat definitief geen bijdrage meer kan leveren aan de landelijke staat van instandhouding of als de verwijdering na doorlopen van de procedure van artikel 6 van de Habitatrichtlijn elders is gecompenseerd door een nieuw gebied te beschermen.

23

GroenLinks steunt de aanpak om in april 3.000 piekbelasters een aanbod te doen om vrijwillig te zorgen voor minder stikstof, te verhuizen of te stoppen met een goudgerande regeling. Deze leden vragen u hoe u de haalbaarheid van dit voorstel beoordeelt in het licht van vrijwilligheid en de daadwerkelijke verlaging van het aantal piekbelasters. Welk tijdspad ligt voor als blijkt dat een te klein aantal vrijwillig wil stoppen? En wat zijn de gevolgen voor met name boeren die niet willen stoppen?

Antwoord

De haalbaarheid is voor wat betreft de Lbv-plus regeling hoog. Na publicatie van deze regelingen, hebben ondernemingen ruim een half jaar de tijd om hun keuze te maken, daarbij ondersteund door de overheid voor zover gewenst. De uitvoeringsorganisaties bereiden zich hier nu op voor. Een aantal andere regelingen, zoals voor verplaatsen of innoveren zijn complexer en vragen om zorgvuldige voorbereiding alvorens ze open te stellen. Maar ondernemingen hoeven niet te wachten tot alle regelingen gereed zijn. Zodra er voldoende helderheid is over de inhoud van subsidieregelingen zal gecommuniceerd worden over de inhoud, voorwaarden en openstelling, zodat ondernemers hier rekening mee kunnen houden in hun afwegingen. Omdat deelname vrijwillig is, kan men instappen zodra een regeling is opengesteld.

Er is geen minimaal aantal deelnemers geformuleerd, wel een streefwaarde qua effect. In november volgt op basis van de dan beschikbare informatie een evaluatiemoment. Na sluiting van de regelingen is deelname voor ondernemers aan de (financieel gunstige) Lbv-plus regeling niet meer mogelijk.

24

De leden van de GroenLinks-fractie constateren dat u nog altijd geen invulling geeft aan het verplichtend instrumentarium. Hoe beziet u dit in het licht van de rechtszekerheid? Hoe kan een piekbelaster de afweging van vrijwilligheid maken als het verplichtend instrumentarium nog niet bekend is?

Zou het in uw optiek niet beter zijn geweest dat het verplichtend instrumentarium bekend is voor de bereidwilligheid om vrijwillig te stoppen? Zo nee, waarom niet? Gelet op eerdere vrijwillige regelingen is de kans volgens deze leden aanwezig dat te weinig piekbelasters gebruik zullen maken van de vrijwilligersregeling met als gevolg dat de natuur niet herstelt, de woningbouw in het slot blijft zitten en PAS-melders niet gelegaliseerd worden. Acht u dit reëel en hoe bent u voornemens natuurherstel voorop te laten staan?

De leden van de GroenLinks-fractie maken zich zorgen dat we over een half jaar tot de slotsom komen dat er te weinig gebruik is gemaakt van de vrijwillige regelingen met alle gevolgen van dien. Deze leden vragen u daarom hier een appreciatie op te geven.

Antwoord

Het kabinet en medeoverheden spannen zich er voor in om de deelname aan de verschillende mogelijkheden uit het vrijwillige spoor maximaal te stimuleren. De Lbv-plus wordt zo snel mogelijk gepubliceerd. Het evaluatiemoment, op basis waarvan kan worden besloten tot inzet van

verplichtend instrumentarium, vindt plaats in het najaar. Er is voor gekozen het evaluatiemoment kort voorafgaand aan de sluiting van de regelingen te plaatsen, opdat nog contact kan zijn tussen overheid en ondernemers. Conform de motie-Van Campen schuiven sluitingsdatum en evaluatiemoment van de piekbelastersaanpak mee in het geval van een latere startdatum dan in april.

Voor de zomer zal het kabinet, mede ter uitvoering van de motie Omtzigt (Kamerstuk. 34 682, nr. 144) de Kamer informeren hoe het proces van inzet van verplichte instrumenten er in zijn totaliteit uit zou zien. Onderdeel daarvan is ook een externe juridische toets op houdbaarheid van deze inzet.

25

Extern salderen loopt momenteel uit de hand, waarbij de rijkste partijen als Schiphol en de overheden ruimte opkopen om hun eigen wensen van voldoende stikstofruimte te voorzien, aldus de leden van de GroenLinks-fractie. Zij vragen hoe u dit beoordeelt en kunt u dit relateren aan de geest van de oplossingen van uw ministerie voor het oplossen van de stikstofproblematiek. Kunt u toezeggen dat de doelen op het gebied van water, klimaat en stikstof nog overeind staan en dat de overheid garandeert dat alleen oplossingen die bewezen bijdragen aan de voorgenoemde opgaven worden gefinancierd?

Antwoord

Extern salderen is een van de weinige manieren om ontwikkelingen mogelijk te maken en natuurvergunningen te verlenen. Alle initiatiefnemers kunnen hiervan gebruik maken en zijn daarbij gehouden aan de voorwaarden die zijn vastgelegd in beleidsafspraken en -regels. Het bevoegd gezag beoordeelt de aanvraag. Van belang is dat als significant negatieve effecten niet zijn uit te sluiten als gevolg van het project, deze effecten moeten worden gemitigeerd voordat een vergunning kan worden verleend. Dat geldt voor alle initiatiefnemers.

Tegelijkertijd vind ik het belangrijk om de regie op extern salderen te versterken. In de Kamerbrief van 25 november 2022 heeft het kabinet hiervoor stappen aangekondigd. Om te voorkomen dat we elkaar als overheden verrassen, hebben Rijk en provincies interbestuurlijk afgesproken om elkaar vooraf te informeren over een voorgenomen aankoop ten behoeve van extern salderen. In de Kamerbrief van 25 november 2022 heeft het kabinet aangekondigd op korte termijn samen met de provincies en betrokken departementen te komen tot verduidelijkte en aanvullende spelregels. Daarnaast werk ik samen met de betrokken departementen en provincies de mogelijkheid uit om in het kader van gebiedsprocessen te sturen op het gebruik van stikstofruimte die vrijkomt bij extern salderen. Ik streef ernaar de interbestuurlijke afspraken dit voorjaar te maken, waarna deze door de bevoegde gezagen kunnen worden geïmplementeerd. Tot het moment dat deze stappen zijn vastgelegd in beleidsafspraken en -regels, blijft de huidige praktijk van extern salderen van toepassing.

Nederland is gecommiteerd aan internationale verplichten aangaande de water-, natuur- en klimaatopgave. In het NPLG en de gebiedsprogramma's zijn en worden daarom de doelstellingen (waaronder stikstof) uitgewerkt om aan deze verplichtingen te voldoen. Deze situatie is niet gewijzigd. Dat geldt ook voor de noodzakelijkheid om tot juridisch duurzaam houdbare oplossingen te komen en de wijze waarop hierop getoetst wordt bij de financiering van maatregelen uit het Transitiefonds Landelijk Gebied.

26

De aanleg van bossen draagt bij aan de klimaatopgaven, stikstofreductie en retentie van water en waterkwaliteit. Volgens de Bossenstrategie moet er nog 37.000 hectare bos komen voor 2030. De leden van de GroenLinks-fractie vragen wanneer u hier uitvoering aan gaat geven en waar u het geld voor de bossenstrategie vandaan gaat halen.

Bent u het met deze leden eens dat dit al lang had moeten gebeuren. En bent u het met de leden van de GroenLinks-fractie eens dat dit niet alleen vanuit zogenoemde natuurgelden zou moeten komen, maar breder gefinancierd zou moeten worden gelet op de voordelen voor onder andere stikstofreductie, waterverbetering, verhoging biodiversiteit, stimulering circulaire economie en koolstofopslag? Deelt u de opvatting van deze leden dat de kwaliteit van te realiseren productieve bossen in gebiedsprogramma's geborgd moet worden? Zo ja, welke handvatten ziet u voor de provincies in de uitwerking van gebiedsprogramma's om dergelijke bossen in de bossenstrategie te borgen en te financieren? Hoe zorgt u ervoor dat de ontwikkeling van de bossen op landelijk niveau coherent en eenduidig verloopt, wanneer de provincies verantwoordelijk zijn voor de financiële ondersteuning van kosten voor advies, aanleg en projectontwikkeling? Deelt u de opvatting van de leden van de GroenLinks-fractie dat de aanleg van productieve bossen op landbouwgrond als landbouwmethode waarbij stikstof wordt gefixeerd in plaats van uitgestoten een «no-regret»-maatregel is?

Antwoord

De bossenstrategie is een gezamenlijk initiatief van het Rijk en de provincies, ook aan de uitvoering wordt gezamenlijk gewerkt. Over de voortgang is op 31 mei 2022 een Kamerbrief verschenen.¹⁶ Alle provincies hebben inmiddels ook een provinciale bossenstrategie opgesteld.

De bossenstrategie draagt inderdaad bij aan een brede opgave. Met de provincies zijn afspraken gemaakt over de realisatie van bossen binnen het Natuurnetwerk Nederland (NNN). Financiering daarvan loopt via de Natuurpactafspraken en voor de Natura 2000 gebieden via het Programma Natuur. Voor bos buiten NNN geldt dat het, indien opgenomen in de gebiedsplannen die opgesteld worden in het kader van het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG), in aanmerking komt voor financiering uit het daaraan gekoppelde Transitiefonds, zoals ook in de Kamerbrief van 25 november 2022¹⁷ is verwoord. Overigens kunnen ook private middelen bijdragen aan realisatie van bosaanplant via bijvoorbeeld de markt voor vrijwillige koolstofcertificaten.

Ik deel de mening dat de kwaliteit van bos centraal moet staan.

In de bossenstrategie is geen doelstelling opgenomen voor «productieve bossen». In provinciale bossenstrategieën wordt doorgaans gewerkt met multifunctionele bossen die natuur- recreatie- of productieaccenten kennen.

Naast deze multifunctionele bossen met houtproductie is er ook aandacht voor boslandbouwcombinaties in de bossenstrategie, met name agroforestry en voedselbossen.

Rijk en provincies trekken samen op in de realisatie van de bossenstrategie en rapporteren ook over de realisatie in de Voortgangsrapportage Natuur. Bij het uitvoeringstraject zijn ook maatschappelijke organisaties en terreinbeheerders betrokken. In het NPLG wordt gestuurd op het realiseren van VHR-doelen voor bos. De gebiedsplannen zullen hierop ook worden beoordeeld.

¹⁶ Kamerbrief over voortgang Bossenstrategie.

¹⁷ Kamerbrief over voortgang Nationaal Programma Landelijk Gebied.

Het belang van meer bos onderschrijf ik uiteraard. Voor bos op landbouwgrond zet ik echter momenteel in op boslandbouwcombinaties, zoals hierboven beschreven. Het aanplanten van bos op landbouwgrond is een keuze die de eigenaar altijd mag maken, maar ik heb begrip voor het feit dat dit vaak ook onzekerheden met zich meebrengt voor de status en waarde van de grond op de langere termijn.

27

Deze leden vragen of u erkent dat de in de Wet stikstofreductie en natuurverbetering, die op 1 juli 2021 is ingegaan, opgenomen prestatieverplichtingen op dit moment de geldende wetgeving is en u de mening deelt dat dit betekent dat de in de wet opgenomen prestatieverplichtingen juridisch hard en door derden afdwingbaar zijn en dat dit betekent dat minimaal de prestatieverplichtingen gehaald moeten worden.

Antwoord

Het klopt dat de drie nu in de wet opgenomen omgevingswaarden voor stikstofdepositie bindend zijn voor de rijksoverheid. Dat is dan ook de reden dat het kabinet de nodige maatregelen treft om deze waarden tijdig te halen. Als de situatie dreigt te ontstaan dat niet wordt voldaan aan de omgevingswaarden, dan moet het Programma Stikstofreductie en Natuurverbetering worden aangepast.

28

Zij vragen of u kunt aangeven of en zo ja hoe de wettelijk vastgelegde resultaatsverplichtingen voor stikstofreductie (in 2025 moet minimaal 40% van het areaal van de stikstofgevoelige natuur in beschermde Natura 2000-gebieden een gezond stikstofniveau hebben; in 2030 minimaal de helft en in 2035 minimaal 74%) zullen worden gehaald. Welke maatregelen zijn al genomen en worden hiermee de wettelijke resultaatsverplichtingen gehaald? Zo nee, welke extra maatregelen worden genomen om de wettelijke normen te halen?

Antwoord

Het kabinet zet zich in om de resultaatsverplichtende doelen van 2025 te behalen. Het Programma Stikstofreductie en Natuurverbetering (Psn) moet ervoor zorgen dat de stikstofreductiedoelen worden behaald en regelt daarbij de uitvoering, monitoring en eventuele bijsturing van de maatregelen om de stikstofneerslag te verminderen en de natuur te verbeteren. Alle sectoren – industrie, landbouw, verkeer, zee- en luchtvaart – leveren een bijdrage en nemen maatregelen om de stikstofuitstoot te verlagen. Hiermee ligt er een stevige basis van de structurele stikstofaankpak. Door middel van monitoring wordt inzichtelijk gemaakt of doelbereik in zicht blijft. Voor het structurele pakket geldt dat er een versterking van het pakket nodig is vanwege tegenvallers maar ook vanwege de uitspraak van de Raad van State.

Daarbij heeft het kabinet 100 miljoen EUR extra vrijgemaakt voor verdere versterking van het pakket bronmaatregelen. Deze komt bovenop de 500 miljoen euro uit de reservemiddelen van de structurele aankpak stikstof. Hiervan wordt 400 miljoen EUR gelijk ingezet voor het programma Schoon en Emissieloos bouwen (SEB). Daarnaast is er een resterend budget van 200 miljoen EUR aan reservemiddelen. Dit bedrag is gereserveerd voor een aantal nader te bepalen maatregelen in de industrie, mobiliteit of in de bouw, waaronder de aankpak van industriële piekbelasten. Op dit moment wordt er gewerkt aan de invulling hiervan en in het najaar van 2023 wordt bezien of deze middelen inderdaad een kosteneffectieve besteding hebben gevonden of dat de bestemming van deze middelen hiervoor wordt gevonden voor bijvoorbeeld SEB.

Ook zal er meer inzicht komen op het behalen van het doelbereik naar aanleiding van de gebiedsprogramma's landelijk gebied. Deze worden op 1 juli ingediend. Ik vraag de kennisinstellingen, bestaande uit PBL, RIVM en WUR, een ex-ante evaluatie uit te voeren op aannemelijke bijdrage van doelbereik. Hiermee ga ik na of de Rijksmaatregelen en de gebiedsprogramma's, met daarin aanvullende maatregelen, bijdragen aan de benodigde reductie (zo mogelijk met een inschatting van de orde grote). Provincies passen zo nodig het gebiedsprogramma aan en stellen daarna het gebiedsprogramma vast.

Met een transparante monitoring- en bijsturingssystematiek wordt getoetst of de aanpak leidt tot realisatie van de gestelde doelen. Indien nodig zal er worden bijgestuurd.

29

De leden van de SP-fractie vragen of u kunt bevestigen dat de beleidsvoornemens zoals die zijn opgenomen in het regeerakkoord van het kabinet Rutte IV niet juridisch afdwingbaar zijn zolang deze streefdoelen uit het regeerakkoord niet in wetgeving als resultaatverplichting zijn opgenomen. En wordt het halen van de wettelijk verplichte prestatiedoelen uit de Wet stikstofreductie en natuurverbetering nu belemmerd door de voortdurende discussie over de streefdoelen uit het regeerakkoord omdat maatregelen worden uitgesteld?

Antwoord

Het klopt dat de in het coalitieakkoord afgesproken versnelling van de reductiedoelstelling pas wettelijk vastligt is als zij in de wet is opgenomen. Daarmee is het overigens niet in strijd met de wet dat het kabinet, vooruitlopend op wettelijke verankering, beleid formuleert om het wettelijke doel voor 2035 al in 2030 te bereiken. Intussen zijn de provincies op grond van de artikelen 1.12 en 2.2 van de Wet natuurbescherming al wel verplicht om, ter uitvoering van onder meer de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn (VHR), maatregelen te treffen om in de Natura 2000-gebieden de instandhoudingsdoelstellingen te realiseren en om verslechtering te voorkomen.

30

Deze leden hebben nog enige vragen over salderen als juridisch houdbaar instrument. Zij betrekken daarbij het rapport van de Strategische Milieukamer over de fraudegevoeligheid van het instrument salderen. De leden van de SP-fractie zijn van mening dat u te makkelijk over de door de Strategische Milieukamer (SMK) aangedragen feiten stapt en zijn verbaasd en teleurgesteld dat de bemerkingen en aanbevelingen niet tot een meer serieuze reactie van u leiden. De leden van de SP-fractie stellen vast dat u herhaaldelijk aangeeft op zoek te zijn naar juridische houdbaarheid van maatregelen maar tegelijkertijd de waarschuwingen over de grote juridische risico's van salderen, zoals verwoord in het rapport van de SMK, negeert. Deze leden vragen u wat, in het licht van de juridische hardheid, uw reactie is op de conclusie van de SMK dat het instrument salderen in aanzienlijke mate gevoelig wordt geacht voor fraude en andere vormen van bewuste niet-naleving. Wat betekent dit voor de juridische hardheid van het instrument salderen nu aan salderen grote (juridische) gevolgen zijn verbonden? Vindt u het wenselijk en bijdragen aan de juridische hardheid dat de (niet-wettelijk geregelde) voortoets, waarbij wordt vastgesteld of er een vergunningplicht bestaat, zich afspeelt buiten het zicht van het bevoegd gezag? Vindt u het bijdragen aan de juridische hardheid dat intern salderen binnen de voortoets mogelijk is buiten het zicht van het bevoegd gezag? Acht u het wenselijk dat voor salderen noch een vergunningplicht noch een meldplicht bestaat? Zo nee, welke actie wordt hier op ondernomen? Acht

u het in het belang van juridische hardheid dat bij extern salderen uw beleidsregel niet gelijklopend is aan de provinciale beleidsregels? Welke risico's ziet u in het gebrek aan duidelijkheid over de verschillende beleidsregels? De SMK stelt een juridische onduidelijkheid vast bij extern salderen naar aanleiding van het door u aanduiden van extern salderen als «een overdracht of overname van vergunde emissie». De leden van de SP-fractie stellen met de SMK vast dat de term «overdracht» tot juridische onduidelijkheid leidt. Deze leden vragen of u de juridische analyse van de SMK deelt dat externe saldering niet de juridische overdracht van een identificeerbaar recht is. Wat er feitelijk met salderen is gebeurd is dat er bestuurlijk privaat vermogen is gecreëerd dat vervolgens als zodanig ook wordt verhandeld zonder dat de overheid zich de civielrechtelijke gevolgen van deze waarde-creatie heeft gerealiseerd, aldus de leden van de SP-fractie. Deze leden vragen of u duidelijk uiteen kan zetten hoe het instrument van (extern)salderen civielrechtelijk/vermogensrechtelijk juridische is geregeld. Deelt u de conclusie van de SMK dat extern salderen, ondanks het afromingspercentage van 30 procent, kan leiden tot een feitelijk gerealiseerde capaciteit die hoger of zelfs aanzienlijk hoger kan zijn dan het feitelijk gebruik? Zo ja, hoe verhoudt zich dit tot het doel van het afromingspercentage van 30 procent om het risico op feitelijke depositiestijging op stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden zoveel mogelijk te voorkomen?

Antwoord

SMK heeft de gevoeligheid voor fraude en andere vormen van bewuste niet-naleving bij salderen geanalyseerd door middel van een *desk research* naar openbare informatie over het instrument en heeft daarbij niet onderzocht of en zo ja in welke mate dit voorkomt in de praktijk.

SMK signaleert frauderisico's in het feit dat initiatiefnemers zelf verantwoordelijk zijn voor het uitvoeren van een voortoets, de toepassing van intern salderen zonder toets door het bevoegd gezag en het aanleveren van gegevens en bewijsstukken voor een vergunningaanvraag op basis van extern salderen. Daarnaast signaleert SMK een frauderisico in de gefragmenteerde verantwoordelijkheid voor de toepassing van het instrument extern salderen.

De verschillende verantwoordelijkheden die initiatiefnemers en bevoegde gezagen hebben voor correcte vergunningen is niet voorbehouden aan de Wet natuurbescherming. Voor alle vergunningen geldt in principe dat initiatiefnemers verantwoordelijk zijn voor een correcte aanvraag en bevoegde gezagen voor een correcte toetsing en verlening. Vervolgens hebben bevoegde gezagen de taak om te controleren of de activiteit ook volgens de geldende kaders wordt uitgevoerd. Is dat niet het geval, dan kunnen zij hierop handhaven. Initiatiefnemers zijn dus ook niet gebaat bij een foutieve vergunning.

Verder is bij extern salderen de saldogever verantwoordelijk voor het tijdig beëindigen van de saldogevende activiteit. SMK signaleert een risico (geen frauderisico) op een (tijdelijke) toename van de stikstofuitstoot en -depositie wanneer dit niet tijdig gebeurt. Dit risico is beperkt, omdat het bevoegd gezag de taak heeft om de natuurvergunning van de saldogever in te trekken of te actualiseren wanneer hij zijn activiteit heeft beëindigd of gewijzigd. Ook via toezicht en handhaving moet het bevoegd gezag hierop toezien.

Ik heb kennisgenomen van de analyse van de SMK en betrek de uitkomsten waar mogelijk bij de stappen die het kabinet in de Kamerbrief van 25 november 2022 heeft aangekondigd om toestemmingverlening te versterken, waaronder de vergunningplicht voor intern salderen, de

aanscherping van de voorwaarden voor extern salderen en het onderzoek naar toezicht en handhaving.

De beoordelingsprocedure van artikel 6, derde lid, Habitatrictlijn begint met de beantwoording van de vraag of een plan of project, afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen kan hebben voor de instandhoudingsdoelstellingen van het gebied. In de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Afdeling) wordt deze fase van voorevaluatiefase van de beoordeling aangeduid met de term «voortoets». Als uit de voortoets volgt dat significante gevolgen niet op voorhand op grond van objectieve gegevens kunnen worden uitgesloten, dan moet een passende beoordeling worden gemaakt.¹⁸ Zie de Porthos-uitspraak van de Afdeling van 2 november 2022.¹⁹ Er bestaat geen aanleiding voor het wettelijk regelen van de voortoets. Via toezicht en handhaving moet er op worden toegezien dat de voortoets juist is uitgevoerd.

Op dit moment is intern salderen mogelijk binnen de voortoets. Dit is mede het gevolg van de uitspraak van de Afdeling in de Logtsebaanzaak van 20 januari 2021²⁰ en de Spoedwet aanpak stikstof.

Voor extern salderen moet een vergunning worden aangevraagd. Intern salderen is vergunningvrij sinds de Spoedwet aanpak Stikstof. Dat acht ik niet wenselijk. Zoals aangekondigd in de Kamerbrief van 25 november 2022 werk ik momenteel aan een wetswijziging waarin, onder andere, een vergunningplicht voor intern salderen wordt geregeld.

Het stellen van voorwaarden aan salderen is een bevoegdheid van het bevoegd gezag. Door het maken van interbestuurlijke afspraken over deze voorwaarden, streef ik samen met de bevoegde gezagen naar uniformiteit in deze voorwaarden. Bevoegde gezagen hebben de beleidsvrijheid om extra bij te sturen, bijvoorbeeld wanneer de staat van de natuur in een bepaald gebied daarom vraagt.

De stikstofruimte die wordt gebruikt bij extern salderen is geen zelfstandig verhandelbaar vermogensrecht en deze ruimte kan dan ook niet als zodanig worden overgedragen. De term «overdracht» die in de praktijk wel wordt gebruikt, is in juridische zin dus onjuist. Verwezen wordt in dit verband ook naar de uitspraak van de rechtbank Den Haag van 15 juli 2020²¹ over het karakter van emissies die op grond van een vergunning kunnen plaatsvinden: dit zijn geen bestaande rechten, waarop een onvoorwaardelijke juridische aanspraak bestaat, en zij vormen als zodanig ook geen eigendom in zin van het Eerste Protocol van het EVRM. Het gaat bij extern salderen om niet meer en niet minder dan een vorm van mitigatie die in aanmerking kan worden genomen bij de vergunningverlening voor een project op basis een passende beoordeling overeenkomstig artikel 6, derde lid, van de Habitatrictlijn en de artikelen 2.7 en 2.8 van de Wet natuurbescherming. Aan het project van de saldonemer wordt een mitigerende maatregel verbonden die erin bestaat dat de saldogever zijn activiteit beperkt of stopt, waartoe de saldogever zich door middel van een overeenkomst verbindt en die gepaard gaat met een intrekking of inperking van diens milieutoestemming. Voor zover dit leidt tot een vermindering van een depositie op dezelfde locaties (hexagonen) van een voor stikstof gevoelig habitatype of leefgebied als waarop het project van de saldonemer depositie veroorzaakt, kunnen de betrokken

¹⁸ ABRS 2 november 2022, ECLI:NL:RVS:2022:3159 (Porthos), r.o. 32.2 en 32.3

¹⁹ ECLI:NL:RVS:2022:3159

²⁰ ECLI:NL:RVS:2021:71

²¹ ECLI:NL:RBDHA:2020:6375; punt. 4.59 e.v.

hoeveelheden stikstof bij de effectbeoordeling van dat project tegen elkaar worden weggestreept. Feitelijk gaat het om een verdelingsmechanisme van schaarse milieugebruiksruimte. Het instrument van extern salderen kent als zodanig ook geen wettelijke regeling; het is een vorm van mitigatie die in de praktijk is ontstaan en die onder strikte voorwaarden en beperkingen in de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State is geaccepteerd.²² De bevoegde gezagen voor vergunningverlening hebben in beleidsregels nadere beperkingen gesteld aan de mogelijkheid om extern salderen in te zetten als mitigerende maatregel bij vergunningverlening.

De SMK signaleert een risico op een (tijdelijke) toename van de stikstofuitstoot en -depositie wanneer het beëindigen van de saldogevende activiteit niet tijdig gebeurt. Ik herken dit risico in principe niet, omdat het bevoegd gezag de taak heeft om de natuurvergunning van de saldogever in te trekken of te actualiseren wanneer hij zijn activiteit heeft beëindigd of gewijzigd. Ook via toezicht en handhaving moet het bevoegd gezag hierop toezien.

Het uitgangspunt van salderen is dat de feitelijke stikstofdepositie niet toeneemt. Daarom zijn interbestuurlijke afspraken gemaakt over de voorwaarden voor extern salderen en vastgelegd in beleidsafspraken en -regels. Zo mag er gesaldeerd worden met feitelijk gerealiseerde capaciteit. Daarvan wordt 30% afgeroomd. In de Kamerbrief van 25 november 2022 heeft het kabinet aangekondigd om interbestuurlijke afspraken te maken om deze voorwaarden aan te scherpen en het risico op feitelijke depositiestijging bij extern salderen verder te beperken.

De inzet van het kabinet is om het afroompercentage bij extern salderen generiek te verhogen naar 40%. Momenteel wordt onderzocht of het mogelijk is om voor projecten die op termijn bijdragen aan emissiereductie, zoals projecten in het kader van het MIEK, een lager afroompercentage van 20% te hanteren. Ook zet het kabinet in op het voorkomen van salderen met slapende vergunningen. Ik streef ernaar om dit voorjaar interbestuurlijke afspraken te maken, waarna deze door de bevoegde gezagen kunnen worden geïmplementeerd.

31

De leden van de SP-fractie vragen of u het als een risico ziet voor de juridische hardheid dat er geen centrale rechtsbron is waar het instrument salderen systematisch is uitgewerkt. Vindt u het werkbaar in de juridische praktijk dat de begrippen passende beoordeling en referentiesituatie niet in een eensluidend begrippenkader zijn uitgewerkt? Deze leden stellen vast dat het begrip referentiesituatie niet wordt gebruikt in de ministeriële regeling. Zij vragen waarom u het instrument salderen niet onderworpen heeft aan een gebruikelijk HUF-toets (een beoordeling door NVWA op handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudegevoeligheid). Staat het feit dat het salderen niet geregeld is in een rijksregeling maar in beleidsregels een HUF-toets formeel in de weg? De SMK wijst in dat verband ook op Aanwijzing 2.7 lid 1 van de Aanwijzingen voor de regelgeving: «Tot het tot stand brengen van een regeling wordt niet besloten dan nadat is nagegaan of in voldoende mate handhaving te realiseren valt». Deze leden vragen u op welke wijze aan dit artikel van de Aanwijzingen voor de regelgeving is voldaan. Bent u alsnog bereid het instrument salderen aan een toets te onderwerpen of in voldoende mate handhaving te realiseren valt?

²² Zie onder meer ABRvS 13 november 2013 (ECLI:NL:RVS:2013:1931) en ABRvS 24 november 2021 (ECLI:NL:RVS:2021:2627).

Antwoord

Deze begrippen zijn uitgewerkt in de jurisprudentie.

Een HUF-toets door de NVWA is niet nodig omdat NVWA bij het instrument salderen geen rol heeft, de uitvoering ligt (grotendeels) bij de provincies. Het is al jaren staande praktijk dat aanpassing in regelgeving in nauwe afstemming met alle bevoegd gezagen plaatsvindt. Zoals in het advies van de SMK is aangegeven, is salderen niet geregeld in een regeling van het Rijk zoals de Wet natuurbescherming.

Het gaat hier over beleid van een vorm van toestemmingverlening die in de jurisprudentie is ontstaan en waar beleidsregels voor zijn opgesteld. In de PAS uitspraak van 29 mei 2019 gaf de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State aan dat salderen weer tot de mogelijkheden behoorde en hiermee werd teruggevallen op een voor bevoegde gezagen bekende situatie van voor het PAS waarin salderen ook al mogelijk was.

32

De leden van de SP-fractie vragen u of, de complexiteit en grote gevolgen overziend, u het onverminderd wenselijk vindt dat het instrument salderen niet bij wet is geregeld maar middels beleidsregels en casuïstische bestuursrechtspraak. Daarnaast vragen deze leden of u inmiddels de frauderisico's van salderen herkent en erkent en welke sluitende maatregelen u gaat nemen om de risico's van fraude en bewust misbruik te bestrijden. Tot slot vragen zij u om een reactie en een handelingsperspectief op ieder in de inventarisatie in het SMK rapport genoemde risico-elementen van het instrument salderen zoals verwoord in het rapport van de SMK.

Antwoord

Ik heb kennis genomen van de analyse van de SMK waarin de gevoeligheid voor fraude en andere vormen van bewuste niet-naleving bij salderen geanalyseerd zijn. De analyse geeft geen inzicht of en zo ja in welke mate fraude en andere vormen van bewuste niet-naleving voorkomt in de praktijk.

Het kabinet heeft in de Kamerbrief van 25 november 2022 aangekondigd om toestemmingverlening te versterken, waaronder de vergunningplicht voor intern salderen, de aanscherping van de voorwaarden voor extern salderen en het onderzoek naar toezicht en handhaving. Met deze aanpassingen wordt een aantal van de door SMK benoemde gevoeligheden beperkt.

De jurisprudentie is helder over de voorwaarden en beperkingen waaronder extern salderen plaats kan vinden en beleidsregels vormen een goed en relatief flexibel instrument om afhankelijk van de ontwikkelingen in de praktijk en in de jurisprudentie het beleid aan te passen en duidelijkheid te verschaffen over de nadere voorwaarden en beperkingen die het bevoegd gezag hanteert bij vergunningverlening op basis van extern salderen.

a. Het instrument salderen is complex en wordt versterkt doordat werking en terminologie niet op een centrale plek in de regelgeving volledig en consistent zijn uitgewerkt.

De jurisprudentie is helder over de voorwaarden en beperkingen waaronder extern salderen plaats kan vinden en beleidsregels vormen een goed en relatief flexibel instrument om afhankelijk van de ontwikkelingen in de praktijk en in de jurisprudentie het beleid aan te passen en duidelijkheid te verschaffen over de nadere voorwaarden en beperkingen die het bevoegd gezag hanteert bij vergunningverlening op basis van extern salderen.

b. De overheidsverantwoordelijkheid voor de toepassing van in het instrument is gefragmenteerd.

Dat geldt niet alleen ten aanzien van het instrument salderen. De verschillende verantwoordelijkheden voor correcte vergunningen is niet voorbehouden aan de Wet natuurbescherming. Voor alle vergunningen geldt in principe dat initiatiefnemers verantwoordelijk zijn voor een correcte aanvraag en bevoegde gezagen voor een correcte toetsing en verlening. Vervolgens hebben bevoegde gezagen de taak om te controleren of de activiteit ook volgens de geldende kaders wordt uitgevoerd. Ik vertrouw erop dat initiatiefnemers en bevoegd gezagen hun verantwoordelijkheid ook nemen. Zij zijn niet gebaat bij een foutieve vergunning.

c. De voortoets is niet wettelijke genormeerd.

Dat is juist. Op grond van de jurisprudentie is helder wat onder een voortoets wordt verstaan.

d. Extern salderen is een samenhang van emissievermindering- en vermeerdering. Het is niet de overdracht van een identificeerbaar recht.

Extern salderen is het op verzoek van de saldogever inperken of intrekken van een toestemmingsbesluit voor een project, waardoor de veroorzaakte stikstofdepositie op stikstofgevoelige habitattypen of leefgebieden van soorten in een Natura 2000-gebied afneemt, ten gunste van een project op een andere locatie dat stikstofdepositie veroorzaakt op dezelfde stikstofgevoelige habitattypen of leefgebieden van soorten in een Natura 2000-gebied. De vergunning van de saldogever die is verleend voor het project, ofwel de activiteit, wordt dus ingetrokken ten gunste van het project (activiteit) van de ander. Er is geen sprake van overdracht van stikstofrechten.

e. Bij extern salderen is het toezicht van het bevoegd gezag gebaseerd op de opgave van data en overlegging van bewijsstukken door belanghebbende.

Dat is juist. Ook dit is niet enkel voorbehouden aan de Wet natuurbescherming, maar vloeit ook voort uit de Algemene wet bestuursrecht.

f. De referentiesituatie en daarmee de normering is in een aantal gevallen moeilijk vast te stellen.

Het is juist dat de referentiesituatie niet altijd eenvoudig is vast te stellen. Dit komt bijvoorbeeld omdat niet alle initiatiefnemers beschikken over toestemming in de vorm van een vergunning of door veranderende wet- en regelgeving. De voorgestelde vergunningplicht voor intern salderen komt hier deels aan tegemoet doordat met de vergunning de referentiesituatie wordt vastgelegd.

g. De in AERIUS Calculator ingevoerde data zijn deels fluïde, ook al doordat de tool een sterk modelmatige opzet heeft.

AERIUS Calculator is het wettelijk voorgeschreven instrument om te berekenen of en hoeveel stikstofdepositie een bepaald project veroorzaakt op stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden. SMK signaleert dat het zelfstandig gebruik van AERIUS Calculator door zowel initiatiefnemers als bevoegde instanties als ingewikkeld wordt ervaren. Dit neem ik mee in de doorontwikkeling van AERIUS Calculator. Daarbij is het van belang om te benadrukken dat een AERIUS berekening altijd ondersteunend is in het

proces van vergunningverlening. Het is nooit allesbepalend voor de uitkomst van de beoordeling.

h. Overschrijding van toegestane stikstofemissie kan eenvoudig plaatsvinden.

Om overschrijding van toegestane stikstofemissie te voorkomen zijn in de beleidsregels voorwaarden voor extern salderen opgenomen. Zo mag extern salderen alleen met gerealiseerde capaciteit en vindt er afroming plaats van 30%. Zoals aangekondigd in de Kamerbrief van 25 november 2022 werk ik samen met de betrokken departementen en provincies aan het maken van interbestuurlijke afspraken over het aanscherpen van deze voorwaarden, om het risico op feitelijke depositiestijging verder te beperken. Ik streef ernaar om in dit voorjaar interbestuurlijke afspraken te maken, waarna deze door de bevoegde gezagen kunnen worden geïmplementeerd.

i. Bij externe saldering kan overschrijding er gemakkelijk in bestaan dat de saldogevende activiteit niet of niet tijdig wordt beëindigd.

Het bevoegd gezag heeft de taak om de natuurvergunning van de saldogever in te trekken of te actualiseren wanneer hij zijn activiteit heeft beëindigd of gewijzigd. Ook via toezicht en handhaving moet het bevoegd gezag hierop toezien.

j. Door de grote financiële belangen bestaat zeer waarschijnlijk een fraudeprikkel.

Een van de voorwaarden voor extern salderen is dat er sprake is van directe samenhang. De ruimte die beschikbaar komt op een specifiek hexagoon zal niet voor iedereen bruikbaar zijn. Daarnaast is er geen sprake van een verhandelbaar recht, omdat een natuurvergunning geen stikstofrechten verleent aan een persoon. De vergunning wordt afgegeven voor het verrichten van een activiteit. Het financiële aspect zit alleen in de omstandigheid dat een vergoeding wordt betaald door de saldonemer aan de saldogever voor het stoppen van de activiteit.

k. In dit verband is ook van belang dat AERIUS Calculator uitgaat van vertrouwen in de gebruiker.

AERIUS Calculator biedt de gebruiker vrijheid om de best passende invoer bij het betreffende project te kiezen. Dit maakt het instrument breed inzetbaar en flexibel. De berekening wordt door het bevoegd gezag getoetst op juistheid van invulling.

l. De kennisbehoefte over het instrument is groot.

Ter ondersteuning van burgers, professionals en organisaties bij het aanvragen en beoordelen van natuurvergunningen heeft Bij12 in opdracht van het Rijk en de provincies een Landelijk Informatiepunt Stikstof ingericht.

m. Toezicht en handhaving lijken onvoldoende versterkt om adequaat te kunnen optreden.

Toezicht en handhaving zijn een essentieel onderdeel van het systeem van toestemmingverlening. De effectiviteit van beleid staat of valt met de naleving ervan, zoals die is vastgelegd in wet- en regelgeving en vergunningen. Via toezicht controleert het bevoegd gezag of een initiatiefnemer zijn project volgens de geldende kaders uitvoert. In de

Kamerbrief van 25 november 2022 heb ik aangegeven dat ik dit jaar samen met de betrokken departementen en provincies onafhankelijk onderzoek laat uitvoeren naar de wijze waarop bevoegde instanties invulling geven aan toezicht en handhaving van natuurvergunningen op grond van de Wnb voor wat betreft stikstof. Met dit onderzoek geef ik invulling aan de motie-Grinwis (CU) c.s.²³ om het toezicht op vergunningen en de informatiepositie van bevoegde instanties te verbeteren en aan de toezegging aan het Eerste Kamerlid Janssen (SP)²⁴ omtrent actief vergunningbeheer.

33

In uw brief van 10 februari 2023 geeft u een nadere uitwerking van de piekbelastersaanpak. Deze leden hebben enkele vragen over deze brief vanuit het perspectief van rechtvaardigheid. U stelt deze aanpak bedoeld is om op korte termijn een forse reductie te realiseren in de stikstofuitstoot en -neerslag. Kenmerkend voor deze aanpak zou zijn dat op relatief korte termijn grote stappen kunnen worden gezet. De ambitie is – zo lezen de leden van de fractie van de ChristenUnie – om de stikstofdepositie met ordegrootte van 100 mol/ha/jaar gemiddeld te reduceren. In deze brief wordt gesproken over de reductie van de uitstoot van NH₃ van de veehouderij. Deze leden hebben hierover de volgende vragen: 1) Hoe groot is deze reductie in procenten van NH₃ t.o.v. de NH₃ productie door de veehouderij? 2) Moet deze reductie door 3000 piekbelasters worden opgebracht? 3) Moeten de piekbelasters van NH₃ in de industrie (incl. transport etc.) eenzelfde reductie (procentueel) realiseren (vergl. vraag 1)?

Antwoord

Afhankelijk van welke bedrijven meedoen aan de vrijwillige aanpak kan de depositiereductie van 100 mol gerealiseerd worden met het terugdringen van de uitstoot van piekbelasters met 2 tot 2,5 kton NH₃, ofwel circa 2 tot 2,5 procent van de NH₃-emissie vanuit de veehouderij in 2020. Dat met zo'n relatief kleine emissiereductie zo'n substantieel depositie-effect kan worden bewerkstelligd laat zien hoe effectief het is de uitstoot juist op deze plekken te verminderen.

Beoogd is dat de opbrengst van het landbouwspoor en het industriespoor samen optellen tot de streefwaarde van 100 mol. Hier is geen nadere verdeling in gemaakt: de evenredige bijdrage van sectoren wordt bezien over het totaal van maatregelen en niet per se binnen de piekbelastersaanpak, waarvoor als uitkomst van de drempelwaarde circa 25 industriële bedrijven kwalificeren op circa 3000 agrarische ondernemingen.

34

U schrijft in dezelfde brief dat industriële piekbelasters (incl. transport etc.) een forse reductie in de NO_x-uitstoot moeten realiseren.

De leden van de fractie van de ChristenUnie hebben hierover de volgende vragen: 1) Hoe groot is deze reductie van NO_x ten opzichte van de NO_x-productie van de industrie (incl. transport etc.)? 2) Stoot de veehouderij ook NO_x uit en zou daar ook een reductie van NO_x plaats moeten vinden?

Antwoord

Bij de piekbelastersaanpak is nog geen onderverdeling gemaakt in de reductie die bereikt moet worden via het agrarische, dan wel het industriële spoor. Het is zodoende ook niet mogelijk de reductie van de

²³ Kamerstuk 33 576, nr. 308

²⁴ Toezegging aan het lid Janssen (SP) van de Eerste Kamer over voor het einde van dit jaar te informeren over stand van zaken ten aanzien van actief vergunningbeheer

industriële piekbelasters af te zetten tegen de totale uitstoot van de industrie. Vanwege de diversiteit van de groep industriële piekbelasters is eerst meer inzicht in de vergunningen en de, onder andere in het productieproces, toegepaste technieken nodig voordat een concreet getal kan worden verbonden aan de mogelijke depositiereductie.

De landbouwsector stootte in 2020 als geheel 38 kton NO_x uit (ca. 12% van alle NO_x in Nederland).²⁵ Het merendeel hiervan (ca. 85 procent) is afkomstig van zogeheten procesemissies in de veeteelt en akkerbouw. Het gaat dan hoofdzakelijk om de aanwending van dierlijke mest en kunstmest op landbouwbodems en emissies uit landbouwbodems zelf, waarbij stikstof naast NH_3 ook in de vorm van NO_x vervluchtigt. Bij het vaststellen van de indicatieve stikstofdoelen voor sectoren, is er voor gekozen om per sector één emissiebron als uitgangspunt te nemen. Voor de landbouw wordt er gestuurd op NH_3 . Wanneer de maatregelen voor NH_3 reductie leiden tot bijvoorbeeld minder gebruik van meststoffen, dan leidt dit over het algemeen ook tot reductie van NO_x .

35

Om de reductie van NH_3 en NO_x in verhouding te kunnen zien stellen deze leden de volgende vragen: 1) Wat is het inhoudelijke verschil tussen NH_3 en NO_x met betrekking tot hun negatieve invloed op de kwaliteit van de natuur? Ook weten we dat de depositie karakteristieken van NH_3 en NO_x verschillend zijn. Wat betekent dat voor beleid en uitvoering? 2) Als we gaan kijken naar het effect op de kwaliteit van de natuur moet dan de reductie in NH_3 -uitstoot met hetzelfde percentage teruggebracht worden als die van NO_x ? Wordt vanuit dit perspectief gezien de industrie (incl. transport etc.) gelijk behandeld als de veehouderij? 3) Als we gaan kijken naar het effect op de kwaliteit van de natuur moet dan de reductie in NH_3 neerslag met hetzelfde percentage teruggebracht worden als die van NO_x ? Worden vanuit dit perspectief gezien de industrie (incl. transport etc.) gelijk behandeld als de veehouderij?

Antwoord

Het ecologische verschil in effect van ammoniak (gereduceerd stikstof) versus stikstofoxiden (geoxideerd stikstof) op afzonderlijke habitats is nog onvoldoende duidelijk. Er zijn hiervoor geen afzonderlijke kritische depositiewaarden en er is ook geen aanleiding dat dit op korte termijn zal veranderen.

Er zijn wel aanwijzingen voor een verschillend effect, maar die zijn niet eenduidig. Planten nemen bijvoorbeeld via het blad gemakkelijker ammoniak op dan stikstofoxiden. De verzuring van oppervlaktewater of het volledige bodemprofiel is daarentegen even groot bij beide stoffen, tenzij er sprake is van onvolledige omzetting naar nitraat, dan verzuurt ammoniak minder dan stikstofoxiden.

De chemische verschillen tussen ammoniak en stikstofoxiden zitten in het type emissiebronnen, de omzettingsprocessen in de atmosfeer, het verspreidingsgedrag en de uiteindelijke neerslag in de natuur. Bij het uitvoeren van een depositieberekening in AERIUS wordt zo goed mogelijk rekening gehouden met deze complexiteit. Dit betekent dat beide componenten zo lang mogelijk afzonderlijk berekend worden. De depositieresultaten worden wel altijd gegeven in totale depositie.

Bovenstaande heeft ertoe geleid dat er geen afzonderlijk beleid is voor de aanpak van ammoniak- en stikstofoxiden-depositie, vooral niet omdat er

²⁵ Geraamde ontwikkelingen in nationale emissies van luchtverontreinigende stoffen 2023 | PBL Planbureau voor de Leefomgeving

bij de toetsing op effecten alleen getoetst kan worden aan KDW'n voor het totaal aan stikstof.

Ten aanzien van de uitstoot zijn in de Kamerbrief van 10 februari 2023, in aanvulling op de eerder gepresenteerde doelen voor de agrarische sector, de sectordoelen voor industrie en mobiliteit vastgesteld. Het afwegingskader ter onderbouwing van de verhoudingen is als bijlage toegevoegd aan die brief.

36

Uit alles blijkt dat de relaties tussen stikstofuitstoot van (piek-)belasters en de stikstofneerslag in Natura 2000-gebieden veel vragen oproept; mede gezien de aannamen in de gebruikte modellen, onder andere de Aerijs calculator, aldus de leden van de fractie van de ChristenUnie. Zij hebben hierover de volgende vragen: 1) Is het waar dat – deze leden verwijzen hierbij naar het rapport Hordijk – de Aerijs calculator minder geschikt is om de depositiebijdragen van een (piek-) belasters aan een Natura 2000-gebied te berekenen omdat de onzekerheid van de depositiewaarde vele malen groter is dan de beoordelingsdrempel? 2) Is het juist dat de uitstoot van de veehouderij en de industrie van NH₃ en NO_x relatief gemakkelijk bepaald c.q. berekend kan worden? 3) Zou het niet wijs zijn om parallel aan het redeneren en afwegen op basis van KDW ook te gaan redeneren en afwegen in termen van uitstootwaarden? 4) Zou het denken in reductie van uitstoot niet innovatie versnellend kunnen zijn? Zou het denken in uitstootwaarden en reductie van uitstoot niet meer rechtvaardig zijn ten opzichte van de verschillende sectoren in de samenleving zodat alle sectoren naar rato bijdragen?

Antwoord

AERIUS-Calculator is de wetenschappelijk onderbouwde en best beschikbare methode om de effecten van een bedrijf op de beschermde natuur te berekenen. Deze depositieberekening is complex en onderhevig aan onzekerheden. Ook de afbakening van de modellen is gebaseerd op de best beschikbare wetenschappelijke kennis. Dit is voor de maximale rekenafstand van 25 kilometer op 5 april jl. bevestigd door de Afdeling bestuursrechtsspraak van de Raad van State in haar tussenuitspraak over het Tracébesluit ViA15.²⁶

Het klopt dat de uitstoot van een bedrijf nauwkeurig te bepalen is, bijvoorbeeld met behulp van metingen. Om deze reden zijn de reductiedoelen per sector ook gebaseerd op emissie. De onderbouwing hiervan is uitgewerkt in de Kamerbrief van 10 februari 2023.

Alleen focussen op emissie is echter onvoldoende, omdat de locatie van een bedrijf een belangrijke rol speelt bij het effect op de natuur. Het terugdringen van de uitstoot levert op verschillende locaties een ander effect op de natuur op. De piekbelastersaanpak houdt hier rekening mee.

37

In het geheel van de politieke discussie wordt benadrukt dat alle sectoren moeten bijdragen aan de reductie van stikstofuitstoot en -neerslag. Het is een gegeven dat sommige partners uit de industrie (incl. vervoer) stikstof «rechten» uit de agrarische sector opkopen om hun uitstoot niet terug te hoeven brengen of om te kunnen groeien, aldus deze leden. Zij hebben daarover de volgende vragen: 1) Doet deze ontwikkeling recht aan het principe dat elke sector naar rato bijdraagt aan de vermindering van de stikstofuitstoot en -neerslag gewenst? Zo ja, kunt u dat toelichten? Zo nee, kunt u hier op korte termijn iets aan doen? En wilt u hier iets op korte termijn aan doen? 2) Leidt deze ontwikkeling niet tot meer onrechtvaardigheid omdat «rijke partijen» hun uitstoot niet hoeven te reduceren of

²⁶ ECLI:NL:RVS:2023:1299

misschien wel kunnen «groeien» en minder daadkrachtige partijen niet over dit soort mogelijkheden beschikken?

Antwoord

Extern salderen is een vrijwillige transactie, die tot stand komt op basis van een overeenkomst tussen een saldogever en saldonemer. In de bijlage van de Kamerbrief van 25 november 2022 heb ik de Kamer geïnformeerd over de resultaten van de Tussenbalans extern salderen met veehouderijen. Hieruit komt naar voren dat sinds het vervallen van de PAS 50 vergunningen zijn verleend op basis van extern salderen met een veehouderij. Het grootste deel daarvan (ca. 72%) bleef binnen de agrarische sector.

In de Kamerbrief van 25 november 2022 heeft het kabinet stappen aangekondigd om de regie op extern salderen te versterken. Om te voorkomen dat we elkaar als overheden verrassen, scherpen we de interbestuurlijke afspraken aan om elkaar te informeren over voorgenomen transacties op basis van extern salderen wanneer we zelf als initiatiefnemer optreden. Daarnaast werk ik samen met de betrokken departementen en provincies de mogelijkheid uit om in het kader van gebiedsprocessen te sturen op het gebruik van stikstofruimte die vrijkomt bij extern salderen. Ik streef ernaar de interbestuurlijke afspraken dit voorjaar te maken, waarna deze door de bevoegde gezagen kunnen worden geïmplementeerd. Tot het moment dat deze stappen zijn vervat in beleidsafspraken en -regels, blijft de huidige praktijk van extern salderen van toepassing.

De indicatieve doelen die het kabinet op 10 februari jl. heeft gepubliceerd geven per sector voor 2030 ook de maximale restemissies in NO_x of NH₃ weer.

Indien partijen gebruik maken van instrumenten om emissies te salderen binnen of buiten de sector, dan zal dit landen in de (periodieke) registratie en monitoring van emissies. Dit doet geen afbreuk aan het te realiseren reductiedoel dan wel de maximale restemissies per sector.

38

U benadrukt dat meerdere instrumenten ingezet kunnen worden binnen de piekbelastersaanpak. Ook landelijke instrumenten die betrekking hebben op innovatie. De leden van de fractie van de ChristenUnie hebben daar verschillende vragen over: 1) Op welke manieren wilt u innovaties financieel ondersteunen? 2) Is er ook sprake van een naar-ratio principe: des te groter de reductie des te groter de financiële ondersteuning? 3) Eén van de leden van de fractie van de ChristenUnie heeft een bezoek gebracht aan Vrebamelkvee (Vredepeel), één van de grootste melkveehouderijen van Nederland. Dit bedrijf is bezig met een innovatie die gebaseerd is op a) dierenwelzijn en b) gesloten stal principe (of: deels gesloten stal principe, bijvoorbeeld 120 x 6 = 720 uur weidegang en 8.040 uur gesloten stal). De kern is dat stikstof en methaan actief afgevangen kunnen worden. Dit principe is ontwikkeld door genoemd bedrijf met Wageningen University & Research en Wageningen MFC gepatenteerd onder de naam REMEDy-stal. Deze leden vragen of u bekend met dit type innovaties en u erkent dat dit soort innovaties mogelijk kunnen bijdragen aan de oplossing van de stikstofproblematiek.

Antwoord.

Ondersteuning van innovatieve emissiearme stalsystemen is onder meer mogelijk via de bestaande Subsidiemodules brongerichte verduurzaming stal- en managementmaatregelen (Sbv) van de Minister van LNV. Deze regeling kent twee modules: de innovatiemodule en de investeringsmodule. Daarbij is steun via de innovatiemodule gericht op onderzoek en ontwikkeling van nieuwe stal- en managementmaatregelen, zodat op

termijn technieken beschikbaar komen waarmee veehouderij integraal emissies kunnen reduceren. Via de investeringsmodule kunnen veehouders ondersteuning krijgen bij het doen van investeringen voor het implementeren van bewezen (stal)innovaties/emissiearme stalsystemen op hun bedrijf. Beide modules zijn afgelopen jaren meerdere keren opengesteld. De Minister van LNV heeft een eerder aangekondigde nieuwe openstelling van de Sbv-investeringsmodule tijdelijk opgeschort vanwege een aantal redenen, waaronder de onzekerheid die er is met betrekking tot de Wnb-vergunningen en de effectiviteit van emissiearme stalsystemen in de praktijk.

Verder zijn er verschillende mogelijkheden om de investeringsmodule van de Sbv in te richten. Tot nu toe is de investeringsmodule twee keer opengesteld voor pluimvee. Op dit moment wordt gekeken op welke manier een nieuwe openstelling vormgegeven kan worden. Hierbij dient rekening gehouden te worden met de geldende staatssteunkaders. De subsidiepercentages en maximale subsidie per veehouderijlocatie zijn daar afhankelijk van.

Ook ben ik bekend met dergelijke innovatieve emissiearme stalsystemen die de uitstoot van methaan en ammoniak in de veehouderij kunnen reduceren. Innovatie blijft een belangrijke oplossingsrichting voor de stikstofproblematiek, mits (stal)innovaties bewezen effectief zijn, juridisch geborgd en op de juiste manier worden toegepast en onderhouden.

39

Tot slot hebben de leden van de fractie van de ChristenUnie nog enkele algemene vragen: 1) Veel brieven gaan over de techniek van het stikstofprobleem. Op zich is dat begrijpelijk. Tegelijkertijd moet gezegd worden dat juist technische benaderingen uiteindelijk hun waarde krijgen als ze ingebed zijn op een integrale visie op mens, natuur en samenleving, aldus deze leden. Zij vragen of u nog eens kunt aangeven hoe u de stikstofproblematiek ziet in het geheel van natuur, landbouw en veeteelt, de industrie en de samenleving. Waar droomt u van? Hoe kan uw droom politiek, agrarische sector en samenleving motiveren om gezamenlijk de schouders te zetten onder de stikstofproblematiek?

Antwoord

Mijn motivatie is de natuur als de basis van ons bestaan. We zijn allemaal onderdeel van hetzelfde systeem: leven op aarde. Dit betekent dat als we goed voor de natuur zorgen, we ook goed voor onszelf zorgen. De natuur heeft invloed op onze gezondheid en op ons welbevinden. Waar je ook woont of werkt, je wilt kunnen rekenen op schone lucht, schoon water en een gezonde bodem. Voor onze voedselvoorziening zijn biodiversiteit, schoon water en een gezonde bodem van essentieel belang. Helaas is dat steeds minder vanzelfsprekend. We ervaren de effecten van klimaatverandering, extreem weer en periodes van droogte, en onze natuur en bodem gaan achteruit. We zien dat bepaalde dieren en planten versneld verdwijnen, en dat de soortenrijkdom afneemt. De natuur wordt daardoor kwetsbaarder: een kleine tegenslag zoals een periode van droogte kan een grote verandering veroorzaken.

We zoeken naar een nieuwe balans in onze (economische) activiteiten die past bij onze leefomgeving. We gaan toe naar een natuurinclusieve samenleving waar natuur weer meer vooraan in ons denken en handelen komt te staan. Dat is nodig om ons land ook voor toekomstige generaties een fijne plek te laten zijn om te leven. Het is onze verantwoordelijkheid, de verantwoordelijkheid van de overheid, agrarische ondernemers, industrie en burgers om de condities hiervoor weer op orde te brengen. Het gaat over natuurherstel, over gezonde bodems, waterkwaliteit en de aanpak van de uitstoot van schadelijke stoffen.

De land- en tuinbouw is van wezenlijk belang voor onze voedselvoorziening. Ze is drager van ons landschap en heeft altijd bijgedragen aan de sociale cohesie en leefbaarheid op het platteland. Boeren werken dagelijks in en met de natuur. Die kennis zet een aantal ook al in om te werken aan een nieuw landbouw- en voedselsysteem dat een toekomstgericht, duurzaam en gezond perspectief biedt. Zij kunnen anderen inspireren dit ook te doen. Als samenleving is het belangrijk om het mogelijk te maken dat boeren hiermee experimenteren en delen van hun bedrijfsvoering aanpassen. Daar zit een rol voor de hele keten: van producent tot consument. Regelingen vanuit de overheid helpen de boeren financieel hierbij

40

In samenhang met de vorige vraag, het gehele stikstofdebat zou de indruk kunnen wekken dat ratio en techniek centraal staan en moeten staan, terwijl emotie en (religieuze) inspiratie misschien van grotere betekenis kunnen zijn voor het verloop van het debat, de verschillende dialogen en het innovatieve vermogen van een sector, aldus de leden van de fractie van de ChristenUnie. Kunt u hierop reflecteren?

Antwoord

Het stikstofdebat is voor een groot deel technisch en juridisch (vergunningverlening). Het kabinet plaatst stikstof echter in het brede perspectief van natuur-, water- en klimaatdoelen. De ambitie daarbij is allerminst technisch: ons landelijk gebied is en moet aantrekkelijk zijn en blijven om te wonen, te werken, om voedsel te produceren en om te recreëren. Een toekomstbestendig platteland is sociaaleconomisch vitaal, met veerkrachtige en rijke natuur, een robuust watersysteem en blijvend ruimte voor een duurzame, sterke landbouw. Dit vraagt om anders omgaan de ruimte en natuur in ons land, zeker nu het klimaat verandert en steeds grilliger wordt. Dat betekent met aandacht voor welbevinden en voorzieningen voor de inwoners, bestaanszekerheid voor bedrijven en een belangrijke maatschappelijke rol voor boeren. Dit willen we doen via een waardig en fatsoenlijk transitieproces en voortdurend oog houden voor de menselijke maat. Stikstofneerslag zelf is niet zichtbaar, maar tast op de lange termijn de natuur aan.

Vanuit de motivatie dat een gezonde natuur de basisvoorwaarde is voor een land waarin mensen floreren, is het goed om daar in het debat aandacht voor te vragen. Mensen voelen zich verbonden met de natuur; we zijn natuur. De tegenstelling tussen mens en natuur bestaat niet. We kunnen niet zonder elkaar. Het is belangrijk dat we dat niet vergeten. Het betekent ook dat we een gezamenlijke basis hebben voor een gesprek. Daarbij zie ik het als mijn missie om eraan te blijven herinneren waar wij het allemaal voor doen.

41

Hoe denkt u met 3000 piekbelasters in de agrarische sector op een zorgvuldige en respectvolle manier in dialoog te gaan? Hoe wilt u de dialoog inrichten?

Antwoord

De te voeren gesprekken kunnen van grote betekenis en impact zijn voor de persoonlijke situatie van de ondernemer en het gezin en/of naasten. Ieder gesprek zal verschillend zijn; er is geen vast format. De zaakbegeleiders zullen aansluiten bij de leefwereld van de ondernemer. Uitgangspunt van alle gesprekken is het toekomstperspectief van de ondernemer zelf: wat wil hij (of zij), gegeven het toekomstbeeld dat emissiereductie noodzakelijk is? Al naar gelang de wensen van de ondernemer kunnen in de gesprekken alle instrumenten uit het «trappetje

van Remkes» aan de orde komen (innoveren, omschakelen, verplaatsen of beëindigen). Aan verschillende regelingen zullen wel voorwaarden verbonden zijn ten aanzien van de omvang van de emissiereductie. De agrariër zit in alle gesprekken aan het stuur en beslist waar het gesprek over gaat; de zaakbegeleider luistert, informeert, denkt mee en verbindt zo nodig vertegenwoordigers van andere overheden.

Om te zorgen voor continuïteit en duidelijkheid krijgt elke agrariër een vaste contactpersoon, een zogenaamde «zaakbegeleider». De zaakbegeleiders dienen te beschikken over inlevingsvermogen en goede luister- en gespreksvaardigheden, en daarnaast over gedegen kennis van de regelingen, de regio en het boerenbedrijf. Zo nodig kunnen zaakbegeleiders aanvullende specialistische deskundige collega's meenemen naar een gesprek. Alle medewerkers die in gesprek gaan met agrariërs hebben ervaring met dit soort gesprekken en krijgen aanvullende instructies en trainingen: niet alleen over de inhoud van de verschillende regelingen, maar ook over respectvolle, open manieren om in gesprek te komen en te blijven.

Het contact van de zaakbegeleider met de agrariër wordt pas beëindigd wanneer er een besluit is genomen over alle door de ondernemer gevraagde faciliteiten en de ondernemer de benodigde acties die aan die aanvragen verbonden zijn heeft uitgevoerd, of als de ondernemer geen prijs meer stelt op (voortzetting van) de begeleiding.

42

Het onteigenen van boeren is een vergaande maatregel, die begrijpelijk-kerwijs tot onrust leidt in de agrarische gemeenschap en die bovendien tot langslpende juridische procedures kan leiden, aldus de leden van de PvdD-fractie. Deze leden vragen welke juridische basis de regering gebruikt voor onteigening. Bent u het met de experts van agrarisch recht eens dat met de invoering van de Omgevingswet op 1 januari 2024 onteigeningsprocedures nog langer zullen duren, omdat het koninklijk besluit komt te vervallen en men voor dat besluit voortaan naar de rechter moet. Waarom kiest de regering niet voor het intrekken van natuurvergunningen? Deelt u de opvatting van de leden van de PvdD-fractie dat deze procedure juridisch in ieder geval haalbaar is en bovendien sneller te realiseren is. Zo nee, waarom niet? Zo ja, op welke termijn en wijze wilt u dit instrument inzetten?

Antwoord

Onteigening kan uitsluitend aan de orde zijn als het bestaand gebruik afwijkt van de beoogde functie van de locatie volgens het geldende omgevingsplan en er een noodzakelijk en urgent belang is om de eigendom te verkrijgen ter verwezenlijking van die functie. Dat zijn uitzonderingssituaties. Voor de vergelijkingen tussen het regime voor onteigening op grond van de onteigeningswet en dat op grond van de Omgevingswet, verwijs ik graag naar de uitgebreide gedachtewisseling die daarover heeft plaatsgevonden in het kader van de parlementaire behandeling van de Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet (Kamerstukken 35 133). Wat betreft het intrekken van vergunningen: dat is op grond van artikel 6, tweede lid, van de Habitatrictlijn alleen aan de orde als verslechtering van de kwaliteit van een Natura 2000-gebied dreigt, en intrekking noodzakelijk of wenselijk is als passende maatregel om die dreigende verslechtering te keren. De bevoegde gezagen hebben beleidsruimte om de passende maatregelen te kiezen. Intrekken van een natuurvergunning komt in beeld, als er geen andere passende maatregelen worden getroffen die binnen afzienbare termijn leiden tot verbetering, zoals door stikstofreductie. Ik doe er samen met de provincies alles aan om te voorkomen dat verslechtering dreigt. Als dat niet is te

voorkomen, doe ik er alles om te borgen dat andere passende maatregelen worden getroffen zodat het intrekken van vergunningen niet nodig is. Wat betreft de stelling over de snelheid van onteigening versus het intrekken van vergunningen: in alle gevallen is de snelheid gediend met minnelijke overeenstemming en niet met dwang leidend tot juridische procedures, en in alle gevallen zal een poging tot minnelijke overeenstemming vooraf moeten gaan aan eventuele dwang, en in alle gevallen zijn een zorgvuldige voorbereiding en onderbouwing vereist voor zo'n ingrijpende stap. Ik heb aangegeven dat ik de Kamer voor de zomer zal informeren over het in voorkomend geval in te zetten verplichtend instrumentarium.

43

Deze leden vragen of u voornemens bent te voorkomen dat latente, niet-gebruikte stikstofrechten worden opgekocht voor de uitbreiding van agrarische ondernemers, industrie en luchtvaart, waardoor de stikstofvervuiling per saldo alleen maar toeneemt. Bent u het met de leden van de PvdD fractie eens dat handel in stikstof beëindigd zou moeten worden. Bent u het met deze leden eens dat bij het verhandelen van stikstofrechten de fosfaatrechten en mestrechten beëindigd moeten worden. Zo nee, waarom niet? Zo ja, op welke termijn en wijze wilt u hier invulling aan geven?

Antwoord

Het uitgangspunt van salderen is dat de feitelijke stikstofdepositie niet toeneemt. Daarom zijn interbestuurlijke afspraken gemaakt over de voorwaarden voor extern salderen en vastgelegd in beleidsafspraken en -regels. Zo mag er gesaldeerd worden met feitelijk gerealiseerde capaciteit. Daarvan wordt 30% afgeroomd. Hiermee wordt de ingebruikname van latente ruimte bij extern salderen reeds beperkt.

In de Kamerbrief van 25 november 2022 heeft het kabinet aangekondigd om interbestuurlijke afspraken te maken om deze voorwaarden aan te scherpen en het risico op feitelijke depositiestijging bij extern salderen verder te beperken. De inzet van het kabinet is om het afroompercentage bij extern salderen generiek te verhogen naar 40%. Momenteel wordt onderzocht of het mogelijk is om voor projecten die op termijn bijdragen aan emissiereductie, zoals projecten in het kader van het MIEK, een lager afroompercentage van 20% te hanteren. Ook zet het kabinet in op het voorkomen van salderen met slapende vergunningen. Ik streef ernaar om dit voorjaar interbestuurlijke afspraken te maken, waarna deze door de bevoegde gezagen kunnen worden geïmplementeerd.

Er is geen sprake van een handel in stikstofrechten.

Over de relatie met dier- en fosfaatrechten bij extern salderen is een motie aangenomen (30 252, nr. 58). Deze betrek ik bij de uitwerking van de aanpak van latente ruimte en hierover informeer ik u uiterlijk eind dit jaar voordat de vergunningplicht voor intern salderen in werking treedt.

44

In Oisterwijk wordt in één straat een varkenshouder uitgekocht voor 2,5 miljoen belastinggeld, terwijl er verderop in de straat een nieuwe varkenshouder bij komt. Diezelfde situatie speelt nu in Egchel. Een stal met 100.000 varkens heeft een vergunning om uit te breiden met 25.000 varkens erbij, zo constateren de leden van de PvdD-fractie. Zij vragen of dat in overeenstemming is met de nu geldende regels. Zo ja, bent u bereid die regels op zo kort mogelijke termijn aan te passen? Zo nee, welke middelen en plannen heeft u om dergelijke ontwikkelingen te stoppen en op welke termijn?

Antwoord

In het debat van 23 februari jl. heb ik aan het lid Ouwehand toegezegd om in gesprek te gaan met provincie Limburg over het afgeven van een vergunning voor de uitbreiding van een varkensbedrijf in Egchel. Ik ben hierover met provincie Limburg in gesprek en zal de Kamer hier op korte termijn over informeren.

45

De leden van de PvdD-fractie vragen u of het waar is dat de Habitatrichtlijn gewijzigd kan worden, zoals enkele fracties in de Tweede Kamer beweren. Klopt het dat het dan mogelijk zou worden om het aantal Natura 2000-gebieden te beperken? Zo nee, kunt u helder uiteenzetten op welke onmogelijkheden dergelijke voorstellen zouden stuiten? Zo ja, kunt u een inschatting geven van de tijd die gemoed zou zijn om de richtlijn aan te passen? Bent u het met deze leden eens dat deze route niets oplost en dat de natuur- en waterkwaliteit er niet bij gebaat zouden zijn? Kunt u aangeven welke consequenties zouden voortvloeien uit implementatie van dergelijke voorstellen?

Antwoord

In beginsel kan de Habitatrichtlijn gewijzigd worden. Daarvoor is een traject noodzakelijk, op initiatief van de Europese Commissie en na goedkeuring van de lidstaten (via de Raad van de EU) en het Europees Parlement. De eventuele noodzaak van aanpassing van de Habitatrichtlijn is onderdeel geweest van een evaluatie in 2014–2016 (de «fitness check»). De conclusie was dat de richtlijn doelmatig («fit for purpose») is; de Europese Commissie merkte echter wel op dat de implementatie aandacht en verbetering verdient.

Of het mogelijk zou worden om het aantal Natura 2000-gebieden te beperken, zou geheel afhangen van de eventuele wijziging van de Habitatrichtlijn. Die wijziging is dus niet voorzien omdat de Europese Commissie hier op basis van de evaluatie van 2014–2016 geen initiatief toe neemt. De route van een aanpassing van de richtlijn lost in ieder geval voor de komende jaren niets op, omdat het niet de verwachting is dat de richtlijn zal worden aangepast.

Een eventuele aanpassing vergt een langjarig wijzigings- en implementatietraject. Of de natuur- en waterkwaliteit daar al of niet bij gebaat zouden zijn, hangt geheel af van de aard van de wijzigingen. Als daar het verminderen van het aantal beschermde gebieden onderdeel van zou uitmaken, zoals genoemd in de vraag, dan zou het naar verwachting moeilijker worden om de gunstige staat van instandhouding te bereiken, omdat een belangrijk instrument daartoe – namelijk het beschermen en in stand houden van natuurgebieden op basis van Europese regels – dan veel beperkter zou worden ingezet.

46

Het lid van de OSF-fractie heeft kennisgenomen van het rapport van de heer Remkes «Wat wel kan – Uit de impasse en een aanzet voor perspectief». Dit lid is het met de heer Remkes eens dat er op kortere termijn stappen dienen te worden gezet in Nederland, maar zeker ook in Europees verband. Meer dan 35% van de stikstofdepositie is afkomstig uit het buitenland, aldus het lid van de OSF-fractie. Dit lid stelt vast dat een aantal Europese regels en wetten de huidige innovaties op het gebied van mestverwerking in Nederland, om te komen tot nuttige nagenoeg emissie loze omzettingen in Renure-meststoffen, biogas en vervangers van potgrond, in de weg staan. Bijvangst van deze innovaties zou daarnaast een aanzienlijke CO₂-reductie zijn, aldus het lid van de OSF-fractie.

Citaat pagina 7: «Daarom is er een gerichte aanpak op de korte termijn nodig, die daadwerkelijk stikstofreductie realiseert. Ik schrijf deze boodschap met een bezwaard hart op, maar ik zie geen andere route. Door binnen een jaar 500 tot 600 piekbelasters (zowel uit de agrarische sector als uit het bedrijfsleven) uit te kopen, maakt het kabinet ruimte voor de eerste stap van natuurherstel. Door dit gericht te doen, raakt het zo min mogelijk agrariërs (circa 1% van de populatie) en wordt het mogelijk om de meer dan 2.500 PAS-melders en interim-mers met voorrang te vergunnen.»

Citaat pagina 25: «Alle sectoren moeten bijdragen. Ik verwacht na een eerste analyse dat de meeste piekbelasters agrarische ondernemingen zullen zijn. Dat leidt niet tot het evenwichtige beeld dat wel beoogd was. Dit betekent echter niet dat de industrie op korte termijn niets hoeft te doen. Om tot een evenwichtiger beeld te komen, dienen op korte termijn ook afspraken over een stikstofaanpak voor de sectoren industrie, mobiliteit en bouw te worden gemaakt, om de stikstofdeken versneld verder terug te dringen.»

Het lid van de OSF-fractie vraagt of u de inhoud van deze citaten deelt en of de regering deze gaat overnemen.

Antwoord

Het kabinet onderschrijft de hoofdlijnen van deze citaten en heeft op basis van deze adviezen een aanpak uitgewerkt. Het doel van de aanpak is een forse daling van de stikstofdepositie omwille van natuurherstel, het stutten van de gebiedsprocessen en vervolgens ruimte voor PAS-meldingen en andere urgente ontwikkeling. Anders is dat het kabinet eerst op basis van vrijwilligheid met een grotere groep ondernemers tot een even grote of grotere stap wil komen. Het kabinet zet in op een spoedige reductie van stikstof in alle sectoren. De piekbelastersaanpak richt zich op de meest belastende bedrijfslocaties uit de landbouw en industrie. Vermindering van de uitstoot van bouw en mobiliteit wordt via andere sporen gerealiseerd.

47

Bent u voornemens om een heldere en eenduidige definitie – inclusief bijbehorende toetsbare criteria – van het begrip «piekbelaster» vast te stellen? Zo ja, op wat voor termijn? Zo nee, waarom niet? Bent u voornemens om in dit geval dezelfde definitie toe te passen voor de agrarische sector als voor het overige bedrijfsleven?

Antwoord

Ja. Het effect op de natuur is leidend bij de bepaling van piekbelasting. Piekbelasters zijn bedrijven die de meeste depositie veroorzaken op stikstofgevoelige en overbelaste Natura 2000-gebieden, zonder onderscheid te maken naar op welke stikstofgevoelige en overbelaste Natura 2000-gebieden hun uitstoot precies neerslaat. De drempelwaarde die hiervoor wordt vastgesteld geldt zowel voor agrarische als industriële ondernemingen. De drempelwaarde wordt opgenomen in de Lbv-plus regeling.

48

Dit lid vraagt of u voornemens bent om te komen tot een evenwichtige verdeling, onderverdeeld in de verschillende sectoren agrarisch en niet-agrarisch, om «naar rato» alle piekbelasters een evenwichtige bijdrage te laten leveren aan de oplossing van het stikstofvraagstuk.

Antwoord

Er is gekozen om één drempelwaarde toe te passen voor alle agrarische en industriële typen bedrijfslocaties, om te toetsen of men in aanmerking komt voor het (vrijwillige) instrumentarium. De verdeling over de

verschillende sectoren is zodoende een uitkomst van hoeveel bedrijven per sector aan deze drempelwaarde voldoen.

49

En op welke wijze bent u voornemens om piekbelasters te informeren dat zij behoren tot de doelgroep piekbelasters.

Antwoord

Piekbelasters worden niet rechtstreeks geïnformeerd omdat er niet gewerkt wordt met een lijst van bedrijfsnamen. Potentiële piekbelasters kunnen op een – nog te openen – website, op basis van hun eigen actuele gegevens, nagaan of ze boven een drempelwaarde uitkomen, en op grond daarvan in aanmerking komen voor verschillende ondersteunende regelingen.

Er wordt ook een communicatiestrategie uitgevoerd om zoveel mogelijk potentiële piekbelasters te wijzen op deze vrijwillige regelingen. Ze kunnen daarin ook begeleid worden vanuit de reguliere contacten die ze hebben met de provincies die vergunning verlener zijn.

50

Het lid van de OSF-fractie vraagt of u bereid bent vanaf de start van de mogelijke uitkoop van piekbelasters, deze af te handelen in volgorde van omvang van de mate van piekbelasting («de grootste eerst») zonder daarbij onderscheid te maken tussen agrarische en niet-agrarische bedrijven.

Antwoord

Alle piekbelasters die zich aanmelden voor een vrijwillige regeling, kunnen tijdig begeleid worden. Ook kunnen alle aanvragen tijdig in behandeling genomen worden. Er is daarom geen aanleiding om aanvragen op een volgorde te sorteren, te meer dit tot een langere doorlooptijd zou leiden en dit mogelijk meer onzekerheid over de toekenning genereert voor de deelnemers.

51

Is het voor u denkbaar om te komen tot een «Wet voorkeursrecht overheid» in het kader van de uitkoop van stikstof en overige rechten? Dit mede gezien het gegeven dat uit onderzoek blijkt dat waarschijnlijk circa 30% van de agrarische ondernemingen in de periode tot 2030 zal stoppen, onder andere door gebrek aan bedrijfsopvolging en andere autonome ontwikkelingen, aldus dit lid.

Antwoord

Het kabinet zet in op het met voorrang sturen op de gebruiksmogelijkheden van emissieruimte, zolang dit nodig is in het kader van gebiedsprogramma's, om regie te houden op de inzet van stikstofruimte die beschikbaar komt bij extern salderen. Op deze manier wordt voorkomen dat partijen vanuit verschillende opgaven en belangen met elkaar concurreren en houdt de overheid regie in het landelijk gebied. De komende periode werkt het kabinet, samen met de provincies en betrokken sectoren, uit hoe dit recht in de praktijk zal worden vormgegeven, bijvoorbeeld via beleidsregels.

Daarnaast verkent het kabinet de wettelijke mogelijkheden om een voorkeursrecht te kunnen leggen op grond met een (toekomstige) agrarische functie.

Dit biedt het Rijk en de provincies en gemeenten de mogelijkheid om te sturen op het gebruik van de agrarische grond, geeft aan de voorkant

regie in gebiedsprocessen en over keuzes in het landelijk gebied, bijvoorbeeld ten aanzien van extensivering, behoudt agrarisch gebruik van grond, en biedt de mogelijkheid om speculatie tegen te gaan. Het kabinet onderzoekt of en op welke wijze de Omgevingswet (hoofdstuk grondeigendom) hiervoor zal worden aangepast. De mogelijkheid van bedrijfsopvolging zal niet worden beperkt.

52

Hij vraagt hoe realistisch u het acht dat de regering de door Remkes genoemde termijn van één jaar voor de realisatie van de uitkoop van de 500 á 600 piekbelasters haalt.

Antwoord

Het kabinet heeft gekozen voor een iets andere aanpak ten opzichte van het advies-Remkes. De tijdlijn daarvan is dat het vrijwillige spoor gericht op een grotere groep piekbelasters loopt tot het einde van 2023, of eventueel later als de regelingen ook later worden opgezet. Het kabinet houdt scherp voor ogen dat het enerzijds belangrijk is dat ondernemers genoeg tijd krijgen om opties te overwegen en een keuze kunnen maken, en anderzijds om zo spoedig mogelijk resultaat te boeken.

53

Het lid van de OSF-fractie vraagt of u voornemens bent om onderzoek te verrichten naar mogelijke piekbelasters die tot op heden onder de radar zijn gebleven, en de omvang van deze belasters vast te stellen. Het lid noemt hier de nog niet onderzochte stikstofbelasting van vliegverkeer boven 800 meter hoogte als voorbeeld.

Antwoord

Er is geen onderzoek voorzien naar piekbelasters. Volgens het RIVM en de commissie m.e.r. is het niet mogelijk om voldoende betrouwbaar de depositiebijdrages op één hectare in beeld te brengen als gevolg van de vliegtuigemissies boven 3.000 voet. Deze emissies kunnen zodoende geen onderdeel zijn van de aanpak piekbelasting, die er op is gericht de uitstoot terug te brengen van bedrijfslocaties die de meeste depositie op kwetsbare natuur veroorzaken.

In de jaarlijkse rapportage van het RIVM over de totale depositie in de natuurgebieden zijn de deposities afkomstig van emissies boven de 3.000 voet wel verdisconteerd. Daaruit blijkt dat het vliegverkeer boven 3.000 voet van en naar Nederlandse luchthavens voor gemiddeld 0,01% bijdraagt aan de totale deposities op Natura 2000-gebieden.

54

Het lid van de OSF-fractie vraagt of u voornemens bent om – in lijn met voorliggend rapport van Remkes – in het komende jaar de problematiek rond de meer dan 2500 PAS-melders en interim-mers met de grootste prioriteit af te handelen.

Antwoord

Zoals aangegeven in de appreciatie van het kabinet op het rapport van dhr. Remkes²⁷ gaat het kabinet integraal aan de slag met de aanbevelingen uit het rapport.

De problematiek van de PAS-melders heeft daarin voor het kabinet prioriteit en we zetten er op in om de uitvoering van het legalisatieprogramma te versnellen. Voor het legaliseren van de meldingen wordt de eerst inzetbare ruimte uit de Subsidieregeling sanering varkenshoude-

²⁷ Kamerstuk 30 252, nr. 35.

rijen, Regeling provinciale aankoop veehouderijen nabij natuurgebieden, Landelijke beëindigingsregeling veehouderij gebruikt. Om de uitvoering te versnellen wordt ook de aanpak piekbelasters gebruikt om sneller en meer ruimte beschikbaar te stellen.

Bovendien heb ik € 250 miljoen beschikbaar gesteld aan de provincies om maatwerkmaatregelen te treffen en daarmee versneld oplossingen te bieden aan PAS-melders. Tot slot zijn de provincies volop bezig met de verificatie van de legalisatieverzoeken om de PAS-melders zo snel als mogelijk duidelijkheid te kunnen bieden. Per geval wordt bekeken of er naast mitigatie ook andere oplossingen mogelijk zijn, zoals intern salderen. Interim-mers kunnen, net als alle andere ondernemers, op gelijke voet deelnemen aan de gebiedsprocessen. Aan het einde van de gebiedsprocessen moeten alle ondernemers waarvan de activiteit past in het gebied over een passende natuurtoestemming beschikken.

55

Citaat pagina 26: «11. Ontwikkel een stoffenbalans waarmee de agrarische ondernemer kan sturen op doelen en emissies. Maak deze balans op termijn afrekenbaar. Een ondernemer kan veel beter sturen op de emissies van zijn bedrijf dan op waar die emissies precies neerslaan. Het hoort bij ondernemersvrijheid dat je zelf verantwoordelijk bent voor de keuzes die je maakt om gestelde doelen te bereiken. Om deze stap te zetten is een meetsystematiek nodig, een zogeheten «stoffenbalans». Daarmee kun je zien welke stoffen op het erf komen en welke stoffen het erf verlaten. Het is niet eenvoudig om een goed werkende stoffenbalans te maken, waarvan de kwaliteit geborgd is en die handhaafbaar is. 33. Een stoffenbalans mag geen papieren realiteit zijn en moet gebaseerd zijn op daadwerkelijke registratie en meting op bedrijfsniveau. Als deze systematiek op orde is, dan is het ook mogelijk om er een handhaafbaar instrument van te maken. 34. Dan heet het een Afrekenbare Stoffenbalans. Ik vind het verstandig om op korte termijn eerst een «gewone» stoffenbalans in te voeren als instrument om boeren te helpen sturen op stikstofuitstoot en andere stoffen. Bij bewezen werking wordt deze binnen enkele jaren «afrekenbaar» gemaakt en is het daarmee ook een handhaafbaar sturingsinstrument.» Vragen (ii) Het lid van de OSF-fractie is bekend met de vele innovatieve ontwikkelingen die de afgelopen jaren tot stand zijn gekomen en goede resultaten laten zien. Neem bijvoorbeeld de bewerking van dagverse mest tot biogas, kunstmestvervangers en andere producten – inclusief de aanzienlijke CO₂-reductie als bijvangst. Europese regelgeving rond onder andere de toepassing van RENURE-meststoffen en andere nuttige direct toepasbare producten die bij emissiebewerkingen vrijkomen voorkomt echter vooralsnog dat dergelijke innovaties in Nederland toegepast kunnen worden – terwijl deze wel geëxporteerd mogen worden naar landen als Frankrijk en Duitsland. Toepassing in Nederland zou tot direct gevolg hebben dat er voor de Nederlandse markt aanzienlijk minder kunstmest uit aardgas geproduceerd hoeft te worden, aldus dit lid. Hoe beoordeelt u de kansen die het lid van de OSF-fractie ziet om in Nederland een aanzienlijke reductie van de inzet van aardgas voor kunstmestproductie te realiseren?

Antwoord

Nederland is voorstander om kunstmestvervanging met producten uit dierlijke mest, die voldoen aan de RENURE-criteria, mogelijk te maken binnen de ruimte voor kunstmest.

Momenteel worden deze producten naar Europese landen geëxporteerd, die meer ruimte onder gebruiksnorm dierlijke mest hebben, en deze dus niet als kunstmest inzetten. Door beter gebruik te maken van lokaal beschikbare grondstoffen, en de toepassing van RENURE-meststoffen boven de gebruiksnorm dierlijke mest toe te staan, kan Nederland meer

onafhankelijk worden van externe input van grondstoffen, zoals aardgas en daarnaast bijdragen aan het beperken van emissies naar het milieu. Met verschillende andere Europese landen bepleit Nederland het mogelijk maken van het gebruik van RENURE als kunstmestvervanger. Recent heeft het Europees Parlement een resolutie aangenomen van gelijke strekking.

56

Bent u voornemens om belangrijke onnodige belemmeringen die de innovaties nu nog in de weg staan, weg te nemen? Zo ja, op wat voor termijn?

Antwoord

Zoals aangegeven in de Kamerbrief van 25 november 2022 is voor het verkrijgen van een Wnb-vergunning voor alle emissiearme stalsystemen op dit moment nodig dat een passende beoordeling wordt opgesteld in het kader van de Wet natuurbescherming. Dit komt doordat uit onderzoeken en jurisprudentie is gebleken dat niet zonder meer gebruik kan worden gemaakt van de Rav-emissiefactoren bij Wnb-toestemmingverlening. Ik werk samen met provincies aan een handreiking die handvatten biedt voor agrarische ondernemers en overheden voor het opstellen van deze passende beoordeling. Voor de korte termijn wordt bekeken op welke wijze stalemissies op individueel bedrijfsniveau nader onderbouwd kunnen worden, zodat negatieve effecten op beschermde natuurgebieden met wetenschappelijke zekerheid kunnen worden uitgesloten. Hiervoor wordt onder meer nauw samengewerkt met de sector, stalfabrikanten en verschillende deskundigen. Daarbij wordt ook bekeken of het bijvoorbeeld mogelijk is om over te schakelen naar een emissiearm stalsysteem als het dieraantal gelijk blijft. Het streven is om medio juni 2023 de eerste inzichten te hebben hoe een alternatief kader voor Wnb-toestemmingverlening voor emissiearme stallen eruit kan zien.

Daarnaast loopt er een traject gericht op uniform gebruik van emissiearme stalsystemen. Verder zet de Staatssecretaris van lenW in op de opvolging van de aanbevelingen van WUR in het rapport «*Verbetering effectiviteit emissiearme stalsystemen in de praktijk*» om de huidige systematiek van totstandkoming van emissiefactoren en gebruik van de emissiearme stalsystemen in de praktijk te verbeteren (Kamerstuk 29 383, nr. 384).

57

Bent u het met dit lid eens dat het onlogisch is dat in Polen en Rusland jaarlijks circa 600.000 m³ hoogveen natuurgebied wordt afgegraven ten behoeve van de Nederlandse potgrond industrie, terwijl de innovaties op het gebied van mestverwerking juist een vervangend restproduct zou kunnen leveren?

Antwoord

Ik ben het met u eens dat er gewerkt moet worden aan een reductie van veen in potgrond. Deze grondstof wordt momenteel vooral gewonnen in de Baltische staten, Polen en Zweden. Op 18 november 2022 heeft een brede coalitie van partijen een convenant getekend met vergaande doelstellingen gericht op de reductie van de milieu-impact van potgrond en substraten. De coalitie bestaat uit 15 partijen uit het bedrijfsleven, de rijksoverheid (Ministerie van LNV en EZK), kennisorganisaties en NGO's. Partijen hebben afgesproken om te komen tot een versnelling van het gebruik van hernieuwbare grondstoffen (waaronder compost, houtvezels, kokos en verwerkte dierlijke mest), hergebruik van substraten en verantwoorde veenwinning.

Ook is er afgesproken dat er richting de consument een voorlichtingscampagne komt over gebruikte grondstoffen en de milieu-impact van potgrond. Het convenant milieu-impact potgrond en substraten is recent gepubliceerd in de Staatscourant (Staatscourant 2023 nr. 7102, 7 maart 2023).

58

De leden van de SGP-fractie vragen u op welke wijze de regering gaat voorkomen dat het stikstofdossier volledig uit de hand loopt, en het politiek gezien onbeheersbaar wordt, als vastgehouden wordt aan het voornemen van het kabinet om de stikstofdoelen die wettelijk verankerd zijn voor het jaar 2035 te vervroegen naar 2030, terwijl uit de verkiezingsuitslag voor de provinciale staten (waar de uitvoering van het stikstof-dossier in eerste instantie is belegd) blijkt dat er in vrijwel geen enkele provincie draagvlak is voor dat voornemen.

Antwoord

Het kabinet acht het van groot belang dat er wordt voldaan aan de verplichting om verslechtering van kwetsbare Natura 2000-gebieden te voorkomen en een landelijke gunstige staat van instandhouding te bereiken, en om de vergunningverlening weer op gang te brengen. Stikstof is een van de belangrijkste drukfactoren waardoor de kwaliteit van de natuur onder druk staat. Inzet op forse stikstofreductie is daarom een onmisbare pijler om deze doelen te halen. Het gaat hier om een cruciale gezamenlijke opgave die samen met de provincies tot stand moet worden gebracht. Ik ben en blijf dan ook in gesprek met de provinciale staten hierover.

Het kabinet werkt door aan het wetsvoorstel dat voorziet in de wettelijke verankering van de versnelling van de omgevingswaarde voor stikstofdepositie van 2035 naar 2030 (coalitieakkoord), in combinatie met de ijkmomenten van Remkes, en de uitbreiding van de vergunningplicht voor stikstofgerelateerde wijzigingen. Ik zal dit zo spoedig mogelijk voor advies aan de Raad van State toezenden.

59

De leden van de fracties van GroenLinks, PvdA en Partij voor de Dieren constateren dat er bij de recente verkiezingen voor de provinciale staten een ruime meerderheid van de burgers heeft gestemd op partijen die zich eerder hebben uitgesproken voor de versnelde aanpak tot natuurherstel en het beleid van het kabinet in dezen steunen. Tegelijkertijd is er ook een aanzienlijk deel van de Nederlanders dat zich zorgen maakt over de positie van boeren in Nederland bij de stikstofaanpak. Het is verleidelijk om deze zorgen te vertalen naar de wens tot vertraging van de stikstofaanpak. Echter, de gevolgen voor (betaalbare) huisvesting van jongeren en ouderen en de gevolgen voor ondernemend Nederland, zijn bij alle debatten over stikstof wellicht naar de achtergrond verschoven, maar zijn minstens zo urgent als de noodzaak van een rechtvaardige transitie in de landbouw, aldus deze leden.

De leden van de fracties van GroenLinks, PvdA en Partij voor de Dieren hebben daarom de volgende vragen, aanvullend op de bovenstaande vragen van de leden van de SGP-fractie.

Zij vragen u op welke wijze de regering kan voorkomen dat de bouwcrisis volledig uit de hand loopt, en het ondernemingsklimaat in Nederland aanzienlijk verslechtert als gevolg van stilvallende vergunningverlening, wanneer de stikstofdoelen die wettelijk verankerd zijn voor het jaar 2035 niet kunnen worden vervroegd naar 2030 of eerder.

Antwoord

Zoals ik ook heb aangegeven in antwoord op de vraag van de SGP (verwijzing) acht het kabinet de realisatie van de stikstofdoelen zoals opgenomen in het coalitieakkoord van groot belang in het licht van de verplichting om verslechtering van kwetsbare Natura 2000-gebieden te voorkomen, te kunnen voldoen aan de Europese verplichting voor een landelijke gunstige staat van instandhouding en om de vergunningverlening weer op gang te brengen. Dit raakt ook grote maatschappelijke opgaven als woningbouw en infrastructurele verduurzamingsprojecten. Het kabinet werkt dan ook aan het wetsvoorstel dat voorziet in de wettelijke verankering van de versnelling van de omgevingswaarde voor stikstofdepositie van 2035 naar 2030 (coalitieakkoord), in combinatie met de ijkmomenten van Remkes, en de uitbreiding van de vergunningplicht voor stikstofgerelateerde wijzigingen. Ik zal dit zo spoedig mogelijk voor advies aan de Raad van State toezenden.

60

Zij vragen of u van plan bent om af te wijken van het voornemen om stikstofwet aan te passen naar 2030. Zo niet, kunt u aangeven waarom de datum van 2030 van belang is? Zo ja, kunt u aangeven waarom eerder genoemde argumenten om de deadline te willen verschuiven niet meer zouden gelden en kunt u daarbij in het bijzonder ingaan op het herstel van de natuur en het tempo van de woningbouw?

Antwoord

Het kabinet acht het van groot belang dat er wordt voldaan aan de verplichting om verslechtering van kwetsbare Natura 2000-gebieden te voorkomen en een landelijke gunstige staat van instandhouding te bereiken, en om de vergunningverlening weer op gang te brengen. Stikstof is een van de belangrijkste drukfactoren waardoor de kwaliteit van de natuur onder druk staat. Inzet op forse stikstofreductie is daarom een onmisbare pijler om deze doelen te halen. Het kabinet werkt door aan het wetsvoorstel dat voorziet in de wettelijke verankering van de versnelling van de omgevingswaarde voor stikstofdepositie van 2035 naar 2030 (coalitieakkoord), in combinatie met de ijkmomenten van Remkes, en de uitbreiding van de vergunningplicht voor stikstofgerelateerde wijzigingen. Ik zal dit zo spoedig mogelijk voor advies aan de Raad van State toezenden.

61

De leden van de fracties van GroenLinks, PvdA en Partij voor de Dieren vragen welke boodschap u zou willen geven aan alle jongeren, ouderen en ondernemers wanneer u besluit om het natuurherstel op 2035 te houden. Kunt u daarbij ingaan op het uitsterven van soorten, op het permanent verloren gaan van biotopen, op het niet of aanzienlijk minder bouwen voor de woningnood en op het stilleggen van de vergunningverlening voor stikstofgevoelige activiteiten binnen een straal van 25 kilometer ten opzichte van een Natura 2000-gebied?

Antwoord

Zoals ik ook heb aangegeven in antwoord op de vraag van de SGP acht het kabinet de realisatie van de stikstofdoelen zoals opgenomen in het coalitieakkoord van groot belang in het licht van de verplichting om verslechtering van kwetsbare Natura 2000-gebieden te voorkomen, te kunnen voldoen aan de Europese verplichting voor een landelijke gunstige staat van instandhouding en om de vergunningverlening weer op gang te brengen. Dit raakt ook grote maatschappelijke opgaven als woningbouw en infrastructurele verduurzamingsprojecten. Overeenkomstig het coalitieakkoord en het advies van Remkes van 5 oktober 2022 is er daarom voor gekozen de huidige wettelijke doelstelling voor 2035

voor stikstof uit de Wet stikstofreductie en natuurverbetering (Wsn), zoals vastgelegd in de Wnb en de toekomstige Omgevingswet, naar voren te halen. Met de versnelling van de omgevingswaarde van 2035 naar 2030 wordt beoogd om een stikstofreductie te bereiken die vanuit zowel ecologisch, juridisch als maatschappelijk-economisch oogpunt nodig is. Het kabinet werkt door aan het wetsvoorstel en zal dit zo spoedig mogelijk voor advies aan de Raad van State toezenden.

62

Deze leden vragen of u met hen tot de conclusie kunt komen dat het van groot belang is dat de staat burgers veel duidelijker informeert over de uitdagingen waar we als samenleving voor staan. Waarom heeft juist ons land met deze uitdagingen te maken en waarom zijn bepaalde (onprettige) oplossingen echt nodig?

Antwoord

Het kabinet erkent het belang dat burgers geïnformeerd zijn over de grote opgaven waar we voor staan voor natuur, klimaat en waterkwaliteit. Bewindspersonen dragen die boodschap ook uit in de media. Op [Aanpakstikstof.nl](https://aanpakstikstof.nl) worden veelgestelde stikstofvragen beantwoord, ook over de specifieke situatie van Nederland. De inhoud hiervan wordt met vertegenwoordigers van lokale en provinciale overheden afgestemd. De informatiebehoefte zal verder toenemen na de presentatie van de eerste gebiedsprogramma's. We blijven werken aan een goede informatievoorziening, samen met provincies en waterschappen. In de gebiedsgerichte aanpak wordt met de direct betrokkenen gesproken over de opgaven die er zijn in dat gebied. We werken ook aan manieren waarop burgers kunnen meepraten en meedenken over de ontwikkelingen in hun leefomgeving.

63

Zij vragen daarom of u bereid bent te bewerkstelligen dat in de komende periode in de wekelijkse persconferentie van de Minister-President aandacht zal worden besteed aan zowel de klimaat- als aan de biodiversiteitscrisis, zodat burgers veel beter de noodzaak van de door het kabinet te zetten stappen kunnen volgen.

Antwoord

Deze vraag zal worden doorgeleid naar de Minister-President. Overigens is er ook aandacht voor de klimaat- en natuur- en stikstofopgaven in de persconferenties van de Minister-President als daar vanuit het kabinet nieuwe ontwikkelingen op te melden zijn.