

Vergaderjaar 2023–2024

35 334

Problematiek rondom stikstof en PFAS

Nr. 300

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR NATUUR EN STIKSTOF

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 14 juni 2024

De overbelasting door stikstof in veel Natura 2000-gebieden is momenteel te hoog om stikstofgevoelige natuur te behouden en te herstellen. Dit zorgt ervoor dat belangrijke maatschappelijke en economische ontwikkelingen niet of erg moeizaam vergund kunnen worden. PAS-meldingen kunnen hierdoor moeizaam worden gelegaliseerd en opgaven, zoals de energietransitie, woningbouw en aanleg van infrastructuur, lopen ernstige vertraging op. Dit leidt tot veel frustratie bij de betrokkenen – frustratie die ik goed begrijp, zeker waar het gaat om de PAS-melders, voor wie de toekomst van het bedrijf op het spel staat. Het uitvoeren van bron- en natuurmaatregelen gericht op stikstofreductie is essentieel voor natuurbehoud en -herstel én het mogelijk maken van bovengenoemde opgaven.

In mijn brief van 30 juni 2023¹ heb ik uw Kamer geïnformeerd over het beleid rondom toestemmingverlening en in het bijzonder het beleid rondom mitigerende maatregelen, waarmee stikstofruimte verkregen kan worden. Hierin heb ik tevens een evaluatie van het instrument extern salderen aangekondigd. In deze brief geef ik een appreciatie van het uitgevoerde onderzoek, een reactie op de aangedragen overwegingen en ga ik nader in op verschillende moties die zijn onderzocht in de evaluatie. De evaluatie verzend ik als bijlage bij deze brief.

Daarnaast wil ik een stand van zaken geven over een lopend beleidstraject inzake extern salderen, namelijk de koppeling tussen dier- en fosfaat-rechten en extern salderen (conform de motie Grinwis/Vedder)².

Toelichting op mitigerende maatregelen en het additionaliteitsvereiste

Voor een nieuwe activiteit waarbij significante gevolgen voor Natura 2000-gebieden niet op voorhand kunnen worden uitgesloten, kan een

¹ Kamerstuk 35 334, nr. 260.

² Kamerstuk 36 410 A, nr. 41.

initiatiefnemer met een nadere ecologische onderbouwing in een passende beoordeling aantonen dat, ondanks de depositie als gevolg van zijn project, de aantasting van de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000- gebied kan worden uitgesloten. Daarbij kan de initiatiefnemer mitigerende maatregelen betrekken in zijn passende beoordeling. De bedoeling van het treffen van mitigerende maatregelen is om de gevolgen van stikstofdepositie door de nieuwe activiteit te verminderen of te voorkomen.

Extern salderen is een voorbeeld van een mitigerende maatregel. Bij extern salderen wordt de toename van de stikstofdepositie van een project weggestreept tegen de afname van de stikstofdepositie van een ander project met deposities op dezelfde locaties.³ Degene die de nieuwe activiteit op basis van extern salderen mogelijk wil maken, wordt de saldonemer genoemd en degene die zijn activiteit stopt of zijn uitstoot vermindert ten behoeve van de nieuwe activiteit, is de saldogever. Op dit moment mag er extern gesaldeerd worden met de feitelijke gerealiseerde capaciteit van de saldogever. Feitelijk gerealiseerde capaciteit is de mogelijke capaciteit van daadwerkelijk gerealiseerde gebouwen en/of installaties. Van deze stikstofdepositieruimte wordt vervolgens 30% afgeroomd, ter correctie van de gemiddelde latente ruimte in vergunningen.

Een andere vorm van extern salderen is het gebruik maken van stikstofdepositieruimte uit een stikstofbank. Een stikstofbank is een registratiesysteem waar stikstofdepositieruimte, die door middel van bronmaatregelen is vrijgemaakt, kan worden geregistreerd en beschikbaar kan worden gesteld voor toestemmingverlening. Ook van de ruimte die wordt opgenomen in de stikstofbanken wordt (minstens) 30% afgeroomd.⁴

Er geldt een beperking op de inzetbaarheid van vrijgemaakte stikstofdepositieruimte voor toestemmingverlening. Dit staat bekend als het additiona-liteitsvereiste. Er moet vaststaan dat de depositiedaling als gevolg van de beëindiging van een activiteit niet nodig is om verslechtering van Natura 2000-gebieden te voorkomen en om perspectief te houden op herstel. Die beoordeling moet op gebiedsniveau plaatsvinden. Daarnaast moet die beoordeling nog actueel zijn op het moment dat de ruimte (bijvoorbeeld via extern salderen of een stikstofbank) voor andere doelen dan natuur wordt bestemd.⁵

In een recente uitspraak⁶ heeft de de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) geoordeeld dat het bevoegd gezag ook bij externe saldeertransacties tussen private partijen moet toetsen op additionaliteit. De verwachting is dat deze uitspraak de mogelijkheid voor private partijen om gebruik te maken van de mogelijkheid om extern te salderen inperkt, gezien de slechte staat van de stikstofgevoelige natuur binnen veel gebieden. De uitspraak onderstreept nogmaals de urgentie van het realiseren van stikstofreductie in alle stikstofgevoelige natuurgebieden.

Evaluatie extern salderen

De evaluatie extern salderen is in opdracht van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) en het Interprovinciaal

³ Binnen dezelfde 25km van een stikstofgevoelig N2000-gebied als waar het project depositie veroorzaakt.

⁴ Zie artikel 17a.5, vijfde lid, van de Omgevingsregeling.

⁵ Dit volgt uit de PAS- uitspraak van de Raad van State van 29 mei 2019.

⁶ ECLI:NL:RVS:2024:831

Overleg (IPO) uitgevoerd. Ik stuur u dit onderzoek conform de aankondiging in de Kamerbrief voortgang aanpak stikstof⁷ van 30 juni 2023.

In de evaluatie is ook conform de motie Grinwis c.s.⁸ en de toezegging aan de heer Bisschop⁹ onderzocht of het mogelijk en wenselijk is om bij extern salderen de uitwisseling van NH₃ voor NO_x te voorkomen. Daarnaast is naar aanleiding van de toezegging aan de heren Boswijk¹⁰ en Omtzigt¹¹ onderzocht hoe vaak overheidspartijen gebruik maken van de mogelijkheid om extern te salderen.

Aanleiding en scope van het onderzoek

Deze evaluatie is een vervolg op de «Tussenbalans extern salderen met veehouderijen»¹² die is uitgevoerd naaar aanleiding van het openstellen van extern salderen voor bedrijven met dier-en fosfaatrechten in 2020. Bij de bevoegde instanties leefden zorgen over mogelijke ongewenste neveneffecten van extern salderen met veehouderijen, zoals speculatie, leegstand en risico op depositietoename.

In het kader van de evaluatie is er kwalitatief onderzoek gedaan naar mogelijke ongewenste neveneffecten en de ervaringen met extern salderen van betrokkenen, zoals vergunningverleners en initiatiefnemers. Daarnaast bestond de evaluatie ook uit een kwantitatief onderzoek naar onder andere het aantal en de omvang van extern saldeertransacties sinds de PAS-uitspraak.

Beknopte samenvatting van de bevindingen

De onderzoeksperiode van de evaluatie liep van mei 2019 (de PAS-uitspraak) tot en met juni 2023. In het kwantitatieve gedeelte van het onderzoek is onder andere het aantal toegekende, lopende en afgewezen vergunningaanvragen waarin gebruik wordt gemaakt van extern salderen onderzocht. Hierbij is er gekeken naar de achtergrond van de saldonemer en saldogever, de overeenkomsten die zijn gesloten door overheidspartijen, de omvang van de saldering en de uitwisseling tussen NH₃ en NO_x. Niet alle bevoegde instanties hebben de gevraagde informatie kunnen aanleveren. Deze inventarisatie geeft een goed beeld, maar is niet volledig.

In de onderzoeksperiode zijn minimaal 587 aanvragen gedaan voor een natuurtoestemming (waaronder twee Tracébesluiten) waarbij extern salderen als mitigerende maatregel werd gebruikt. Daarvan zijn er 240 toegekend, 288 aanvragen liepen nog in de onderzoeksperiode en 59 aanvragen zijn ingetrokken of afgewezen. In de onderstaande tabel zijn de verleende toestemmingsbesluiten uitgesplitst naar achtergrond van de saldonemer en saldogever. Het merendeel van de salderingen heeft plaatsgevonden vanuit het stikstofregistratiesysteem (SSRS-bank) ten behoeve van de woningbouw en de legalisatie van PAS-meldingen.¹³ De SSRS-bank is een van de Rijksbanken en het beheer daarvan ligt bij mij.

⁷ Kamerstuk 35 334, nr. 60

⁸ Kamerstuk 30 252, nr. 58.

⁹ Parlementaire agenda [15-11-2022] – Mondelinge vragen van het lid VAN DER PLAS (BBB) aan de Minister voor Natuur en Stikstof over de opkoop van boerenbedrijven ten behoeve van stikstofruimte voor Schiphol

¹⁰ Parlementaire agenda [15-11-2022] – Mondelinge vragen van het lid VAN DER PLAS (BBB) aan de Minister voor Natuur en Stikstof over de opkoop van boerenbedrijven ten behoeve van stikstofruimte voor Schiphol.

¹¹ Kamerstuk 34 682, nr. 154.

¹² Kamerstuk 34 682, nr. 108. Bijlage 1 – Resultaten van verschillende onderzoeken

¹³ 6 PAS-meldingen zijn gelegaliseerd door middel van mitigatie vanuit het SSRS.

Tot eind 2022 is vanuit 2 bronmaatregelen depositieruimte beschikbaar gesteld in de SSRS- bank; de verlaging van de maximumsnelheid op rijkswegen en de Subsidieregeling sanering varkenshouderijen (Srv).

Een ander aanzienlijk gedeelte van de saldogevers is afkomstig vanuit de agrarische sector, waarbij de meeste salderingen plaatsvinden tussen agrariërs onderling. De mogelijkheid om extern te salderen is dus ook van belang voor ruimte die agrariërs kunnen verkrijgen, waaronder interimers die een vergunningaanvraag willen doen. Er is slechts bij 31 van de 240 verleende toestemmingsbesluiten¹⁴ sprake van uitwisseling tussen verschillende sectoren (13%). Dit betekent dat in deze gevallen sprake is van (deels) uitwisseling van NH₃ voor NO_x. De omvang van de salderingen – in het onderzoek voor de leesbaarheid uitgedrukt in kg emissie NH₃ of NO_x van de activiteiten waarop de saldering ziet¹⁵ – bedroeg voor het totaal aantal toegekende aanvragen 188.631 kg NH₃ en 813.835 kg NO_x. Hiervan is ten minste 30% afgeroomd ter correctie voor de gemiddelde latente ruimte in natuurvergunningen.

Tabel 1. Toegekende aanvragen met extern salderen naar type saldogever en type saldo-ontvanger

		Saldo-ontvanger					
	Type	Agrarisch	Industrie en energie	Overig	Infrastructuur	Woningbouw ¹	Eindtotaal
Saldogever	Agrarisch	78	18	9	4		109
	Agrarisch, Industrie		1				1
	Industrie en energie		14				14
	Overig		1	2		1	4
	SSRS					111	111
	Woningbouw					1	1
	Eindtotaal	78	34	11	4	113	240

¹ Daarnaast zijn er ook 6 PAS-meldingen gelegaliseerd door middel van mitigatie vanuit het SSRS

Overheidspartijen hebben ten minste 83 overeenkomsten gesloten. Dit zijn overeenkomsten met individuele saldogevers. Bij een aanvraag waarbij gebruik gemaakt wordt van extern salderen (zoals in bovenstaande tabel) kan een saldo-ontvanger gebruik maken van stikstofdepositieruimte afkomstig van meerdere saldogevers, net zoals meerdere saldonemers gebruik kunnen maken van één saldogever. Een overeenkomst is dus niet gelijk een aanvraag. Van de 83 overeenkomsten hebben 28 geleid tot een toestemmingsbesluit, bij 18 overeenkomsten is dit (nog) niet het geval en van de overige overeenkomsten is het niet duidelijk of deze tot een aanvraag hebben geleid. In de onderstaande tabel zijn de overeenkomsten uitgesplitst naar het type overheidsorganisatie.

¹⁴ Dit is met uitzondering van de salderingen vanuit het SSRS. Doordat er niet rechtstreeks wordt gesaldeerd tussen saldogever en saldonemer bij transacties via Stikstofbanken is het moeilijk te achterhalen in hoeveel gevallen de uitwisseling van NH₃ voor NO_x heeft plaatsgevonden bij transacties vanuit het SSRS.

¹⁵ Bij salderen gaat het om depositie: de depositiebijdrage van een project op een bepaald habitat wordt gemitigeerd met een depositiedaling op precies dezelfde plek dankzij wijziging of beëindiging van een activiteit. De berekende depositiebijdrage van een project en de berekende depositiedaling dankzij een saldogever verschilt per hectare. In het onderzoek wordt de «omvang» van saldering voor de leesbaarheid uitgedrukt in kg emissie NH₃ of NO_x van de activiteiten waarop de saldering ziet. Hierbij moet dus worden gerealiseerd dat de hoeveelheid emissie niet gelijk staat aan de omvang van de in te zetten hoeveelheid «stikstofruimte». De bruikbare hoeveelheid stikstofruimte die deze emissie oplevert, wordt bepaald door de hoeveelheid depositie per hectare per jaar in een Natura 2000-gebied, die onder andere afhankelijk is van de afstand van de saldogever tot het gebied, de soort stof en allerlei bronkenmerken.

Tabel 2. Afgesloten overeenkomsten voor stikstofruimte naar type organisatie

Type organisatie	Aantal
Gemeente	16
Ministerie	15
Ministerie en gemeente	1
Provincie	22
Provincie en overige organisaties	1
Totaal	55

In het kwalitatieve deel van het onderzoek is op basis van interviews onderzoek gedaan naar mogelijke neveneffecten en de ervaring van betrokkenen met extern salderen. De neveneffecten die zijn onderzocht zijn onder meer leegstand, speculatie, verandering van landgebruik, verplaatsing van stikstofdepositieruimte tussen sectoren en de mogelijke toename van depositie door extern salderen. Deze neveneffecten zijn niet waargenomen. Dit is in lijn met de conclusie van de «Tussenbalans extern salderen met veehouderijen».

Extern salderen wordt als arbeidsintensief ervaren in vergelijking met de werkwijze van vergunningverlening tijdens het PAS, waarin er geen mogelijkheid was om gebruik te maken van extern salderen. Respondenten geven aan dat dit te maken heeft met juridische procedures en afstemming met (andere) provincies. Initiatiefnemers geven aan de administratieve lasten als hoog te ervaren door het, in hun ogen, regelmatig veranderde beleid en aanpassingen in AERIUS.

Overwegingen vanuit het onderzoek

Het onderzoeksbureau heeft op basis van het door hen uitgevoerde onderzoek overwegingen meegegeven die de monitoring en evaluatie van extern salderen in de toekomst kunnen vereenvoudigen. Er wordt geadviseerd om de informatieverzameling over de aanvragen met extern salderen te verbeteren en daarbij interbestuurlijke afspraken te maken over hoe deze informatie wordt vastgelegd en wie daar verantwoordelijk voor is. Daarnaast wordt de aanbeveling gedaan om structureel informatie te verzamelen om de neveneffecten van extern salderen te kunnen monitoren.

Reflectie op het onderzoek en vervolgstappen

Ik vind het waardevol dat er meer duidelijkheid is gekomen over het aantal extern saldeertransacties die de afgelopen tijd zijn gesloten. Op basis van deze cijfers concludeer ik onder meer dat er niet op grote schaal gebruikt wordt gemaakt van de mogelijkheid om extern te salderen. Dit is mede omdat de mate waarin extern salderen kan worden ingezet sterk afhangt van de staat van de natuur. Uit de natuurdoelanalyses (NDA'S)¹⁶ is gebleken dat veel beschermde natuur in een slechte staat verkeert. Verslechtering van beschermde stikstofgevoelige natuur als gevolg van een toename van stikstof kan niet altijd worden uitgesloten. Het is daarom moeilijk voor initiatiefnemers om te onderbouwen dat de stikstofruimte van de saldogever niet nodig is ten behoeve van natuurbehoud.

In de «Tussenbalans extern salderen met veehouderijen» en in deze evaluatie extern salderen is geconcludeerd dat er vooralsnog geen sprake

¹⁶ De NDA's geven aan of de vastgestelde maatregelen die genomen worden voor natuurherstel genoeg zijn én of de daling van stikstofdepositie voldoende is om verslechtering tegen te gaan.

is van ongewenste neveneffecten bij extern salderen. Ik vind het erg belangrijk dat dergelijke neveneffecten zich ook in de toekomst niet zullen voor doen. Gelet op dat er echter geen enkel signaal is dat wijst op ongewenste neveneffecten, ben ik in afstemming met de bevoegde instanties tot de conclusie gekomen dat de kosten en de uitvoeringslast van het structureel verzamelen van informatie over deze neveneffecten niet opwegen tegen de geringe opbrengst hiervan. Indien er in de toekomst onverhoed toch signalen ontstaan dat er sprake is van ongewenste neveneffecten, dan kan op dat moment opnieuw worden overwogen om alsnog structureel gegevens te gaan verzamelen. De maatschappelijke impact die we momenteel zien komt niet voort uit extern salderen, maar uit het stikstofbeleid an sich. Hierom worden bijvoorbeeld binnen het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG) sociaaleconomische impactanalyses uitgevoerd. Naar aanleiding van de aanbeveling om interbestuurlijke afspraken te maken over de informatie-verzameling omtrent aanvragen met extern salderen ga ik met bevoegde instanties in gesprek om dit te verbeteren.

Tot slot is er conform de motie Grinwis c.s.¹⁷ en de toezegging aan de heer Bisschop¹⁸ onderzocht of het mogelijk en wenselijk is om de uitwisseling van NH₃ voor NO_x te voorkomen. In de evaluatie is op basis van eerder onderzoek¹⁹ geconcludeerd dat de uitwisseling van NH₃ voor NO_x niet leidt tot extra nadelige gevolgen voor de natuur. Een verbod op uitwisseling kan er wel toe leiden dat projecten in alle sectoren minder eenvoudig kunnen worden gerealiseerd. Dit komt doordat bij de meeste projecten zowel NO_x als NH₃ vrijkomt, ook bij agrarische ondernemingen. Daarnaast blijkt uit de evaluatie dat de uitwisseling tussen NH₃ en NO_x relatief weinig voorkomt, namelijk bij 31 van de 240 verleende vergunningen (13%).²⁰ In een recente uitspraak²¹ van de Afdeling wordt eveneens geconcludeerd dat het extern salderen van NH₃ vanwege de veehouderijen met NO_x vanwege het verkeer geen extra nadelig effect voor de natuur heeft. Het onderzoeksbureau dat de evaluatie heeft uitgevoerd, ziet daarom ook geen aanleiding om de uitwisseling van NH₃ en NO_x bij extern salderen te verbieden.

Tegelijkertijd is het verbieden van de uitwisseling van NH₃ en NO_x een maatregel waarvan het verwachte beperkte effect gewogen moet worden tegen de verdere beperking van ruimte om vergunningen te kunnen verlenen. De beschikbaarheid van saldogevers is in de praktijk beperkt en ook sterk regio-afhankelijk mede door doordat de saldogevende activiteit binnen de maximale rekenafstand van 25 km van de hexagonen liggen waarvoor gesaldeerd wordt. Een uitruilverbod tussen NO_x en NH₃ treft de haalbaarheid van een veelheid aan projecten ook ten behoeve grote opgaven, zoals klimaat- en energietransitie, waterkwaliteit en de legalisatie van PAS-meldingen. Ook agrariërs op zoek naar ruimte zouden door een verbod gedupeerd worden. Bovendien maakt het feit dat (bijna) alle projecten zowel tot NH₃ als NO_x uitstoot leiden, een verbod zeer lastig uit te voeren. Het besluit over dit vraagstuk is gelet op mijn demissionaire status aan een nieuw kabinet.

¹⁷ Kamerstuk 30 252, nr. 58.

¹⁸ Parlementaire agenda [15-11-2022] – Mondelinge vragen van het lid VAN DER PLAS (BBB) aan de Minister voor Natuur en Stikstof over de opkoop van boerenbedrijven ten behoeve van stikstofruimte voor Schiphol

¹⁹ TAUW (2023) *Onderzoek naar de gevolgen van een verbod op uitruil tussen NO_x en NH₃ bij extern salderen.*

²⁰ Dit is met uitzondering van de salderingen vanuit het SSRS. Doordat er niet rechtstreeks wordt gesaldeerd tussen saldogever en saldonemer bij transacties via Stikstofbanken is het moeilijk te achterhalen in hoeveel gevallen de uitwisseling van NH₃ voor NO_x heeft plaatsgevonden bij transacties vanuit het SSRS.

²¹ ECLI:NL:RVS:2024:951

Het koppelen van productierechten aan extern salderen

De Kamer heeft in de motie Grinwis/Vedder²² verzocht om de beleidsregels over extern salderen zodanig aan te passen dat aanwezige dier- en fosfaatrechten (productierechten) niet meer los verkocht kunnen worden. Dit betekent dat bij een extern saldeertransactie ook de aanwezige productierechten van de saldogever moeten worden verkocht aan de agrarische saldonemer of dat de productierechten vervallen of worden doorgehaald. Daarnaast verzocht de motie de regering dat het Rijk zich per direct ook richt op de opkoop van eventueel aanwezige dier- en fosfaatrechten. Voor de uitvoering van deze motie zou in elk geval een wijziging van de Meststoffenwet nodig zijn.

De achterliggende overweging van deze motie is de huidige druk op de mestmarkt en de verwachte oplopende druk door de afbouw van de derogatie. Ik onderschrijf de doelstelling van deze motie en wil mij in afstemming met de Minister van Landbouw Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) hiervoor inzetten. Het is echter niet mogelijk om deze koppeling van productierechten en extern salderen direct in te voeren.

De minister van LNV heeft op 31 mei jl. een brief²³ aan uw Kamer gestuurd, waarin ook de maatregel van het doorhalen van productierechten bij extern salderen voor de druk op de mestmarkt wordt meegenomen als één van de handelingsopties die door de Minister van LNV wordt voorgesteld. De mogelijke uitdagingen van deze maatregel zullen inzichtelijk worden gemaakt, waaronder noodzaak, effectiviteit, uitvoerbaarheid, fraudebestrijding en de eventuele marktversturende werking van de onlosmakelijke koppeling. Daarbij gaat het niet alleen om de opkoop van productierechten door de overheid, maar ook om de opkoop van rechten door niet-agrarische ondernemers (bijvoorbeeld ten behoeve van woningbouw). Besluitvorming hierover is vanzelfsprekend aan een volgend kabinet.

Voor het verzoek in de motie dat het Rijk zich per direct richt op de opkoop van productierechten, geldt tevens dat de hierboven genoemde onderzoekspunten eerst zorgvuldig moeten worden gewogen. Daarbij komt dat er zal moeten worden onderzocht of de aankoop van productierechten door overheidspartijen in strijd is met het verbod op staatsteun. Dit zal ik nader onderzoeken en eind 2024 zullen de resultaten hiervan worden teruggekoppeld aan de Kamer.

Tot slot

Dat de toestemmingverlening van PAS-melders en veel andere maatschappelijk en economisch belangrijke activiteiten bemoeilijkt wordt, omdat de stikstofdepositie op kwetsbare natuur nog niet voldoende is gereduceerd, kan voor velen als zeer frustrerend worden ervaren. Oplossingen die logisch klinken en voor de hand lijken te liggen, blijken helaas vaak complexer dan gedacht en juridisch moeilijk uitvoerbaar. De enige uitweg is het verlichten van de druk van stikstof op onze natuur. Alleen wanneer we dit realiseren komt er weer structureel ruimte om vergunningen te verlenen voor alles wat nodig is om onze boeren en onze andere ambities voor Nederland verder te brengen.

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

²² Kamerstuk 36 410 A, nr. 41.

²³ Kamerstuk 33 037, nr. 542.