

Bijlage 1 – Resultaten van verschillende onderzoeken

Tussenbalans extern salderen met veehouderijen

Nadat het PAS kwam te vervallen, wilden bevoegde instanties extern salderen opnieuw mogelijk maken op een wijze dat de ontwikkeling van nieuwe activiteiten verantwoord plaatsvindt. Ten aanzien van extern salderen met veehouderijen bestonden grote zorgen dat er ongewenste neveneffecten zouden optreden, zoals het ontstaan van leegstand en verrommeling op het platteland, het speculatief opkopen van stikstofruimte, een onevenredige overheveling van stikstofruimte uit de agrarische sector naar andere sectoren en een toename van stikstofdepositie op stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden. Daarom spraken Rijk en provincies af om extern salderen met veehouderijen maandelijks te monitoren en een half jaar na de gefaseerde openstelling een tussenbalans uit te voeren om te bezien of deze neveneffecten zich hebben voorgedaan en of bevoegde instanties hierop hebben ingegrepen.¹ De afgelopen twee jaar hebben bevoegde instanties extern salderen met veehouderijen op verschillende momenten opengesteld en de afgelopen maanden heeft onderzoeksbureau Witteveen&Bos de tussenbalans opgemaakt. In bijlage 3 treft u de tussenbalans aan.

De tussenbalans laat zien dat sinds de gefaseerde openstelling ca. 50 vergunningen zijn afgegeven op basis van extern salderen met een veehouderij. Daarbij heeft de monitoring van neveneffecten door de bevoegde instanties en informatie-uitwisseling tussen bevoegde instanties niet structureel plaatsgevonden, onder meer vanwege het geringe aantal nieuwe vergunningen. Vanwege deze constatering moeten de conclusies over neveneffecten met voorzichtigheid worden geïnterpreteerd.

In de tussenbalans zijn geen indicaties waargenomen voor het structureel optreden van ongewenste neveneffecten, zoals leegstand, verrommeling en speculatie. Uit de tussenbalans blijkt ook dat het grootste deel van de verleende vergunningen (meer dan 70%) binnen de agrarische sector blijft. Om die redenen is er op dit moment geen aanleiding om in te grijpen. Tot slot wordt in de tussenbalans een risico op feitelijke depositiestijging als gevolg van de ingebruikname van latente ruimte geconstateerd. Met dit risico ben ik bekend. De aanpak voor latente ruimte in deze brief ziet op het verder beperken van dit risico.

Met deze tussenbalans is invulling gegeven aan de toezegging van de minister van LNV aan het Eerste Kamerlid Schalk (SGP) in het debat over de Spoedwet aanpak stikstof om te waarborgen dat er voor de agrarische sector duurzaam voldoende ontwikkelruimte blijft bestaan² en de toezegging in de Voortgangsbrief stikstof van 12 november 2021 om in de Tussenbalans te onderzoeken of er belemmeringen zijn voor de agrarische sector ten aanzien van de toepassing van extern salderen³.

Ik acht het van groot belang dat op korte termijn invulling wordt gegeven aan de structurele monitoring van neveneffecten bij extern salderen met veehouderijen, zodat hier meer zicht op verkregen kan worden. Hierover ga ik met de bevoegde instanties in gesprek. Dit najaar start ik met de evaluatie van het instrument extern salderen. Ik heb besloten om niet alleen extern salderen met veehouderijen te evalueren, maar het beleidsinstrument extern salderen in brede zin. In die evaluatie zullen ook de conclusies uit de tussenbalans worden getoetst. Ik verwacht uw Kamer rond de zomer van 2023 de resultaten van de evaluatie toe te kunnen sturen.

Desk research naar omvang van latente ruimte in Wnb-vergunningen

In het kader van de aanpak voor latente ruimte heb ik onderzoeksbureau Sweco gevraagd om een desk research uit te voeren naar bestaande onderzoeken over de omvang van latente ruimte in Wnb-vergunningen. In de bijlage 4 treft u de desk research aan. Hierin wordt onder latente ruimte verstaan het verschil in stikstofemissie zoals deze in de vergunning is opgenomen en de stikstofemissie die de activiteit op een bepaald moment feitelijk veroorzaakt. In het onderzoek wordt geconstateerd dat het niet mogelijk is om een compleet beeld van de omvang van latente

¹ Kamerstuk 35 334, nr. 82

² Toezegging aan het Eerste Kamerlid Schalk (SGP) over bij het toepassen van de salderingsinstrumenten in het kader van de aanpak van het stikstofprobleem geen onnodige belemmeringen op te werpen door te waarborgen dat er voor de sector duurzaam voldoende ontwikkelruimte blijft bestaan.

³ Kamerstuk 35 334, nr. 170.

ruimte in Wnb-toestemmingen te verkrijgen. Wel kan op basis van steekproeven worden gesteld dat de omvang van latente ruimte in de agrarische sector ongeveer tussen de 25% en 40% bedraagt. Voor de industrie is die variatie groter.⁴ In deze percentages is geen onderscheid te maken tussen bedrijfsmatige en latente ruimte, zoals eerder in deze brief is geschetst. In het onderzoek wordt onderstreept dat initiatiefnemers de latente ruimte in hun vergunning niet zondermeer in gebruik kunnen nemen, vanwege beperkingen uit onder andere dier- en fosfaatrechten, mestwetgeving, milieuregelgeving en financiële en economische belemmeringen.

Analyse van frauderisico's bij gebruik van intern en extern salderen

Op 2 maart 2021 is aan de Eerste Kamer aan het lid Janssen (SP) toegezegd om een analyse te laten uitvoeren van mogelijke frauderisico's bij de toepassing van intern en extern salderen.⁵ Op verzoek van mijn voorganger is deze risicoanalyse uitgevoerd door de Strategische Milieukamer (SMK). 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 salderen. SMK heeft niet onderzocht of, en zo ja in welke mate, fraude en andere vormen van bewuste niet-naleving zich voordoen in de praktijk.

In de bijlage 5 treft u de analyse van SMK aan. De frauderisico's zijn onder te verdelen in twee thema's: ten eerste de verantwoordelijkheden van initiatiefnemers en bevoegde instanties en ten tweede de informatievoorziening over het instrument salderen en het gebruik van AERIUS hierbij. Hieronder ga ik in op de belangrijkste bevindingen en de stappen die ik samen met de bevoegde instanties zet om de beschreven frauderisico's zo veel mogelijk weg te nemen.

Verantwoordelijkheden van initiatiefnemers en bevoegd instanties

Bij salderen zijn verschillende verantwoordelijkheden te onderscheiden voor zowel initiatiefnemers als bevoegd instanties. De initiatiefnemer bepaalt zelf op basis van een voortoets of zijn project significant negatieve effecten op stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden kan veroorzaken. Is dat het geval, dan kan hij zelf intern salderen of op basis van extern salderen een vergunning aanvragen, die door het bevoegd gezag wordt getoetst. 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.

Ten aanzien van de eigen verantwoordelijkheid voor correcte aanvragen, die overigens niet is voorbehouden aan de Wnb-vergunning, ga ik ervan uit dat initiatiefnemers dit zorgvuldig en naar waarheid doen. Hetzelfde geldt voor de toetsing door bevoegde instanties. Met de vergunningplicht voor intern salderen, zoals eerder in deze brief aangekondigd, zorg ik ervoor dat bevoegde instanties deze toetsing ook bij intern salderen kunnen doen.

Tot slot is bij extern salderen de saldogever verantwoordelijk voor het tijdig beëindigen van de saldogevende activiteit. SMK signaleert een risico op een (tijdelijke) toename van de stikstofuitstoot en -depositie wanneer dit niet tijdig gebeurt. Dit risico wordt ondervangen doordat het bevoegd gezag de natuurvergunning van de saldogever intrekt of actualiseert wanneer hij zijn activiteit heeft beëindigd of gewijzigd. Ook via toezicht en handhaving wordt dit risico geadresseerd.

Toegankelijke informatievoorziening over salderen en AERIUS

SMK signaleert dat de toepassing van het instrument salderen complex is en benadrukt het belang van heldere en centraal beschikbare informatie, zowel over het instrument salderen als het gebruik van AERIUS hierbij. Ten aanzien van salderen geeft SMK aan dat er behoefte is aan een centrale plek waar informatie over de werking, toepassing, regelgeving en terminologie op een volledige en eenduidige manier staat uitgewerkt. Ik ga met de medeoverheden in gesprek over kennisversterking op dit vlak. Daarbij kunnen we voortbouwen op het bestaande Landelijk

⁴ De percentages verwijzen naar emissieruimte. Het onderzoek geeft geen inzicht in depositieruimte.

⁵ Handelingen I 2020-2021, T03110, nr. 27, item 3, blz. 8

Informatiepunt Stikstof en Natura 2000, dat in opdracht van het Rijk en de provincies binnen Bij12 is ingericht.

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. Hierbij zoeken we een balans tussen gebruiksvriendelijkheid en het faciliteren van berekeningen voor zo veel mogelijk verschillende projecten. Het model wordt jaarlijks geactualiseerd op basis van de recente (wetenschappelijke) kennis. De uitvoeringspraktijk voor toestemmingverlening is hierop ingesteld, maar het blijft een aandachtspunt om gebruikers helder en tijdig te informeren, zodat zij zich hierop kunnen instellen.

Doelmatigheidsonderzoek AERIUS Calculator

Ik heb onderzoeksbureau PBLQ gevraagd om een onderzoek uit te voeren naar de doelmatigheid en de kwaliteit van het instrument AERIUS Calculator, beredeneerd vanuit het perspectief van de eindgebruiker. In de bijlage 6 treft u het Doelmatigheidsonderzoek AERIUS Calculator aan.

In het onderzoek wordt geconcludeerd, in navolging van eerdere externe rapporten⁶, dat AERIUS Calculator doet waarvoor het is gebouwd. Het voorziet onder meer op betrouwbare wijze in het berekenen van de depositiebijdragen van projecten ten behoeve van de toestemmingverlening. Het onderzoek geeft ook aanbevelingen om het instrument verder te versterken op het gebied van technische/modelmatige kwaliteit, doelmatigheid van het instrumentarium als geheel en de regievoering rondom het instrumentarium. Deze bevindingen neem ik ook mee in de doorontwikkeling van AERIUS Calculator, zoals hierboven beschreven.

⁶ PBLQ/HEC (2013), TNO (2013), Sutton (2015), Hordijk (2020) en SIG (2015)