

Ministerie van Landbouw,
Natuur en Voedselkwaliteit

> Retouradres Postbus 20401 2500 EC Den Haag

De Voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Binnenhof 4
2513 AA DEN HAAG

Programma DG Stikstof

Bezoekadres

Bezuidenhoutseweg 73
2594 AC Den Haag

Postadres

Postbus 20401
2500 EK Den Haag

Overheidsidentificatienr

00000001858272854000

T 070 379 8911 (algemeen)

F 070 378 6100 (algemeen)

Datum 5 februari 2021
Betreft Reactie op brief MOB: Wet 'Stikstofreductie en natuurverbetering' gaat stikstofprobleem niet oplossen/Nieuwe PAS-periode tegemoet (PAS 2.0)/Moeras van juridische procedures op komst met negatieve gevolgen voor andere sectoren als industrie en bouw

Ons kenmerk

DGS / 20304712

Geachte Voorzitter,

Op 24 november 2020 heeft uw vaste commissie voor LNV een afschrift ontvangen van de brief van de heer Vollenbroek van Mobilisation for the Environment (MOB) waarin hij zijn zorgen deelt met betrekking tot het wetsvoorstel stikstofreductie en natuurverbetering. Met deze brief ga ik in op het verzoek van de commissie voor LNV om de brief van MOB van een reactie te voorzien. Daarbij zal ik ook ingaan op de wijzigingen op het wetsvoorstel zoals die volgen uit de wetsbehandeling van 10 december 2020.

Biodiversiteitsverlies

Het belang van een goede biodiversiteit voor de kwaliteit van leven zoals dat door de heer Vollenbroek naar voren wordt gebracht, onderschrijf ik. Het kabinet zet dan ook diverse stappen om de biodiversiteit in Nederland te herstellen en draagt deze inzet ook internationaal uit. De structurele aanpak stikstof, maar ook het herstellen van niet stikstofgevoelige natuur(gebieden) en stappen gericht op een natuurinclusievere samenleving, zijn daar belangrijke onderdelen van.

Stikstofdoelstelling

De heer Vollenbroek geeft aan dat hij de stikstofdoelstelling van het kabinet zoals deze is opgenomen in het oorspronkelijke wetsvoorstel – ten minste 50 procent van het areaal van de voor stikstofgevoelige habitats binnen Natura 2000-gebieden onder de kritische depositiewaarde in 2030 – onvoldoende en niet goed kwantificeerbaar acht. Hij verwijst in dit kader specifiek naar het eindadvies van het Adviescollege Stikstofproblematiek dat een emissiereductiedoelstelling van 50 procent in 2030 adviseert.

Zoals ik heb aangegeven in de reactie op het eindadvies (brief met het kenmerk 2020Z18692) delen het kabinet en het Adviescollege Stikstofproblematiek hetzelfde uiteindelijke doel, namelijk het realiseren van een gunstige staat van instandhouding van de natuur. Met het (geamendeerde) wetsvoorstel en de bronmaatregelen die het kabinet neemt als onderdeel van de structurele aanpak wordt een forse stap in die richting gezet. Tevens geldt dat volgend op de wetsbehandeling door uw Kamer een tweetal aanvullende resultaatsverplichtingen

zijn opgenomen, waarmee zowel op de korte als langere termijn meer richting wordt geboden aan de inzet van het kabinet. In 2025 zal tenminste 40 procent van het areaal van de voor stikstofgevoelige habitats binnen Natura 2000-gebieden onder de kritische depositiewaarde (KDW) moeten zijn gebracht. Voor 2035 geldt dat in totaal 74 procent van het areaal onder de KDW moet zijn gebracht. Dit komt overeen met een stikstofemissiereductie van 50 procent. Deze omgevingswaarden voor 2025, als 2030 en 2035 zijn nadrukkelijk opgenomen als resultaatsverplichtingen waardoor er geenszins sprake is van vrijblijvendheid.

De doelstellingen van het (geamendeerde) wetsvoorstel stikstofreductie en natuurverbetering grijpen bewust aan op hetgeen van belang is voor stikstofgevoelige natuur, namelijk de mate van depositie van stikstof. Omdat bovengenoemde omgevingswaarden resultaatsverplichtingen zijn, is het van belang dat voldoende zekere en omvangrijke maatregelen worden genomen om realisatie te borgen. Daarvoor wordt een programma stikstofreductie en natuurverbetering met natuur- en bronmaatregelen opgesteld. Ten behoeve hiervan wordt een divers aantal maatregelen opgenomen die op effect en kosten zijn doorgerekend door het PBL en RIVM. In het programma worden ook tussendoelen opgenomen waarop bijgestuurd moet worden indien deze omgevingswaarden niet gehaald dreigen te worden. Verder geldt er een uitvoeringsplicht voor bestuursorganen. Over de voortgang en gevolgen op maatregelenniveau zal tweejaarlijks worden gerapporteerd. Over het doelbereik van het programma, dat wil zeggen in hoeverre het in de gestelde omgevingswaarde voorziet en het behalen van de instandhoudingsdoelstellingen, zal zesjaarlijks worden gerapporteerd. Ook wordt jaarlijks de stikstofdepositie in de Natura 2000-gebieden gemonitord. Met het oog op de resultaatsverplichting voor 2035 geldt dat het kabinet in ieder geval in 2028 het programma met maatregelen zal evalueren op doelbereik voor 2035.

Het kabinet is zich ervan bewust dat ook na 2035 een continue opgave bestaat om de gunstige staat van instandhouding van natuur te bereiken én behouden. De continuïteit van de structurele aanpak wordt dan ook geborgd middels het wetsvoorstel. Voor de periode na 2035 zal tijdig een nieuwe omgevingswaarde worden vastgesteld. Door echter niet te ver in de toekomst te kijken maar regelmatig de benodigde inspanning opnieuw vast te stellen, kan rekening worden gehouden met de ontwikkeling van verschillende (milieu)condities. Deze condities worden door verschillende factoren beïnvloed en zijn mede bepalend voor de (additionele) inspanning die nodig is om tot een gunstige staat van instandhouding te komen.

Intern en extern salderen

In zijn brief roept de heer Vollenbroek op met een instructie te komen over hoe op een juiste en transparante wijze intern kan worden gesaldeerd, om te voorkomen dat er intern wordt gesaldeerd met niet bestaande vergunde emissies op de referentiedatum. Deze instructie is reeds gepubliceerd en in september 2020 geactualiseerd. In de handreiking Salderen van de Helpdesk Stikstof en Natura 2000 van Bij12 is een schema opgenomen om de referentiesituatie te bepalen, gevolgd door een instructie over hoe intern te salderen.¹ Daarbij moet worden

¹ <https://www.bij12.nl/wp-content/uploads/2020/09/Handreiking-intern-extern-salderen-en-verleasen-22092020.pdf>

opgemerkt dat de Raad van State onlangs heeft geoordeeld dat een project niet vergunningplichtig is als dit door intern salderen geen toename van stikstofdepositie veroorzaakt.² De uitspraak van de Raad van State wordt momenteel zorgvuldig bestudeerd, alsmede de gevolgen van deze uitspraak voor het stikstof en Natura 2000-beleid.

Saldering van stikstofdepositie is een instrument dat kan worden toegepast bij verlening van vergunningen op grond van de Wet natuurbescherming. Het houdt in dat bij de beoordeling of een natuurvergunning kan worden verleend, rekening wordt gehouden met de vermindering van stikstofdepositie op die gebieden door beëindiging van andere stikstofdepositie veroorzakende activiteiten. Extern salderen met ruimte uit bestaande vergunningen is een juridisch geaccepteerde wijze van mitigatie van effecten bij het toestaan van projecten op basis van een passende beoordeling als bedoeld in artikel 6, derde lid, van de Habitatrictlijn. Inherent aan extern salderen met bedrijven is dat een bestaande vergunning geheel of gedeeltelijk wordt ingetrokken, alvorens voor een ander project waarbij sprake is van stikstofdepositie een nieuwe vergunning op basis van de Wet natuurbescherming wordt afgegeven. Een vergunning geeft geen recht op verhandelbare stikstofemissie. Dat er geen emissierechten bestaan, heeft de rechtbank in Den Haag onlangs bevestigd.³

De conclusie van de heer Vollenbroek dat intern en extern salderen tot grootschalige fraude leidt, deel ik niet. Bij extern salderen is aanpassing van de natuurvergunning noodzakelijk waardoor juridisch wordt geborgd dat er geen toename van stikstofdepositie plaatsvindt ten opzichte van de vergunde ruimte. Voorts wordt bij extern salderen uitgegaan van de feitelijk gerealiseerde capaciteit. Dat betekent dat saldogevende bedrijven alleen kunnen salderen met de installaties of gebouwen voor de uitoefening van de vergunde activiteit, als deze daadwerkelijk zijn opgericht en gerealiseerd. De keuze om niet uit te gaan van de vergunde capaciteit is gemaakt om feitelijke toenames van stikstofemissie te voorkomen; de vergunde capaciteit kan namelijk groter zijn dan de gerealiseerde capaciteit. De niet-gerealiseerde capaciteit in de vergunning komt bij het intrekken van de vergunning te vervallen. Daarnaast wordt bij extern salderen 30 procent van de gerealiseerde capaciteit ingetrokken. Dit betreft allereerst het eventuele verschil tussen de gerealiseerde capaciteit en de daadwerkelijk benutte ruimte, zodat depositiestijging wordt voorkomen. Daarnaast zorgt de afroaming van 30 procent voor het bespoedigen van depositiedaling en komt daarmee ten goede aan de natuurkwaliteit.

Om er voor te zorgen dat er door extern salderen geen ongewenste situaties ontstaan, zoals speculatie, prijsopdrijving of verloedering van het landschap, heeft het kabinet samen met de provincies beheersmaatregelen getroffen. Het openstellen van extern salderen met veehouderijbedrijven die over dier- of fosfaatrechten beschikken is vooralsnog tijdelijk voor één jaar. Aan het einde van deze periode zal er een evaluatie plaatsvinden om te besluiten over voortzetting. Daarnaast vindt er een maandelijkse monitoring plaats en wordt na zes maanden een tussenbalans opgemaakt. Overigens is extern salderen met veehouderijbedrijven (nog) niet door alle bevoegde gezagen opengesteld. In de

² ECLI:NL:RVS:2021:71

³ Rb. Den Haag 15 juli 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:6377

provincies waar dit al wel het geval is, is vooralsnog beperkt sprake van extern saldeertransacties waarbij veehouderijbedrijven betrokken zijn.

Ons kenmerk
DGS / 20304712

Tot slot worden de provinciale beleidsregels voor intern en extern salderen in het voorjaar van 2021 inhoudelijk geëvalueerd. Daarbij wordt ook gekeken naar de op grond van de beleidsregels bij salderen toe te passen referentiesituatie (de binnen de vergunning feitelijk gerealiseerde capaciteit) en de daarvoor ontwikkelde uitvoeringsinstrumenten (zoals de instructie). Externe signalen, zoals die van de heer Vollenbroek, zullen bij de evaluatie worden betrokken.

Stikstofregistratiesysteem (depositiebanken)

In mijn brief van 17 juli jl. (brief met kenmerk 2020D30067) heb ik aan de heer Vollenbroek aangegeven wat mijn inzet en randvoorwaarden zijn bij het stikstofregistratiesysteem (SSRS): "voor de Spoedwet aanpak stikstof geldt dat via het SSRS pas depositieruimte wordt uitgegeven als de daarvoor bestemde maatregelen daadwerkelijk zijn getroffen en verzekerd is dat de effecten ook daadwerkelijk optreden." Zo is er pas depositieruimte uitgegeven nadat de snelheidsverlaging op de snelwegen daadwerkelijk ingevoerd was. Met behulp van het SSRS kan alleen depositieruimte worden toegedeeld in toestemmingsbesluiten voor de doelen zoals die in de Regeling natuurbescherming omschreven staan (woningbouw- en infrastructuurprojecten). Het systeem oormerkt en koppelt de doelen aan de bronmaatregelen – en daaraan verbonden stikstofdepositieruimte – per hexagoon van de voor stikstof gevoelige natuur in Natura 2000-gebieden. Het systeem borgt dat niet meer ruimte wordt toebedeeld dan op dat moment beschikbaar is. Deze inzet en voorwaarden gelden hierbij nog steeds onverkort voor zowel het SSRS als voor eventueel nieuw in te stellen depositiebanken.

Naast het SSRS, werk ik samen met betrokken departementen en de provincies aan een systeem waarmee vrijvallende ruimte bij extern salderen kan worden vastgelegd, zodat deze ruimte met inachtneming van juridische kaders kan worden ingezet voor maatschappelijke en economische ontwikkelingen.

Beweiden en bemesten

Met betrekking tot beweiden en bemesten is het de inzet van het kabinet om dit niet vergunningplichtig te maken. Naar aanleiding van de PAS-uitspraak van de Raad van State op 29 mei 2019 is het Adviescollege Stikstofproblematiek gevraagd om advies uit te brengen over beweiden en bemesten. Het Adviescollege is daarbij uitgegaan van de feitelijke relatie tussen bemesten en beweiden en de daardoor veroorzaakte stikstofdepositie. De hoofdlijn van het advies is dat voor beweiden geen en voor bemesten in beginsel geen vergunningsplicht aan de orde is. Het betoog van de heer Vollenbroek onderstreept bovendien dat een separate vergunningplicht voor beweiden niet nodig is, omdat dat per definitie leidt tot minder stalemissies. De hoofdlijn van het advies van het Adviescollege wordt onderschreven door de provincies, maar is nog niet getoetst in de lopende rechtsprocedures bij de Raad van State. Het is daarom logisch dat de Rechtbank in Limburg de PAS-uitspraak van de Raad van State op dit punt heeft gehanteerd om tot een oordeel te komen, zoals de heer Vollenbroek aanhaalt in zijn brief.

Natuurvergunningen voor onbepaalde tijd

In zijn brief maakt de heer Vollenbroek bezwaar tegen de gevolgde praktijk om natuurvergunningen voor onbepaalde tijd te verlenen, vanwege de noodzaak om stikstof te reduceren en opnieuw te kunnen bezien of een vergunning ecologisch nog mogelijk is. De afgifte van vergunningen voor onbepaalde tijd is een onderwerp dat ik zal bezien bij het verkennen van mogelijkheden voor structurele toestemmingsverlening. Hierbij zal gezocht moeten worden naar een passende balans tussen enerzijds de noodzaak voor rechtszekerheid voor vergunninghouders en anderzijds de noodzaak tot stikstofreductie.

Reductieopgave landbouw

Ik onderschrijf dat de landbouw een belangrijke rol heeft in het oplossen van het stikstofprobleem. In het pakket aanvullende bronmaatregelen dat onderdeel is van de nieuwe stikstofaanpak is daarom veel aandacht voor maatregelen vanuit de veehouderij. Bij het formuleren van die maatregelen is gekeken naar technische potentie, uitvoerbaarheid, betaalbaarheid en maatschappelijke acceptatie voor verschillende maatregelen. Deze maatregelen passen in de bredere transitie die het kabinet in heeft gezet ten aanzien van de verduurzaming van de landbouw. Het kabinet zet diverse stappen om een toekomstbestendige omslag te maken binnen de sector naar kringloop-, emissiearme-, en natuurinclusieve landbouw. Voorbeelden hiervan zijn onder andere de maatregelen in het kader van de stikstofproblematiek, maar ook de herziening van het mestbeleid. Daarnaast vind ik het belangrijk dat boeren die willen stoppen op een goede manier worden begeleid. Om de stikstofdoelstelling voor 2035 te bereiken zal er naar aanleiding van de motie-Bisschop met de landbouwsector en andere relevante partijen een akkoord worden gesloten over de te behalen reductieopgave en welke maatregelen in dat kader genomen zullen worden (Kamerstuk 35 600, nr. 43). In dat akkoord zal ook aandacht zijn voor andere (milieu)opgaven zoals klimaat, waterkwaliteit en het verbeteren van het verdienvermogen van boeren.

Stikstofverliezen

Ik ben bekend met het CBS-rapport over gasvormige stikstofverliezen en heb in reactie daarop de Commissie Deskundigen Meststoffenwet (CDM) gevraagd een inschatting te maken van de onderschatting van de stikstofemissie van emissiearme stallen. CDM bevestigt dat emissiearme stallen niet in alle gevallen de beoogde emissiereductie opleveren. Dit is soms toe te wijzen aan de gebruikte techniek en soms aan het management van de veehouder. In mijn brief van 13 oktober jl. (Kamerstuk 35334, nr. 122) heb ik de Tweede Kamer daarover mede namens de staatssecretaris van IenW geïnformeerd. In deze brief heb ik ook aangegeven welke acties er al lopen en aanvullend genomen worden om hiermee om te gaan. Dit vereist een zorgvuldig proces.

Het kabinet is ervan overtuigd dat met de structurele stikstofaanpak en de verankering daarvan middels het wetsvoorstel stikstofreductie en natuurverbetering belangrijke stappen worden gezet in het realiseren van een gunstige staat van instandhouding van de stikstofgevoelige natuur. Het kabinet hecht net als MOB veel waarde aan een juridisch houdbare aanpak, zowel vanwege het belang van daadwerkelijke verbetering van de natuur, als ook het belang van rechtszekerheid en de voortgang van economische en

maatschappelijke ontwikkelingen. Het kabinet doet dat in nauwe samenwerking met medeoverheden.

Ons kenmerk
DGS / 20304712

Ook blijft het in gesprek met sectorpartijen en organisaties als MOB om inzichten met elkaar te delen en standpunten uit te wisselen om zo bij het gedeelde doel van een betere staat van de natuur te komen.

Carola Schouten
Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit