

Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden

2203

Vragen van de leden **Ouwehand** (PvdD) en **Tjeerd de Groot** (D66) aan de Minister voor Natuur en Stikstof over *de toename van het stikstofoverschot en nieuwe gerechtelijke uitspraken die het huidige stikstofbeleid afkeuren* (ingezonden 8 februari 2022).

Antwoord van Minister **Van der Wal-Zeggelink** (Natuur en Stikstof) (ontvangen 23 maart 2022). Zie ook Aanhangsel Handelingen, vergaderjaar 2021–2022, nr. 1836.

Vraag 1

Kunt u bevestigen dat het stikstofoverschot in de landbouw, ondanks de uitspraak van de Raad van State in 2019 over de PAS, in 2020 niet afgenomen, maar zelfs toegenomen is?¹

Antwoord 1

Het depositieoverschot is in 2020 gestegen t.o.v. 2019. Het is het beeld van een trend die we al sinds 2010 zien. Het stikstofoverschot naar de bodem (o.a. nitraat) is toegenomen onder meer door de toename in het gebruik van (stikstof) kunstmest. In 2020 was deze toename ongeveer 4,5 procent ten opzicht van 2019. Deze toename kan leiden tot meer uit- en afspoeling van stikstof naar het grond- en oppervlaktewater waardoor onze waterkwaliteit verslechtert. Dit is ook precies de reden waarom voor een integrale stikstofaanpak is gekozen en staat los van de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State (hierna: de Raad van State) over de PAS (ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1603).

De toename van het gebruik van stikstofkunstmest past niet bij de wens van LNV om kringlopen meer te sluiten. De Minister van LNV zet zich in om het gebruik van kunstmestvervangers uit dierlijke mest meer mogelijk te maken. Dan kan de toepassing van stikstofkunstmest afnemen.

Daarnaast neemt het kabinet maatregelen in het kader van het 7^e actieprogramma Nitraatrichtlijn om te gaan voldoen aan de eisen van de Europese Nitraatrichtlijn en de Kaderrichtlijn Water.

¹ Centraal Bureau voor de Statistiek, 26 januari 2022, «Stikstofoverschot landbouw in 2020 iets toegenomen», <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2022/04/stikstofoverschot-landbouw-in-2020-iets-toegenomen>

Tussen 2010 en 2020 is de stikstof uitstoot naar de lucht (ammoniak) uit stallen afgenomen met name door het gebruik van emissiearmere technieken zoals luchtwassers.

Vraag 2

Kunt u bevestigen dat wanneer alle natuurvergunninghouders hun ongebruikte (latente) ruimte volledig zouden opvullen, dit nog tot jaarlijks 30 miljoen kilo extra stikstofuitstoot zou leiden (op een jaarlijkse totale uitstoot van 177 miljoen kilo)?^{2 3}

Antwoord 2

Er wordt verwezen naar berekeningen door het Platform voor onderzoeksjournalistiek Investico. Deze hebben betrekking op het verschil tussen de vergunde uitstoot en de daadwerkelijke uitstoot, oftewel het extrapoleren van de gerapporteerde uitstoot van vergunde veestallen met de 25% latente ruimte uit de inventarisatie onbenutte emissieruimte in vergunningen van veehouderijen rondom de Peelvenen.

Bij extern salderen kan, op basis van beleidsregels en bestuurlijke afspraken (Kamerstuk 32 670, nr. 167) alleen gesaldeerd worden met de feitelijk gerealiseerde capaciteit. Dat betekent dat de niet-gerealiseerde capaciteit, die onderdeel uitmaakt van de latente ruimte, bij het intrekken van de vergunning van de saldogever komt te vervallen. Bovendien wordt 30% van de depositie van de saldogever afgeroomd.

Het is de vraag of veehouderijen onbenutte latente ruimte ook daadwerkelijk kunnen gebruiken. In het door Investico gebruikte onderzoek wordt onderkend dat de latente ruimte in milieuvergunningen en -meldingen van veehouderijen een stabiel gegeven is. Door andere regelgeving, bijvoorbeeld t.a.v. dierrechten, fosfaatrechten, mestverwerking, milieuregelgeving en financiële en economische belemmeringen, wordt ingebruikname van latente ruimte al beperkt. Samen met de provincies onderzoek ik momenteel hoe ongewenste ingebruikname van latente ruimte in vergunningen verder kan worden beperkt. Ik zal uw Kamer voor de zomer hierover informeren.

Vraag 3

Erkent u dat er ernstige twijfels bestaan onder juristen over de wettelijke basis voor de overdraagbaarheid van natuurvergunningen, oftewel extern salderen, omdat natuurvergunningen worden afgegeven en geldig zijn voor specifieke activiteiten op specifieke locaties?⁴ Hoe beoordeelt u dit?

Antwoord 3

Nee, dat erken ik niet. Extern salderen is het op verzoek van de saldogever inperken of intrekken van een toestemmingsbesluit voor het ene project, waardoor de veroorzaakte stikstofdepositie op stikstofgevoelige habitattypen of leefgebieden van soorten in een Natura 2000-gebied afneemt, ten gunste van toestemmingverlening aan een project op een andere locatie dat stikstofdepositie veroorzaakt op dezelfde stikstofgevoelige habitattypen of leefgebieden van soorten in het gebied.

Dit is een in de jurisprudentie toegestane vorm van mitigatie. Verwezen wordt naar punt 39.7 van de PAS-uitspraak waarin de Raad van State oordeelt dat extern salderen kan als wordt voldaan aan de voorwaarden voor extern salderen die eerder in de rechtspraak zijn gesteld (de Raad van State verwijst daarbij naar de uitspraak ABRvS 13 november 2013, ECLI:NL:RVS:2013:1931) én als uitgesloten is dat de saldoafnames waarmee extern gesaldeerd wordt, betrokken kunnen zijn in de stoppersruimte die in het kader van het PAS beschikbaar wordt of is gesteld.

Ten opzichte van de door de Raad van State geformuleerde voorwaarden hebben Rijk en provincies aanvullende eisen gesteld die onder meer zijn opgenomen in de beleidsregels van de provincies. Er kan op grond van die

² De Groene Amsterdammer, 2 juni 2021, «Nieuwe vergunningsregels bieden ruimte voor meer stikstofuitstoot», <https://www.groene.nl/artikel/nieuwe-vergunning-regels-bieden-ruimte-voor-meer-stikstofuitstoot>

³ Internetpagina van het Centraal Bureau voor de Statistiek, «Stikstofemissies naar lucht», <https://www.cbs.nl/nl-nl/dossier/dossier-stikstof/stikstofemissies-naar-lucht>

⁴ Tijdschrift voor Agrarisch recht, 31 december 2021, «Stikstofrechten: gouden bergen of gebakken lucht?», <https://denhollander.info/artikel/17018>

beleidsregels alleen worden gesaldeerd met ruimte binnen de feitelijk gerealiseerde capaciteit, waarvan vervolgens eerst nog 30% wordt afgeroomd waarmee niet gesaldeerd kan worden. Daaraan is in meer recente jurisprudentie van de Raad van State toegevoegd dat als extern salderen door de overheid als mitigerende maatregel wordt ingezet, de eis geldt dat de daaraan gekoppelde intrekking of beperking van de vergunning voor het saldogevende bedrijf geen maatregel is die al nodig was om behoud van de relevante natuurwaarden in het Natura 2000-gebied te borgen en de Natura 2000-instandhoudingsdoelstellingen te halen (zie bijv. ABRvS 30 september 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2318). Overigens zijn stikstofrechten geen eigendom (zie uitspraak van de rechtbank Den Haag van 15 juli 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:6375).

Vraag 4

Kunt u bevestigen dat er in Wormer (Noord-Holland) stikstofruimte voor een appartementencomplex werd gevonden door te salderen met een natuurvergunning van een veevoerfabriek die al twintig jaar dicht was?⁵ Kunt u bevestigen dat Rijkswaterstaat voor de stikstofuitstoot van de verlenging van de A15 bij Nijmegen stikstofruimte gebruikt van een veehouder die een jaar eerder al naar Canada was geëmigreerd?⁶

Antwoord 4

De provincie Noord-Holland heeft hier als bevoegd gezag toestemming voor verleend. Ik vertrouw erop dat de provincie zich aan de eigen beleidsregels houdt.

Rijkswaterstaat sluit voor extern salderen alleen overeenkomsten met bedrijven die daadwerkelijk in bedrijf waren of konden zijn op basis van hun vergunning. Het uitgangspunt dat daarbij gehanteerd wordt is de vergunde «feitelijk gerealiseerde capaciteit». Dit is afgesproken tussen Rijk en provincies (en gemeenten) en door de voormalige Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit aan de Kamer gecommuniceerd (Kamerstuk 32 670, nr. 167). Bij een veehouderij betekent dit dat de stallen nog aanwezig zijn op het moment van het sluiten van de overeenkomst. Dat is ook van toepassing op de ViA15. In dit geval is gehandeld binnen de geldende juridische kaders en beleidsafspraken.

Vraag 5

Erkent u dat door deze oude vergunningen niet in te nemen, maar opnieuw in te zetten voor nieuwe stikstofuitstoot, dit bijdraagt aan de nog steeds toenemende stikstofuitstoot en verslechtering van natuurgebieden?

Antwoord 5

Salderen met slapende vergunningen is op basis van de geldende beleidsregels niet mogelijk. Met slapende vergunningen worden vergunningen bedoeld die al een tijd niet meer worden gebruikt en ook niet meer in gebruik genomen kunnen worden, bijvoorbeeld omdat gebouwen er niet meer staan of er een bouwvergunning nodig is om een activiteit weer op te kunnen starten.

Vraag 6

Staat u achter uw uitspraak: «Als we hele oude vergunningen gaan afstoffen en die ruimte inzetten, dan doen we niks voor de natuur. Dat noem ik de randjes opzoeken. Die tijd is voorbij.»⁷

Antwoord 6

Ja, ik sta achter die uitspraak.

⁵ NRC, 27 januari 2022, «Creatief stikstofpuzzelen: vier opmerkelijke manieren waarop overheden stikstofruimte creëren», <https://www.nrc.nl/nieuws/2022/01/27/wat-je-allemaal-kunt-doen-met-stikstofrechten-van-bedrijven-die-zijn-gestopt-a4083548>

⁶ Het Financieele Dagblad, 19 september 2021, «Trukendoos van Rijkswaterstaat bij aanleg A15 wekt wrevel op in Gelderland», <https://fd.nl/economie/1413041/trukendoos-van-rijkswaterstaat-bij-aanleg-a15-wekt-wrevel-op-in-gelderland-kti1ca4IHZRX>

⁷ Trouw, 28 januari 2022, «Waarom spelen provincies een kat-en-muisspel met rechters over stikstof?», <https://www.trouw.nl/duurzaamheid-natuur/waarom-spielen-provincies-een-kat-en-muisspel-met-rechters-over-stikstof-b87615fc/>

Vraag 7

Kunt u bevestigen dat de rechtbank Oost-Brabant in de zaak over de Amercentrale in Geertruidenberg heeft geoordeeld dat niet tot in het einde der dagen intern gesaldeerd moet kunnen worden met de latente ruimte uit een oude vergunning, waarbij het stelde: «zolang ongelimiteerd gebruik kan worden gemaakt van bestaande rechten uit het verleden is het dweilen met de kraan open»?⁸

Antwoord 7

De rechtbank Oost-Brabant oordeelde in de uitspraak over de Amercentrale dat met emissieruimte die niet kan worden gebruikt zonder nieuwe toestemming, en die niet passend is beoordeeld, alleen mag worden gesaldeerd als er genoeg daling van stikstofdepositie wordt gerealiseerd. Met deze uitspraak brengt de rechtbank een nuancering aan op de geldende jurisprudentie van de Raad van State dat gesaldeerd mag worden met toegestane emissieruimte, ongeacht of die feitelijk wordt gebruikt.

Vraag 8

Kunt u bevestigen dat ook het Interprovinciaal Overleg (IPO) in een evaluatie heeft geconcludeerd dat de huidige beleidsregels voor intern en extern salderen niet uit kunnen sluiten dat de stikstofuitstoot toeneemt?⁹

Antwoord 8

Over het algemeen volstaat het afroombepaalde van 30% om feitelijke depositiestijging te voorkomen, omdat de latente ruimte in vergunningen gemiddeld 30% bedraagt. In de evaluatie van de beleidsregels concludeert het IPO dat in individuele gevallen (lokale) depositiestijging niet is uitgesloten, bijvoorbeeld wanneer een specifieke saldogever meer latente ruimte in de vergunning heeft dan 30%. Samen met de provincies onderzoek ik momenteel hoe ongewenste ingebruikname van latente ruimte in vergunningen kan worden beperkt. Ik zal uw Kamer voor de zomer hierover informeren.

Vraag 9

Kunt u bevestigen dat zowel de rechtbank Noord-Nederland als de rechtbank Midden-Nederland besluiten voor de uitbreidingen van veehouderijen hebben vernietigd, omdat zij oordelen dat de effectiviteit van staltechnieken zoals luchtwassers en emissiearme stalvloeren onvoldoende bewezen is om de stikstoftoename door uitbreidingen te compenseren (middels intern salderen)?^{10 11} Kunt u bevestigen dat de rechtbank Midden-Nederland hierbij heeft aangegeven: «Het is aan het kabinet en aan de wetgever om in actie te komen voor een oplossing die verder gaat dan een individuele rechtszaak»?¹²

Antwoord 9

Dat klopt. Emissiefactoren in de Regeling ammoniak en veehouderij (Rav) geven de te verwachten gemiddelde emissie per dierplaats van een staltechniek weer en komen tot stand op basis van beoordeling in praktijkstallen bij goed gebruik van die techniek. In deze uitspraken heeft de rechter geoordeeld dat er twijfel is of de emissiefactoren in individuele gevallen voldoende zekerheid geven over de werkelijke emissie van het veehouderijbedrijf in het kader van de Wet natuurbescherming. Door de toepassing van de Rav-emissiefactoren bij intern salderen (d.w.z. verminderen emissie per dier en

⁸ Trouw, 8 december 2022, «Rechtbank: Regels voor stikstof deugen niet», <https://www.trouw.nl/duurzaamheid-natuur/rechtbank-regels-voor-stikstof-deugen-niet-bc6c09dd/>

⁹ Interprovinciaal Overleg, juli 2021, «Evaluatie van de provinciale Beleidsregels intern en extern salderen», <https://www.bij12.nl/wp-content/uploads/2022/01/Evaluatie-uitvoering-beleidsregels-in-en-extern-salderen.pdf>

¹⁰ Nieuwe Oogst, 13 maart 2021, «Rechtbank vernietigt vergunning voor uitbreiding Friese melkveehouderij», <https://www.nieuweoogst.nl/nieuws/2021/03/13/rechtbank-vernietigt-vergunning-voor-uitbreiding-friese-melkveehouderij>

¹¹ Trouw, 22 september 2021, «Uitspraak rechtbank zet vergunningen voor nieuwe veestallen op de tocht», <https://www.trouw.nl/duurzaamheid-natuur/uitspraak-rechtbank-zet-vergunningen-voor-nieuwe-veestallen-op-de-tocht-b1d5ac56/>

¹² Rechtbank Midden-Nederland, 22 september 2021, «Rechtbank vernietigt stikstofbesluiten Utrechtse veehouderijen», Rechtbank vernietigt stikstofbesluiten Utrechtse veehouderijen | Nieuws | Rechtspraak

toename van aantal dieren) stond volgens deze rechtbanken niet zonder meer vast dat geen sprake was van een toename van de ammoniakdepositie op een Natura 2000-gebied. Daardoor stond eveneens niet vast dat verlening van een vergunning niet zou kunnen leiden tot significante gevolgen voor een Natura 2000-gebied.

Ik begrijp dat de rechtbanken snel meer duidelijkheid willen hebben over het stikstofbeleid. Daar wordt hard aan gewerkt. Er worden verschillende stappen gezet om ervoor te zorgen dat de benodigde stikstofreductie wordt behaald. Een voorbeeld is de Wet stikstofreductie en natuurverbetering. Daarnaast wordt er op moment bezien hoe invulling gegeven kan worden aan de afspraken uit het Coalitieakkoord. Ik informeer de Kamer daarover in de hoofdlijnenbrief. Daarbij kijk ik uiteraard ook naar de uitspraken van de rechtbanken.

Vraag 10

Kunt u bevestigen dat het Ministerie van LNV de provincies Friesland en Utrecht ondersteunt in hun hoger beroep tegen deze rechterlijke uitspraken?^{13 14} Zo ja, hoe vindt u deze houding te rijmen met uw eigen uitspraak dat «de tijd van de randjes opzoeken voorbij is»?

Antwoord 10

De provincie Friesland heeft het hoger beroep ingetrokken. Zoals aangegeven in antwoorden op Kamervragen van het lid Van Campen (VVD)(Aanhangsel Handelingen, vergaderjaar 2021–2022, nr. 1022) ondersteun ik de provincie Utrecht in het hoger beroep dat bij de Raad van State is ingesteld. Daarmee geef ik uitvoering aan de motie van de leden Van Campen en Boswijk over provincies maximaal steunen in hoger beroep die uw Kamer heeft aangemen. Het hoger beroep kan de duidelijkheid ten goede komen ten aanzien van de vraag of en zo ja onder welke voorwaarden de toepassing van de betreffende Rav-emissiefactoren in het kader van de Wnb mogelijk blijft. Met die duidelijkheid is eenieder gediend.

Vraag 11

Deelt u het inzicht dat we hoe dan ook moeten voorkomen dat de stikstofuitstoot verder blijft toenemen? Zo ja, bent u bereid het intern en extern salderen tijdelijk *on hold* te zetten totdat er een lange termijn aanpak is vastgesteld waarmee de stikstofdoelen uit het coalitieakkoord met zekerheid zullen worden gehaald? Zo nee, waarom niet?

Antwoord 11

Ik deel dat voorkomen moet worden dat de stikstofuitstoot verder toeneemt. Provincies kunnen als bevoegd gezag besluiten om intern en extern salderen tijdelijk *on hold* te zetten. De provincie Overijssel zag bijvoorbeeld aanleiding om daartoe over te gaan. Ik vind het niet opportuun om alle mogelijkheden voor salderen nu tijdelijk stop te zetten. Ik verken samen met provincies welke stappen we moeten zetten ten aanzien van toestemmingverlening inclusief intern en extern salderen. Voor de zomer informeer ik de Kamer over de uitkomsten hiervan.

Vraag 12

Kunt u deze vragen één voor één en binnen de vastgestelde termijn beantwoorden?

Antwoord 12

De vragen zijn één voor één beantwoord. Een zorgvuldige beantwoording kostte helaas meer tijd dan de reguliere termijn voor beantwoording.

¹³ Melkvee, 13 december 2021, «Minister verwacht begin volgend jaar uitslag onderzoek emissiearme stalsystemen», <https://www.melkvee.nl/artikel/440171-minister-verwacht-begin-volgend-jaar-uitslag-onderzoek-emissiearme-stalsystemen/>

¹⁴ Aanpakstikstof.nl, 19 april 2021, «De rechterlijke uitspraak over het verlenen van een natuurvergunning tbv het wijzigen van een melkveehouderij», <https://www.aanpakstikstof.nl/actueel/nieuws/2021/04/19/de-rechterlijke-uitspraak-over-het-verlenen-van-een-wnb-vergunning-tbv-het-wijzigen-van-een-melkveehouderij>