

Vergaderjaar 2022–2023

35 334

Problematiek rondom stikstof en PFAS

Nr. 260

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR NATUUR EN STIKSTOF

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 30 juni 2023

Het gaat niet goed met veel natuur in Nederland. Steeds meer soorten planten en dieren verdwijnen en de waterkwaliteit staat onder druk vanwege een te hoge stikstofbelasting in bepaalde gebieden. Ook de gevolgen van klimaatverandering zijn zichtbaar. Om Nederland ook in de toekomst gezond en leefbaar te houden, is er een omslag nodig op het gebied van natuur, water, stikstof en klimaat. Daarom werkt het kabinet met onder meer het Programma Stikstofreductie en Natuurverbetering (PSN) en het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG) aan deze opgaven in de samenleving. Een belangrijk onderdeel van deze aanpak is het onontkoombaar verminderen van de stikstofdepositie op stikstofgevoelige natuur door alle sectoren. Op deze manier kan de natuur herstellen, ontstaan er mogelijkheden voor nieuwe ontwikkelingen en werkt het kabinet aan een toekomstbestendig landelijk gebied.

In deze brief informeer ik de Kamer over de voortgang op verschillende onderdelen van de aanpak, te weten de bronmaatregelen van het structurele pakket, de stikstofbanken, maatregelen voor de bouw, intern salderen, extern salderen, emissiearme stallen, PAS-meldingen en de NO_x-emissiereductiedoelen voor industrie, energie en mobiliteit. Ik zal ingaan op besluiten die de afgelopen tijd zijn genomen en de stappen die de komende tijd worden gezet. Hiermee doe ik ook de toezegging af om op zeer korte termijn een brief aan de Kamer te doen toekomen over alle stappen die ik zet rondom extern salderen.

Het uitvoeren van bronmaatregelen voor stikstofreductie is essentieel voor natuurherstel. Ook om toestemmingverlening mogelijk te houden en om op termijn eenvoudiger vergunningen te kunnen verlenen is het nodig dat de stikstofdepositie op stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden blijvend daalt. In deze brief laat ik zien op welke manier ik het beleidskader voor toestemmingverlening aanscherp om ervoor te zorgen dat de dalende lijn, die door het treffen van (aanvullende) bronmaatregelen wordt gerealiseerd, wordt bestendigd.

Bronmaatregelen structurele aanpak

De bronmaatregelen uit het maatregelenpakket van de structurele aanpak stikstof¹ leveren de eerste stikstofreductie op. Ik informeer de Kamer hierover door haar zoals gebruikelijk halfjaarlijks de laatste stand van zaken toe te sturen (bijlage 1). De reductie-opbrengst van dit pakket wordt lager ingeschat dan de oorspronkelijke prognoses. Daarom werkt het kabinet aan bijsturing van het pakket, in aanvulling op het bijsturen van individuele maatregelen. Conform het advies van Remkes heeft het kabinet inmiddels onder meer een aanpak piekbelasting gepresenteerd.²

Op dit moment bevindt tweederde van het maatregelenpakket zich in de uitvoeringsfase. Bij een aantal maatregelen is oponthoud geconstateerd. Zo is bij AdBlue tijdens de voorbereiding van de uitvoering van deze maatregel gebleken dat er mogelijk nog geen juridische grondslag is op basis waarvan de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) het toezicht op het juiste gebruik van AdBlue in vrachtwagens op de weg kan uitvoeren. Voor de maatregel mestverduunning wordt gezocht naar een alternatieve invulling. Over AdBlue wordt in Q3 2023 meer duidelijkheid verwacht. Voor Mestverduunning zal er eind 2023/begin 2024 meer helderheid zijn. Tegelijkertijd worden de maatregelen uit de structurele aanpak stikstof voortgezet en waar nodig gezorgd voor bijsturing en aanvulling.

Stikstofbanken

In de Kamerbrief van 25 november 2022³ is aangekondigd dat het kabinet inzet op de doorontwikkeling van stikstofbanken, waarin beschikbare stikstofdepositieruimte voor activiteiten wordt opgenomen. Dit betreft het reeds bestaande landelijke Stikstofregistratiesysteem (SSRS), de specifieke provinciale doelenbanken, een landsdekkende microdepositiebank en daarnaast de nog in te stellen rijksbanken. AERIUS-Register is het instrument om extern salderen door middel van stikstofbanken te faciliteren. Bij het gebruik van dit instrument gelden dezelfde uitgangspunten als bij extern salderen buiten de stikstofbanken. Momenteel bevat AERIUS Register alleen nog het SSRS.

In de Kamerbrief van 1 mei 2023 over de herprioritering van stikstofdepositieruimte⁴ in het SSRS heb ik aangegeven dat herprioritering een wijziging van de Regeling natuurbescherming vergt. Met deze regelingswijziging worden daarnaast ook stikstofbanken van de provincies opgenomen in de Regeling natuurbescherming en wordt geregeld dat daarvoor door alle stikstofbanken gebruik gemaakt wordt van AERIUS-Register. Met de regelingswijziging wordt daarnaast een aantal rijksbanken ingesteld. De Ministers voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, Infrastructuur en Waterstaat, voor Klimaat en Energie en van Defensie, krijgen de mogelijkheid om depositieruimte te registreren in een aparte stikstofbank in AERIUS-Register, en om ruimte uit deze banken toe te (laten) delen aan projecten.

Het ontwerp van deze regeling is in consultatie⁵ t/m 31 juli 2023 en het streven is de regeling 1 oktober 2023 in werking te laten treden. Het gebruik van reeds bestaande provinciale stikstofbanken en de microdepositiebank zal na inwerkingtreding van de regelingswijziging gaan

¹ Kamerstuk 35 334, nr. 82.

² Kamerstukken 30 252 en 35 334, nr. 96.

³ Kamerstukken 34 682 en 35 334, nr. 108.

⁴ Kamerstuk 35 334, nr. 251.

⁵ http://internetconsultatie.nl/rnb_or_stikstof.

plaatsvinden op dezelfde juridische grondslag en in hetzelfde systeem (AERIUS-Register) als de rijksbanken. Door gebruik te maken van hetzelfde technische systeem ontstaat er beter inzicht in geregistreerde depositieruimte. Het streven is om begin oktober 2023 de stikstofbanken gereed te hebben voor gebruik.

Maatregelen voor de bouw

Het vervallen van de bouwvrijstelling raakte de bouwsector in het bijzonder. Het kabinet kondigde daarom enkele maatregelen aan gericht op de bouw.⁶ Zo blijft het stikstofregistratiesysteem beschikbaar voor woningbouwprojecten en voor veiligheid en renovatie ten aanzien van Rijkswegen. Ook is vanuit de structurele aanpak 500 miljoen euro beschikbaar voor bronmaatregelen in de bouw. Vorig jaar heeft het kabinet besloten om daar 400 miljoen aan toe te voegen, vanuit de reservemiddelen van de structurele aanpak. Deze middelen worden ingezet via het programma Schoon en Emissieloos Bouwen (SEB). Want een schonere bouw heeft positieve effecten op de stikstofdepositie en daarmee op de natuur. Het programma helpt marktpartijen en (mede-)overheden om versneld de overstap te maken naar schoon en emissieloos bouwmaterieel. In mei is de Subsidieregeling Schoon en Emissieloos bouwmaterieel weer opengesteld. Ook zet het programma in op kennis en innovatie rond bijvoorbeeld modulaire en duurzame bouw, en stelt het de aanbestedende Rijksdiensten en ProRail in staat om bij aanbestedingen hogere duurzaamheidseisen te stellen aan bouwmaterialen. Voor mede-overheden wordt gewerkt aan ondersteuning voor het kunnen stellen van deze hogere eisen, via een specifieke uitkering (SPUK). Het streven is om na de zomer een convenant te sluiten waarin partijen zich committeren aan de maatregelen die nodig zijn om de emissiereductiedoelstellingen te behalen.

Het kabinet werkt daarnaast aan administratieve lastenverlichting voor initiatiefnemers van bouwprojecten en medeoverheden. Dit gebeurt onder meer in de vorm van gestandaardiseerde inzichten in emissies en deposities van bouwprojecten. Zo loopt er vanuit Topsector Logistiek (ministeries van Economische Zaken en Klimaat en Infrastructuur en Waterstaat) een project om beter inzicht te geven in de NO_x-emissies in de bouw. In lijn met de motie van de leden Geurts en Grinwis⁷, doet het Kabinet ook onderzoek naar gestandaardiseerde inzichten in ecologische effecten van projecten op stikstofgevoelige Natura2000-leefgebieden. Hiervoor worden categorieën van woningbouwprojecten in kaart gebracht, en aangevuld met generieke informatie, kentallen en ecologisch onderzoek. Het doel is dat initiatiefnemers zo snel kunnen beoordelen of hun project al dan niet vergunningplichtig is. Juridische houdbaarheid is leidend in de uitwerking van een dergelijke generieke voortoets. Het streven is om hier eind 2023 voor woningbouwprojecten meer inzicht in te kunnen bieden. Daarna zal ook worden bekeken of dit instrument toegepast kan worden voor andere type projecten.

Zoals toegelicht in de Kamerbrief van 25 november 2022 is het doel voor de langere termijn om toestemmingverlening te vereenvoudigen en meer ontwikkelperspectief te bieden voor economische en maatschappelijke activiteiten. Het kabinet zal daarom de mogelijkheden onderzoeken voor een nieuw systeem van toestemmingverlening. De implementatie in wet- en regelgeving, evenals de daadwerkelijke toepassing ervan, kan plaatsvinden zodra natuur- en bronmaatregelen zijn uitgevoerd en de staat van natuur aantoonbaar is verbeterd. Met de verkenning van dit

⁶ Kamerstukken 34 682 en 35 334, nr. 108.

⁷ Kamerstuk 32 847, nr. 1032.

nieuwe perspectief op toestemmingverlening kan eerder gestart worden. Daarbij geldt als uitgangspunten dat een nieuw stelsel toekomstbestendig en praktisch toepasbaar is en zijn wetenschappelijke onderbouwing en het voldoen aan de eisen van de Vogel- en Habitatrichtlijn leidend.

Intern salderen

Momenteel is er geen natuurvergunning nodig voor intern salderen. Bij intern salderen wordt een bestaande activiteit gewijzigd of uitgebreid zonder dat de stikstofdepositie toeneemt ten opzichte van de vergunde activiteit (de «referentiesituatie»).⁸ In de Kamerbrief van 25 november 2022 heeft het kabinet een vergunningplicht voor intern salderen aangekondigd. Op basis hiervan kunnen bevoegde gezagen toetsen op ongewenste effecten en voorwaarden stellen aan intern salderen, bijvoorbeeld ten aanzien van de ingebruikname van latente ruimte. Ook zorgt de vergunningplicht ervoor dat de natuurvergunning meer overeenkomt met wat er op het bedrijf gebeurt.

Op dit moment werk ik aan een voorstel voor wetswijziging voor de invoering van deze vergunningplicht. De consultatiereacties worden op dit moment gewogen en verwerkt zodat het wetsvoorstel voor advies aan de Afdeling advisering van de Raad van State kan worden aangeboden. Om te voorkomen dat een initiatiefnemer voor iedere vorm van intern salderen een vergunning moet aanvragen, wordt de reikwijdte voor de vergunningplicht voorafgaande aan de inwerkingtreding bij algemene maatregel van bestuur (amvb) ingeperkt.

Het is niet de bedoeling dat voor iedere kleine of tijdelijke wijziging of activiteit een vergunning nodig is. Dit wordt nader uitgewerkt, waarbij ook wordt gekeken naar ondermeer woningbouw. Daarnaast zal ook worden gekeken naar de vraag of er ruimte is om geen of minder beperkingen op te leggen aan bijzondere projecten in het kader van de energietransitie, defensie en Kaderrichtlijn Water (KRW) en waterveiligheid. Daarbij werk ik samen met betrokken departementen en provincies aan interbestuurlijke afspraken over de voorwaarden waar intern salderen aan moet voldoen.

Extern salderen

Omdat de natuur momenteel nog sterk overbelast is, moeten op veel plekken mitigerende maatregelen worden getroffen voordat toestemming kan worden verleend aan nieuwe activiteiten. Salderen is een van de weinige mogelijkheden om dat te doen. Bij extern salderen wordt een nieuwe activiteit mogelijk gemaakt doordat een activiteit op een andere locatie (gedeeltelijk) stopt. Extern salderen is vooralsnog een belangrijk instrument om vergunningen te kunnen verlenen voor nieuwe ontwikkelingen, bijvoorbeeld op het gebied van woningbouw, de energietransitie, veiligheid en renovatie van infrastructuur, en de transitie van de landbouw. Tegelijkertijd zijn de mogelijkheden die extern salderen biedt beperkt, zolang de natuur onder druk staat. Zo hebben verschillende provincies besloten extern salderen voorlopig niet of nauwelijks meer toe te staan naar aanleiding van de (concept-)natuurdoelanalyses die zij hebben laten opstellen.

Regie op stikstofruimte bij extern salderen

In 2020 hebben Rijk en provincies afgesproken dat zij elkaar informeren over voorgenomen transacties op basis van extern salderen wanneer zij zelf als initiatiefnemer optreden.

⁸ ABRvS 20 januari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:71 (Logtsebaan), punt 17.2.

De afgelopen periode heb ik samen met betrokken departementen en medeoverheden gewerkt aan het verduidelijken van de bestaande afspraken en het maken van aanvullende afspraken. Het uitgangspunt is dat de initiatiefnemende overheidspartij vroegtijdig overlegt met een provincie, in de rol van gebiedscoördinator, over een voorgenomen transactie. Zo wordt voorkomen dat overheden elkaar verrassen. De aanvullende afspraken beschrijven een duidelijke werkwijze voor het wederzijds informeren en overleggen bij extern saldeertransacties. Het is belangrijk om zicht te houden op voorgenomen transacties en te voorkomen dat potentiële saldogevers door meerdere overheden tegelijkertijd worden benaderd. Zo kan vroegtijdig worden afgewogen of de stikstofruimte naar de natuur moet of kan worden ingezet voor nieuwe ontwikkelingen. Daarbij kan ook gezocht worden naar win-win situaties, bijvoorbeeld ten aanzien van het gebruik van restruimte voor maatschappelijk relevante projecten.

In verschillende moties heeft de Kamer aangedrongen op meer regie op het gebruik van stikstofruimte bij extern salderen. Ik heb met medeoverheden afgesproken om meer te gaan sturen op de inzet van restruimte bij extern salderen tussen private partijen, zodat de stikstofruimte die vrijkomt bij extern salderen optimaal wordt benut. Daarbij moet telkens de afweging plaatsvinden of en hoe deze ruimte kan worden gebruikt voor nieuwe initiatieven. De komende maanden werken we de invulling van deze sturingsmogelijkheden verder uit.

Robuustheid van extern salderen

Voor extern salderen gelden voorwaarden, die volgen uit jurisprudentie en beleidskeuzes. Zo wordt uitgegaan van de gerealiseerde capaciteit. Dat wil zeggen de depositie die samenhangt met het gebruik van de installaties en/of gebouwen die daadwerkelijk zijn gebouwd. Daarbij wordt een generiek afroompercentage van (minstens) 30% toegepast om te corrigeren voor latente ruimte. Dit percentage is gebaseerd op een inschatting van de gemiddelde latente ruimte in natuurvergunningen.⁹ Ondanks deze voorwaarden bestaat er bij extern salderen een risico op feitelijke depositiestijging op stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden, als de latente ruimte in een vergunning groter is dan 30% of als de bedrijfsvoering al geruime tijd is gestopt (zogenoemde slapende vergunningen). Daarom heb ik de afgelopen tijd samen met de bevoegde gezagen gewerkt aan het aanscherpen van de voorwaarden. De heer Remkes heeft geadviseerd het afroompercentage te verhogen: «*Ook maatregelen om nieuwe ontwikkelingen te vergunnen, moeten bijdragen aan het herstel van de natuur. Ik stel voor om bij iedere vergunning 40% extra ruimte te maken voor het herstel van de natuur. Dat betekent dat er per ontwikkeling meer ruimte gemaakt wordt dan strikt noodzakelijk is. Zo is zeker dat elke ontwikkelingsmaatregel óók bijdraagt aan de natuur.*» In de brief van 25 november heeft het kabinet aangegeven in te zetten op verhoging van het afroompercentage naar 40%.

In de uitwerking hebben we een effectievere manier gevonden om het risico op feitelijke depositiestijging bij extern salderen te beperken. Dat kan door uit te gaan van de benutte capaciteit in plaats van de gerealiseerde capaciteit. Benutte capaciteit is de stikstofdepositie van de activiteiten die daadwerkelijk worden uitgevoerd. Extern salderen met slapende vergunningen wordt hiermee ook effectief voorkomen. Bovendien biedt dit de mogelijkheid om meer maatwerk toe te passen in

⁹ Bijlage Kamerstukken 34 682 en 35 334, nr. 108. In een desk research naar de omvang van latente ruimte in Wnb-vergunningen is geconstateerd dat latente ruimte in de agrarische sector tussen de 25% en 40% ligt. In de industrie is de variatie groter.

de voorwaarden en beter aan te sluiten bij de situatie van individuele bedrijven.

Ik vind het belangrijk dat deze nieuwe grondslag werkbaar is in de praktijk. Daarom laat ik onderzoek uitvoeren naar een definitie van benutte capaciteit die voor initiatiefnemers en bevoegde gezagen uitvoerbaar en toepasbaar is. In het onderzoek worden ook de prikkels die uitgaan van deze nieuwe grondslag meegenomen en de mogelijkheden om verkeerde prikkels te voorkomen of verkleinen.

Wanneer uit het onderzoek blijkt dat benutte capaciteit een toepasbaar aangrijpingspunt is voor extern salderen, maak ik met de bevoegde gezagen afspraken over de implementatie. Op dat moment maken we ook interbestuurlijke afspraken over de wijze waarop private initiatieven kunnen gaan bijdragen aan de natuur, conform het advies van de heer Remkes. Als het onderzoek aanleiding geeft om niet over te gaan op benutte capaciteit, dan blijft de grondslag gerealiseerde capaciteit en wil ik interbestuurlijke afspraken maken om het afroompercentage te verhogen naar 40%. Ik zal de Kamer hierover in het vierde kwartaal van 2023 informeren.

Het kabinet heeft in de Kamerbrief van 25 november 2022 ook aangegeven gunstiger saldeervoorwaarden te willen hanteren voor projecten die op termijn bijdragen aan emissiereductie, zoals projecten in het kader van het Meerjarenprogramma Infrastructuur en Klimaat (MIEK). De afgelopen tijd heb ik samen met betrokken departementen en provincies geconstateerd dat er nader onderzoek nodig is om te komen tot juridisch houdbare voorwaarden, waar duidelijk afgebakende groepen projecten daadwerkelijk baat bij kunnen hebben in de praktijk. Daarbij wordt ook bekeken of projecten ten behoeve van de energietransitie en de KRW, die bijdragen aan natuurherstel, hiervoor in aanmerking komen. Als het onderzoek bruikbare handvatten biedt, zal ik interbestuurlijke afspraken maken om de voorwaarden voor extern salderen hierop aan te passen en te implementeren. Ik zal de Kamer hierover in het vierde kwartaal van 2023 informeren.

Monitoren van extern salderen

Op dit moment wordt de evaluatie van het beleid voor extern salderen uitgevoerd. Hierin wordt, conform de motie van het lid Grinwis c.s.¹⁰ en de toezegging aan de heer Bisschop¹¹, ook onderzocht of het mogelijk en wenselijk is om het uitwisselen van NH₃ voor NO_x bij extern salderen te voorkomen. Ik zal de resultaten van de evaluatie in het najaar van 2023 met de Kamer te delen.

Vooruitlopend op de evaluatie heb ik, naar aanleiding van de toezegging aan de heren Boswijk¹² en Omtzigt¹³, aan de bevoegde gezagen gevraagd om een eerste beeld te geven in hoeverre Rijk en provincies gesaldeerd hebben resp. stikstofruimte hebben «verworven». In de evaluatie wordt deze informatie verder aangevuld en wordt ingegaan op de informatie-uitwisseling tussen overheden. Uiteraard zijn overheden niet de enigen

¹⁰ Kamerstuk 30 252, nr. 58.

¹¹ Handelingen II 2022/23, nr. 22, item 3 – 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.

¹² Handelingen II 2022/23, nr. 22, item 3 – 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.

¹³ Kamerstuk 34 682, nr. 154.

die extern salderen, ook private partijen maken hier gebruik van. Deze transacties worden ook meegenomen in de evaluatie.¹⁴

Bij extern salderen wordt het geheel of gedeeltelijk beëindigen van een activiteit als mitigerende maatregel ingezet voor een depositiebijdrage van een project. De saldogever betaalt doorgaans een vergoeding aan de saldonemer voor het (gedeeltelijk) stoppen van de activiteit. Daarbij is het van belang dat geborgd wordt dat de activiteit geheel of gedeeltelijk wordt beëindigd en de depositiedaling met zekerheid plaatsvindt. Dat kan bijvoorbeeld door het intrekken of wijzigen van de natuurvergunning voor een bedrijf of door wijziging van het bestemmingsplan, waardoor een bepaalde activiteit niet meer is toegestaan.

In bijgevoegde bijlagen wordt de «omvang» van de overeenkomst voor de overzichtelijkheid uitgedrukt in kg emissie NH₃ van de activiteiten waarop de overeenkomst ziet. Deze emissie is bepaald op basis van de op moment van overeenkomst vigerende emissiefactoren. Hierbij moet worden opgemerkt 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 hexagoon in een Natura 2000-gebied, die onder andere afhankelijk is van de afstand van de saldogever tot het gebied.

Provincies

Allereerst zijn er overeenkomsten gesloten ten behoeve van extern salderen. Voor de overeenkomsten gesloten door de provincies verwijs ik naar de tabel in bijlage 2. Provincies hebben 29 overeenkomsten gesloten in de periode tussen mei 2019 en februari 2023. Dit is als volgt onder de provincies verdeeld: Flevoland 1, Utrecht 1, Fryslan 2, Limburg 4, Gelderland 5 en Noord-Brabant 10. Daarnaast is Noord-Brabant bij 6 overeenkomsten betrokken middels deelnemingen.

De transacties hebben overwegend betrekking op (reconstructie van) infrastructuur en de vulling van provinciale depositiebanken. De provincies Drenthe, Zeeland, Groningen, Overijssel, Noord-Holland en Zuid-Holland hebben geen overeenkomsten gesloten met als doel het «verwerven» van stikstofruimte. Reguliere provinciale aankopen in het kader van ontwikkelopgaven (o.m. veenweide, realisatie Natuur Netwerk Nederland, ruilgronden en grondposities) waarbij stikstofruimte kan vrijvallen, zijn nog niet betrokken. Hier is het «verwerven» van stikstofruimte niet de primaire aanleiding.

Rijkswaterstaat

Voor de overeenkomsten gesloten door Rijkswaterstaat verwijs ik naar de tabel in bijlage 3.

Andere overheden

Een overzicht van de overeenkomsten die zijn gesloten door andere overheden, zoals gemeenten, en door bedrijven waarin overheden gezamenlijk een meerderheidsaandeel hebben, zal in het kader van de evaluatie met de Kamer worden gedeeld.

¹⁴ Bijlage Kamerstukken 34 682 en 35 334, nr. 108. Uit de Tussenbalans extern salderen met veehouderijen bleek dat tussen november 2019 en april 2022 ca. 50 vergunningen zijn afgegeven op basis van extern salderen met een veehouderij en dat het grootste gedeelte (meer dan 70%) saldering tussen agrarische bedrijven betreft.

Subsidieregeling sanering varkenshouderijen (Srv)

In het kader van de Srv hebben 278 varkenshouders in 2021 een overeenkomst getekend in het kader van de subsidiering voor de definitieve beëindiging van de productie op hun varkenshouderijlocatie en het niet elders starten van een nieuwe intensieve veehouderij. Deze Srv deelnemers zijn als volgt onderverdeeld over de provincies: Noord-Brabant (173), Limburg (55), Gelderland (27), Overijssel (20) en Utrecht (3). Twee van deze varkenshouders hebben uiteindelijk toch afgezien van deelname. De reductie van de stikstofdepositie door de sluiting van 131 van deze varkenshouderijlocaties heb ik inmiddels als depositieruimte ten behoeve van toestemmingverlening beschikbaar gesteld in het landelijke Stikstofregistratiesysteem (SSRS).

Bij de berekening van deze beschikbaar gestelde ruimte ben ik uitgegaan van de beleidsregels voor extern salderen. Daarnaast heb ik een aftrek toegepast van 15% met het oog op de mogelijkheid van intern salderen door de stoppende varkenshouder ten behoeve van een nieuwe activiteit op dezelfde plek (geen intensieve veehouderij).

Deze in het SSRS beschikbaar gestelde depositieruimte bedroeg gemiddeld 1,2 mol per hectare per jaar. Regionaal gezien verschilt de beschikbaar gestelde ruimte aanzienlijk, gezien de ligging van de productielocaties van de deelnemers en de concentratiegebieden waar de Srv zich op heeft gericht. Met de volgende release van het SSRS, naar verwachting in oktober 2023, zal ik wederom ruimte uit de Srv beschikbaar stellen. Daarna zal ik de balans kunnen opmaken en kunnen aangeven hoeveel depositieruimte er in totaal vanuit de Srv beschikbaar is gesteld voor toestemmingverlening.

Maatregel Gerichte Aankoop (MGA)

In het kader van de Maatregel Gerichte Aankoop werken de provincies aan de afwikkeling van aankoop van veehouderijen rondom stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden. Op de sluitingsdatum van de regeling op 30 november 2022 zijn, als eerste stap in het aankoopproces, met 54 veehouderijen koopovereenkomsten afgesloten. Deze zijn als volgt onderverdeeld over de provincies: Gelderland (8), Noord-Brabant (8), Overijssel (6), Drenthe (4), Groningen (1), Friesland (2) en Limburg (25). De volgende stappen in het aankoopproces die op dit moment plaatsvinden zijn het passeren van de aankoop bij de notaris en daadwerkelijke beëindiging van de bedrijven, met als sluitstuk het intrekken van de vergunningen. De verwachting is dat informatie over de vrijkomende depositieruimte voor toestemmingsverlening via het SSRS eind 2023 beschikbaar kan zijn.

Emissiearme stalsystemen

In de Kamerbrief van 25 november 2022 heeft het kabinet al aangegeven dat initiatiefnemers niet zonder meer gebruik kunnen maken van de Rav-emissiefactoren voor het berekenen van de depositie van deze stalsystemen in het kader van de Wnb. De reden hiervoor is dat uit onderzoeken en jurisprudentie blijkt dat er een te grote onzekerheid bestaat over de effectiviteit van emissiearme stalsystemen, waardoor significante effecten op Natura 2000-gebieden, in het kader van de Wnb, niet zijn uitgesloten. Het onlangs verschenen rapport van de WUR «*schatting van stikstofverliezen uit stallen op basis van de stikstof-fosfaat verhouding in afgevoerde mest. Evaluatie van de NP methode en effect van staltype* (hierna: Review op CBS-methode)» bevestigt de signalen dat

emissiearme stalsystemen minder effectief zijn dan gedacht. Hierover wordt de Kamer separaat en gelijktijdig geïnformeerd.¹⁵

Deze recente onderzoeksuitkomsten leiden ertoe dat er op de korte termijn geen verruiming mogelijk is voor Wnb-toestemmingverlening van emissiearme stalsystemen. De onderzoeken hebben betrekking op bestaande stalsystemen, maar zijn ook voor de nieuwste stalsystemen relevant. Voor alle stalsystemen moet zeker zijn dat de verwachte reductie daadwerkelijk wordt behaald en de effecten zijn geborgd. Ondernemers moeten ook bij investeringen in technische innovaties zekerheid kunnen krijgen of een Wnb-vergunning kan worden verleend. Ook met het oog op de transitie die de landbouw door moet maken vind ik het belangrijk dat bedrijven kunnen innoveren. Daarom werk ik samen met de sector, onderzoekers en medeoverheden met grote urgentie aan het verkrijgen van meer zekerheid over de stikstofreductie van technische innovaties op stalniveau.

Voor de Wnb-toestemmingverlening moeten extra stappen worden gezet. Agrarische ondernemers die van plan zijn om een nieuw emissiearm stalsysteem te bouwen, moeten een natuurvergunning aanvragen en daarbij een passende beoordeling uitvoeren. Zoals aangekondigd in de Kamerbrief van 25 november 2022, laat ik een handreiking opstellen voor het omschakelen naar een emissiearm stalsysteem op een juridisch houdbare manier.

Daarnaast laat ik twee onderzoeken uitvoeren. Het is belangrijk dat de toepassing van de systemen in de praktijk verbetert en dat de variatie in emissie in de praktijk kleiner wordt. Ik laat onderzoek uitvoeren of en hoe het stellen van voorwaarden bij het verlenen van Wnb-vergunningen ten aanzien van de toepassing van de stalsystemen in de praktijk bijdraagt aan een betere toepassing in de praktijk en het verkleinen van de variatie in emissies. Ook laat ik onderzoeken of en voor welke stalsystemen er gebruik kan worden gemaakt van een onzekerheidsfactor¹⁶. Door het toepassen van een onzekerheidsfactor wordt er rekening mee gehouden dat de werking van de betreffende stalsystemen kan verschillen per locatie.

In het vierde kwartaal zijn de handreiking en de onderzoeksresultaten beschikbaar. Op dat moment is voor initiatiefnemers en bevoegde gezagen duidelijk hoe een Wnb-vergunning moet worden aangevraagd, welke extra voorwaarden in Wnb-vergunningen worden gesteld en hoe met de onzekerheid van de meetgegevens moet worden omgegaan. Dan kan toestemmingverlening voor innovatieve emissiearme stallen weer makkelijker worden opgepakt. Ik zal de Kamer in het vierde kwartaal informeren over de mogelijkheden voor toestemmingverlening in het licht van de eisen van de Habitatrichtlijn. Voor de langere termijn zie ik kansen om op een andere wijze toestemming te verlenen. De toepassing van continue metingen en het gebruik van sensoren¹⁷ kan bijvoorbeeld leiden tot meer duidelijkheid over stikstofeffecten in de praktijk.

Naast de gevolgen voor toestemmingverlening is er ook een breder effect op de rol van technische innovaties binnen het Nationaal Programma

¹⁵ Kamerstuk 29 383, nr. 406.

¹⁶ Eerder heeft de WUR onderzoek gedaan of het voor een aantal emissiearme melkveestallen mogelijk is om een onzekerheidsfactor toe te passen bij Wnb-vergunningverlening. Uit dit onderzoek bleek dat het toepassen van een onzekerheidsfactor er bij deze melkveestallen toe leidt dat er niet of nauwelijks nog kan worden uitgegaan van een emissiereductie in individuele gevallen.

¹⁷ Kamerstuk 29 383, nr. 357.

Landelijk gebied (NPLG). Technische innovatie is en blijft een van de mogelijkheden binnen deze brede aanpak, maar de rapporten laten zien dat er in de komende jaren nog veel meer duidelijkheid moet komen over de effectiviteit van deze stalsystemen. Ook moeten afwentelingen naar andere milieucompartimenten worden voorkomen. Samen met de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat werk ik aan het verkrijgen van meer zekerheid over stalemissies en Rav-emissiefactoren om zo duidelijkheid te kunnen bieden aan ondernemers. De Kamer ontvangt hierover separaat een Kamerbrief¹⁸ van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat.

Voortgang legalisatieprogramma

Het kabinet voelt de zware verantwoordelijkheid om de PAS-melders die in beginsel buiten hun schuld geen rechtmatige toestemming hebben zo snel mogelijk te legaliseren. Mede daarom heeft het kabinet besloten meer prioriteit te geven aan de PAS-meldingen in het stikstofregistratiesysteem, zoals aangekondigd in de Kamerbrief van 1 mei jl.¹⁹ Hierdoor komt meer ruimte van de Subsidieregeling sanering varkenshouderijen en aanstaande ruimte van de Maatregel Gerichte Aankoop beschikbaar voor de meldingen als vast komt te staan dat die ruimte niet nodig is voor de natuur. Daarnaast is de Regeling provinciale maatregelen pas-melders in werking getreden waarmee PAS-meldingen door provincies versneld gelegaliseerd kunnen worden.

Zoals gevraagd in motie van het lid Van Campen c.s.²⁰ wordt uw Kamer periodiek geïnformeerd over de voortgang van het legalisatieprogramma. Provincies hebben mij aangegeven dat van het totaal aantal van 2488 meldingen van 596 meldingen is vastgesteld of zij via het legalisatieprogramma een oplossing krijgen. Daarvan hebben 107 meldingen hebben reeds een oplossing. Niet alle 596 meldingen zijn hier al door het bevoegd gezag over geïnformeerd. Hieronder vindt u een nadere toelichting op de voortgang van het legalisatieprogramma in cijfers.

Voortgang legalisatieprogramma in cijfers

Van de 596 meldingen waarvan is vastgesteld of zij een oplossing krijgen;

- voldoen 230 meldingen aan de criteria van het legalisatieprogramma en hebben nog ruimte nodig;
- voldoen 259 meldingen niet aan de criteria van het legalisatieprogramma. Dat is circa 13% van het aantal opgepakte verzoeken. Omdat het vaststellen hiervan makkelijk gaat, is dit aantal relatief hoog;
- hebben 107 meldingen reeds een oplossing.

Van de 107 meldingen met een oplossing hebben:

- 14 melders inmiddels een vergunning verleend gekregen;
- 51 meldingen hebben geen legalisatie nodig omdat er sprake is van dubbele aanvragen (11) of omdat er door de maximale rekenafstand van 25km geen berekende stikstofdepositie op natuur is (40);
- 40 meldingen hebben een bestuurlijk rechtsoordeel gekregen en 2 melding een positieve weigering omdat er geen stikstofruimte

¹⁸ Kamerstuk 29 383, nr. 406.

¹⁹ Kamerstuk 35 334, nr. 251.

²⁰ Kamerstuk 34 682, nr. 136.

nodig is voor legalisatie; zij passen binnen hun bestaande toestemming.

NO_x-emissiereductiedoelen industrie, energie en mobiliteit

Op 10 februari²¹ heb ik de Kamer geïnformeerd over de indicatieve emissiereductiedoelen voor industrie, energie en mobiliteit. Ik heb daarin aangegeven uiterlijk in juli 2023, tegelijk met het vaststellen van de definitieve NH₃-emissiereductiedoelen, te beoordelen of, en zo ja op welke wijze, de doelen in het proces naar definitief nog gewijzigd worden. Hierbij wordt ook gekeken naar de effecten van reeds aangekondigde en mogelijke extra maatregelen en de benodigde en beschikbare middelen. Deze onderzoeken zullen naar verwachting niet eerder dan eind 2023 afgerond zijn. De informatie uit deze analyses is nodig voor zorgvuldige besluitvorming over de definitieve doelen. Naar verwachting zal daarom eind 2023/begin 2024 een besluit genomen kunnen worden over de definitieve NO_x-emissiereductiedoelen. De planning loopt daarmee ook gelijk op met de planning voor het vaststellen van de definitieve (regionale) NH₃-doelen in het kader van het NPLG.

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

²¹ Kamerstukken 34 682 en 35 334, nr. 114.