

Ministerie van Landbouw,
Natuur en Voedselkwaliteit

> Retouradres Postbus 20401 2500 EK Den Haag

De Voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Prinses Irenestraat 6
2595 BD DEN HAAG

Datum 22 februari 2022
Betreft Beantwoording Kamervragen over het overzicht op
stikstofvergunningen en de handel in onbenutte stikstofrechten

Geachte Voorzitter,

Hierbij zend ik u de antwoorden op de vragen van het lid Gündoğan (lid Gündoğan)
over het overzicht op stikstofvergunningen en de handel in onbenutte
stikstofrechten (kenmerk: 2023Z01565; ingezonden 7 februari 2023).

Christianne van der Wal-Zeggelink
Minister voor Natuur en Stikstof

2023Z01565

1

Bent u bekend met het bericht 'Verkoop verborgen vergunningen kan stikstofuitstoot stevig opjagen' alsmede van het bericht 'Provincies weten van duizenden veehouders niet of ze de juiste vergunning hebben'?

Antwoord

Ja, ik ben bekend met deze berichten.

2

Klopt hetgeen gesteld wordt in het artikel dat de overheid geen zicht heeft op duizenden stikstofvergunningen van veehouderijen?

Antwoord

Initiatiefnemers zijn in de eerste plaats zelf verantwoordelijk voor het verkrijgen van een natuurvergunning voor hun activiteit. Bevoegde gezagen hebben de wettelijke taak om toezicht te houden op activiteiten en te handhaven op het moment dat de activiteit niet volgens de geldende wet- en regelgeving wordt uitgevoerd. Het is bekend dat natuurvergunningen niet altijd overeenkomen met wat er feitelijk op een bedrijf gebeurt. Dat komt doordat er veranderingen plaatsvinden op het bedrijf zelf, in de omgeving of in de regelgeving. Ook beschikken veel veehouderijen over een toestemming van voor het moment dat de Habitatrichtlijn ging gelden voor de betrokken Natura 2000-gebieden (Europese referentiedatum). Zolang het bedrijf op dezelfde manier wordt uitgevoerd, is geen nieuwe natuurvergunning nodig. Tot slot heeft de Raad van State geoordeeld dat intern salderen niet meer vergunningplichtig is sinds de Spoedwet aanpak stikstof.

Ik vind het belangrijk dat bevoegde gezagen zicht hebben en houden op activiteiten en de effecten daarvan op stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden, en indien nodig kunnen ingrijpen. In de Kamerbrief van 25 november 2022 zijn een aantal richtingen in gang gezet om dit te versterken. Zo moet de aangekondigde vergunningplicht voor intern salderen ervoor zorgen dat natuurvergunningen worden geactualiseerd bij stikstofgerelateerde wijzigingen aan een bedrijf. Het aangekondigde onderzoek naar toezicht en handhaving door bevoegde gezagen in het kader van de Wet Natuurbescherming (Wnb) zal aanknopingspunten bieden om eventuele knelpunten op te lossen.

3

Klopt het dat de overheid eveneens niet kan zeggen welke vergunningen of zelfs niet welk deel van de vergunningen “slapend” zijn en op elk moment weer, ten minste voor 70 procent, kunnen worden geactiveerd?

Antwoord

Rijk en provincies hebben de voorwaarden voor extern salderen vastgelegd in beleidsregels. Hierin is bepaald dat alleen extern gesaldeerd mag worden met feitelijk gerealiseerde capaciteit. Daarvan wordt 30% afgeroomd. Het bedrijf van de saldogever moet bovendien in gebruik zijn of zonder nieuwe vergunning in gebruik genomen kunnen worden. Deze voorwaarden zijn bedoeld om feitelijke depositiestijging bij extern salderen te beperken. Het bevoegd gezag controleert of aan deze voorwaarden is voldaan en houdt op die manier dus grip. Zoals aangekondigd in de Kamerbrief van 25 november 2022 maakt het kabinet interbestuurlijke afspraken met provincies om de beleidsregels voor extern salderen verder aan te scherpen, o.a. om salderen met slapende vergunningen te voorkomen.

4

Kunt u uitsluiten dat het weer activeren van slapende stikstofrechten kan leiden tot een nieuwe piek in stikstofuitstoot?

Antwoord

Zoals gesteld in het antwoord op vraag 3, ziet het bevoegd gezag toe op de voorwaarden die gesteld zijn aan extern salderen. Deze voorwaarden zijn gesteld om feitelijke depositiestijging te beperken. Zoals aangekondigd in de Kamerbrief van 25 november 2022 maakt het kabinet interbestuurlijke afspraken met provincies om de beleidsregels voor extern salderen verder aan te scherpen, o.a. om salderen met slapende vergunningen te voorkomen.

Met de aangekondigde vergunningplicht voor intern salderen wordt het mogelijk om ook aan intern salderen voorwaarden te stellen.

5

Deelt u de zienswijze dat een zeer groot deel van alle bestaande onbenutte stikstofrechten vroeg of laat weer zullen worden geactiveerd, mits aan de voorwaarden wordt voldaan?

Antwoord

Zie antwoord op vraag 4.

6

Hoe heeft het kunnen gebeuren dat centraal noch decentraal goed is bijgehouden hoeveel vergunningen er zijn verstrekt en dat dit ook in de afgelopen drie "bewogen stikstofjaren" niet in allerijl is hersteld? Is een inhaalslag gaande of aanstaande en wanneer is deze gereed?

Antwoord

Zie antwoord op vraag 2. In aanvulling daarop geldt dat voor toestemmingverlening primair van belang is dat stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden er niet op achteruit gaan. Daar toetst het bevoegd gezag op.

7

Erkent u dat het ontbreken van een actueel totaalbeeld van vergunningen niet alleen het zicht ontnemt op het nog onbenutte stikstofpotentieel, maar ook op bedrijven die stikstof uitstoten zonder de juiste toestemming of vergunning?

Antwoord

Zoals gezegd zijn initiatiefnemers in de eerste plaats zelf verantwoordelijk voor het verkrijgen van een natuurvergunning voor hun activiteit. Tegelijkertijd vind ik het belangrijk dat bevoegde gezagen zicht hebben en houden op activiteiten en de effecten daarvan op stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden, en indien nodig kunnen ingrijpen. In de Kamerbrief van 25 november 2022 zijn een aantal richtingen in gang gezet om dit te versterken. Zo moet de aangekondigde vergunningplicht voor intern salderen ervoor zorgen dat natuurvergunningen worden geactualiseerd bij stikstofgerelateerde wijzigingen aan een bedrijf. Het aangekondigde onderzoek naar toezicht en handhaving door bevoegde gezagen in het kader van de Wnb zal aanknopingspunten bieden om eventuele knelpunten op te lossen.

8

Kunt u toelichten hoe een rechter de neerslag van stikstof wettelijk kan toetsen, zonder een goed overzicht van alle uitgegeven vergunningen alsmede van het nog niet benutte potentieel van deze vergunningen?

Antwoord

Op het moment dat een initiatiefnemer een natuurvergunning aanvraagt voor een activiteit die stikstofdepositie veroorzaakt, moet een AERIUS-berekening worden toegevoegd. Met deze berekening wordt de stikstofdepositie van de beoogde activiteit op beschermde Natura 2000-gebieden in beeld gebracht (eventueel in vergelijking met de bestaande/referentiesituatie). Het bevoegd gezag controleert of het betreffende Natura2000-gebied er niet op achteruit gaat. De rechter komt pas in beeld op het moment dat een juridische procedure tegen een afgegeven vergunning wordt gestart, bijvoorbeeld via een intrekking- of handavingsverzoek.

9

Deelt u de mening dat het uit de markt halen van niet benutte stikstofrechten enerzijds toekomstige stikstofuitstoot voorkomt en dat het anderzijds ook marktpartijen dwingt om sneller werk te maken van uitstootreductie?

Antwoord

De aanpak van latente ruimte zoals aangekondigd in de Kamerbrief van 25 november 2022 is bedoeld om latente ruimte in natuurvergunningen te beperken en feitelijke depositiestijging bij salderen verder te voorkomen.

10

Kunnen agrariërs met niet gebruikte stikstofrechten bij de overheid aankloppen voor op- of afkoop van deze rechten? Indien nee, waarom niet?

Antwoord

Stikstofruimte is geen eigendom of verhandelbaar recht, zo blijkt uit jurisprudentie. Met de stoppersregelingen van het Rijk worden agrariërs in staat gesteld de veehouderijactiviteiten op hun bedrijf te beëindigen. Zij ontvangen een vergoeding voor de verkoop van dierrechten en de waarde van de stal. Daarbij wordt de stikstofruimte in de vergunning minimaal 85% teruggebracht, maar het staat de agrariërs vrij om (een deel van) de resterende stikstofruimte ter beschikking te stellen voor extern salderen in overeenstemming met de voornoemde beleidsregels.

11

Is het mogelijk om de economische waarde van niet benutte stikstofrechten te verlagen, bijvoorbeeld door aan de geldigheid van deze rechten een einddatum of een dalend stikstofvolume te koppelen? Is dit voor u een overweging?

Antwoord

Zoals aangekondigd in de Kamerbrief van 25 november 2022 zorg ik er met de vergunningplicht voor intern salderen voor dat natuurvergunningen worden geactualiseerd en zo latente ruimte in natuurvergunningen wordt beperkt. De economische waarde van niet benutte stikstofrechten verlagen is hierbij geen overweging.

12

Wat is uw reactie op de constatering van universitair hoogleraar van de Open Universiteit Beunen dat: 'Je ziet dat in de industrie, maar ook bij wegenbouwprojecten en woningbouwprojecten, dat veehouderijbedrijven die al langere tijd gestopt zijn, geld verdienen aan de vergunning handel. Doordat overheden dat toestaan trek je eigenlijk een heel groot vat van potentiële uitstoot open, waar niemand zicht op heeft.'?

Antwoord

Uit de Tussenbalans extern salderen met veehouderijen¹, die het afgelopen jaar is uitgevoerd, blijkt dat sinds de gefaseerde openstelling ca. 50 vergunningen zijn

¹ Tussenbalans extern salderen met veehouderijen, Onderzoeksrapport Bos en Witteveen, 8 juli 2022.

afgegeven. Een groot deel daarvan (ca. 72%) is binnen de agrarische sector gebleven. Daarnaast blijkt uit de Tussenbalans² dat er wel actief bemiddeld wordt tussen saldogevers en saldonemers, maar er zijn geen indicaties waargenomen voor het structureel optreden van speculatie. Dit blijven bevoegde gezagen monitoren en zal ook worden getoetst in de evaluatie van het instrument extern salderen, die de komende maanden wordt uitgevoerd.

Zoals gesteld in het antwoord op vraag 3, worden er voorwaarden aan extern salderen gesteld om feitelijke depositiestijging te beperken, waar het bevoegd gezag op toeziet. Deze voorwaarden worden verder aangescherpt, o.a. om extern salderen met slapende vergunningen te voorkomen.

13

Deelt u de mening van hoogleraar Beunen dat er ook een groep (veehouders) is die stikstof uitstoten zonder de juiste toestemming en dat het wenselijk is om daar intensiever te handhaven? Erkent u dat deze groep, vanwege zwakke handhaving, best groot kan zijn?

Antwoord

In de Kamerbrief van 25 november 2022 zijn een aantal richtingen in gang gezet om toezicht en handhaving door bevoegde gezagen dit te versterken. Zo moet de aangekondigde vergunningplicht voor intern salderen ervoor zorgen dat natuurvergunningen worden geactualiseerd bij stikstofgerelateerde wijzigingen aan een bedrijf. Het aangekondigde onderzoek naar toezicht en handhaving door bevoegde gezagen in het kader van de Wnb zal aanknopingspunten bieden om eventuele knelpunten op te lossen. Op basis hiervan kunnen bevoegde gezagen beter zicht krijgen op activiteiten en de stikstofeffecten daarvan op Natura 2000-gebieden en indien nodig ingrijpen.

14

Deelt u de zienswijze dat aanpak van het onbenutte potentieel van stikstofrechten in combinatie met nauwgezette handhaving bij bedrijven die stikstof uitstoten zonder de juiste vergunning, de druk verlaagt voor de stikstofopgave van andere (markt)partijen? Indien nee, waarom niet? Indien ja, gaat u hier dan ook op korte termijn meer werk van maken?

Antwoord

Ik heb daarom de bij vraag 2, 3 en 4 genoemde maatregelen aangekondigd.

² Ibidem.