

Ministerie van Landbouw,
Natuur en Voedselkwaliteit

> Retouradres Postbus 20401 2500 EC Den Haag

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

Datum 24 september 2021
Betreft Beantwoording vragen over het bericht 'De bedreiging van de natuur
door stikstofhandel'

Geachte Voorzitter,

Hierbij zend ik uw Kamer de antwoorden op de vragen van de leden Thijssen
(PvdA) en Bromet (GroenLinks) over het bericht 'De bedreiging van de natuur door
stikstofhandel' (ingezonden 3 juni 2021, kenmerk 2021Z09726).

Carola Schouten
Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

2021Z09726

Ons kenmerk
DGS / 21163581

1

Kent u het bericht 'Tientallen miljoenen kilo's stikstof bedreigen de natuur: 'Sta geen stikstofhandel toe''?

Antwoord

Ja.

2

Is het waar dat de Amercentrale in Geertruidenberg een ongebruikte stikstofruimte van 51% heeft en dat als het bedrijf besluit om meer stikstof te gaan uitstoten, of de stikstofruimte te verkopen of zelfs te verhuren aan de hoogste bieder dat daardoor natuurschade ontstaat? Zo nee, wat is er dan niet waar?

Antwoord

De provincie heeft mij geïnformeerd dat op 19 december 2019 de definitieve Wnb-vergunning aan de Amercentrale is verleend op basis van intern salderen. Na overleg is de aangevraagde jaarlijkse NH₃- en NO_x-emissie in de definitieve vergunning verlaagd naar 50 ton NH₃ en 1505 ton NO_x in plaats van de aangevraagde 83 ton NH₃ en 1670 ton NO_x.

De vergunde emissie is bij energiecentrales altijd hoger dan de feitelijk gerealiseerde emissie. Het percentage is afhankelijk van de productiecapaciteit en varieert dan ook per jaar. De vergunning is meestal gebaseerd op de maximale productiecapaciteit, die wordt in de praktijk veelal niet behaald, maar kan wel nodig zijn bij uitval van andere centrales of strenge winters. Ten behoeve van (de afgifte van) de vergunning heeft een passende beoordeling plaatsgevonden, waarmee is vastgesteld dat - met de vergunde maximaal te benutten ruimte - de stikstofdepositie niet leidt tot aantasting van de natuurlijke kenmerken van Natura 2000-gebieden.

De Amercentrale kan de ongebruikte ruimte niet verleen of verkopen, omdat daarmee haar continuïteit (de maximale productiecapaciteit) in gevaar komt.

3

Is het waar dat de 26 grootste uitstoters uit de industrie nog bijna 14 miljoen kilo stikstof te verdelen hebben, goed voor ongeveer evenveel stikstof in de natuur als alle Nederlandse kolen-, gas- en biomassacentrales in een jaar samen veroorzaken? Zo nee, wat is er dan niet waar?

Antwoord

De berekeningen van de latente ruimte door het Platform voor onderzoeksjournalistiek Investico hebben betrekking op het verschil tussen de vergunde uitstoot en de daadwerkelijke uitstoot. Bij extern salderen kan alleen gesaldeerde kan 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. De door

Investico gemaakte berekeningen geven daardoor een overschatting van de potentiële stikstofruimte waarmee extern gesaldeerd kan worden.

Ons kenmerk
DGS / 21163581

Zoals al aangegeven in het antwoord op vraag 2, wordt er bij vergunningverlening – indien van toepassing – rekening gehouden met pieken. In die gevallen zal de vergunde ruimte (veel) hoger zijn dan de daadwerkelijke uitstoot.

Ik heb geen inzicht in de omvang van de latente ruimte in Nederland. Dit zou een analyse tot op individueel bedrijfsniveau vergen, van de mate waarin bedrijven de vergunde ruimte feitelijk hebben gerealiseerd c.q. daadwerkelijk benutten. Ook de provincies hebben deze analyse niet zo voorhanden. Ik ben van plan om met de provincies over latente ruimte in gesprek te gaan.

4

Is het waar dat “de hele industrie nog bijna 60% meer [mag] uitstoten dan ze nu al doet”? Zo nee, wat is er dan niet waar?

Antwoord

De exacte omvang van eventuele extra ruimte in de industrie ken ik niet, maar in algemene zin kan ik wel zeggen dat – evenals voor de energiecentrales – voor de industrie ook geldt dat de vergunde emissie hoger is dan de feitelijk gerealiseerde emissie. Dit hangt samen met de fluctuaties in de productie, welke onder andere worden veroorzaakt door conjuncturele veranderingen in de vraag. Tevens verwijs ik hier graag naar de antwoorden op vraag 2 en 3.

5

Is het waar dat veehouderijen nog ruimte hebben voor 16 miljoen kilo ammoniakuitstoot? Zo nee, wat is er dan niet waar?

Antwoord

De berekening van de latente ruimte binnen veehouderijen door het Platform voor onderzoeksjournalistiek Investico betrof 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. Het is de vraag of veehouderijen onbenutte latente ruimte ook daadwerkelijk gaan gebruiken. In het door Investico gebruikte onderzoek wordt (ook) onderkend dat “de latente ruimte in milieuvergunningen en –meldingen van veehouderijen al jaren een vrijwel stabiel gegeven is. Er zijn ook andere factoren zoals dier- en fosfaatrechten, eisen en kosten met betrekking tot mestverwerking, milieuregelgeving en financiële en economische belemmeringen, die een toename van het aantal gehouden dieren remmen. Het is daarom niet aannemelijk dat de latente ruimte in Nbw-vergunningen voor een belangrijk deel wordt opgevuld”.

Ik heb geen inzicht in de onbenutte ruimte bij veehouderijen. Voor de verdere beantwoording verwijs ik naar het antwoord op vraag 3.

6

Deelt u de mening dat het zeer ongewenst is dat de uitstoot van stikstof toeneemt als het gevolg van de handel in stikstof, zelfs als dat tijdelijk is? Zo ja, waarom en welke gevolgen verbindt u hier aan? Zo nee, waarom niet?

Antwoord

Ons kenmerk
DGS / 21163581

Eén van de uitgangspunten bij extern salderen is dat er geen nadelige gevolgen optreden voor stikstofgevoelige natuur. Bij extern salderen kan alleen gesaldeerd worden met de feitelijk gerealiseerde capaciteit (dus niet met de wel vergunde, maar niet-gerealiseerde capaciteit; deze niet-gerealiseerde ruimte komt bij het intrekken van de vergunning van de saldogever ten behoeve van extern salderen te vervallen). Voorts wordt 30% van de depositie van de saldogever afgeroomd. Als gevolg daarvan daalt de stikstofdepositie in bijna alle gevallen met extern salderen. Slechts in zeer uitzonderlijke gevallen, als de feitelijk gerealiseerde capaciteit door de saldogever nauwelijks wordt benut, kan een toename van de feitelijke stikstofdepositie niet worden uitgesloten. Momenteel verken ik samen met provincies op welke wijze toenames van emissies en daarmee deposities kunnen worden tegengegaan.

7

Deelt u de mening dat zelfs een tijdelijke verhoging van stikstofemissies langdurige of zelfs permanente schade aan de natuur kan veroorzaken waarbij het point of no return gepasseerd kan worden? Zo nee, waarom niet?

Antwoord

Of een (tijdelijke) verhoging van stikstofemissies langdurige of permanente schade aan de natuur kan veroorzaken is mede afhankelijk van de hoeveelheid stikstofdepositie op (de locatie van) het betreffende gebied, de staat van instandhouding van dit gebied en in hoeverre er sprake is van overschrijding van de kritische depositiewaarde (KDW) van stikstofgevoelige habitats. Bij toestemmingverlening geldt dat significant negatieve effecten op stikstofgevoelige natuur (binnen Natura 2000) moeten zijn uitgesloten. Dat kan bijvoorbeeld door maatregelen zoals saldering, maar ook met het verwezenlijken van de doelstellingen in de Wet stikstofreductie en natuurverbetering (Wsn) ontstaat op termijn meer ruimte voor toestemmingverlening. Individuele toestemmingverlening is ook mogelijk op basis van een ecologische onderbouwing in de passende beoordeling waaruit blijkt dat de natuurlijke kenmerken van het betreffende Natura 2000-gebied niet worden aangetast, ondanks een (tijdelijke) toename van stikstofdepositie door het betreffende project.

De staat van instandhouding wordt in het huidige stikstofbeleid verbeterd door verlaging van de stikstofemissie en -depositie met bronmaatregelen en door natuurmaatregelen.

8

Heeft u zelf eerder laten berekenen hoe groot het reservoir aan ongebruikte stikstofruimte in Nederland is? Zo ja, wat was de uitkomst van die berekeningen? Kunt u die met de Kamer delen? Zo nee, waarom niet?

Antwoord

Nee, ik heb dit niet laten berekenen. Om de omvang van de latente ruimte in Nederland te kunnen bepalen, zou op (individueel) bedrijfsniveau bepaald moeten worden welke ruimte vergund is en welke ruimte feitelijk wordt benut. Ik ben van plan om met de provincies over latente ruimte in gesprek te gaan.

9

Heeft u in uw stikstofbeleid rekening gehouden met het risico dat ongebruikte stikstofruimte aangewend zou kunnen gaan worden? Zo ja, waar blijkt dat uit en hoe schat u die gevolgen in en welke mitigerende maatregelen heeft u paraat om hierop te reageren? Zo nee, waarom niet?

Antwoord

Om feitelijke toenames van stikstofemissie te voorkomen was er bij zowel intern als extern salderen gekozen voor het uitgangspunt van feitelijk gerealiseerde capaciteit en niet de vergunde capaciteit. De oorspronkelijke inzet om middels de beleidsregels het gebruik van latente ruimte voor bedrijfsontwikkeling via intern salderen te voorkomen¹ is door de uitspraak Logtsebaan van Afdeling bestuurs-rechtspraak van de Raad van State echter grotendeels tenietgedaan. Ik verken momenteel samen met provincies op welke wijze feitelijke toenames van emissies en daarmee deposities kunnen worden tegengegaan. Indien blijkt dat de condities voor behoud en herstel van instandhouding met de doelstellingen en het bijbehorende maatregelenpakket niet worden behaald, dan worden deze bijgesteld.

10

Deelt u de mening dat als het gevolg van de handel in stikstof er meer stikstof uitgestoten gaat worden, uw stikstofbeleid op zijn best niet het beoogde effect heeft en op zijn slechts gewoon mislukt is? Zo ja, waarom en hoe gaat u dit beter doen? Zo nee, waarom niet?

Antwoord

Intern en extern salderen staan niet op zichzelf; het zijn juridisch geaccepteerde instrumenten voor toestemmingverlening die ik nu heb ingebed in een integrale brede stikstofaanpak. Die brede stikstofaanpak is gericht op het structureel terugbrengen van de stikstofdepositie op stikstofgevoelige natuur en versterking van de natuur. Om te borgen dat de reductie (in voldoende mate) plaatsvindt, zijn concrete en harde wettelijke doelstellingen opgenomen in de Wsn. In 2025 moet 40% van het areaal met stikstofgevoelige habitats in Natura 2000-gebieden onder de KDW zijn gebracht. In 2030 geldt dat voor 50%, en in 2035 voor 74%. Elke onverhoopte stijging, of minder snelle daling, van stikstofdepositie enerzijds betekent dat meer inzet nodig zal zijn om de gestelde doelen van de brede stikstofaanpak te realiseren anderzijds. Het gaat steeds om het totale pakket en de wettelijke doelstellingen. Voor de verdere beantwoording van deze vraag verwijs ik u naar het antwoord op vraag 9.

11

Deelt u de mening dat het afromingpercentage bij de handel in stikstof dat nu nog 30% bedraagt aanzienlijk verhoogd moet worden om verdere schade aan de natuur te voorkomen? Zo ja, met hoeveel gaat u dit percentage verhogen en op welke termijn? Zo nee, waarom niet?

Antwoord

¹ Het toestaan van de toepassing van verdergaande emissie reducerende technieken bij intern salderen is hier een uitzondering op.

Door de keuze om bij extern salderen uit te gaan van feitelijk gerealiseerde capaciteit komt de niet-gerealiseerde capaciteit in de vergunning van de saldogever bij het intrekken van die vergunning te vervallen. Vervolgens daalt door de 30%-afoming de stikstofdepositie in bijna alle gevallen. Ik verken momenteel samen met provincies op welke wijze toenames van emissies en daarmee deposities kunnen worden tegengegaan.

12

Deelt u de mening dat niet gebruikte rechten gewoon zouden moeten vervallen?
Zo nee, waarom niet?

Antwoord

Het huidige recht biedt beperkte mogelijkheden tot het intrekken of laten vervallen van 'niet gebruikte' stikstofruimte in natuurtoestemmingen. In de nabije toekomst ontstaan onder de Omgevingswet wellicht wel mogelijkheden tot intrekken van (ongebruikte) vergunningen. Ik verken momenteel samen met provincies op welke wijze toenames van emissies en daarmee deposities kunnen worden tegengegaan.

13

Deelt u de mening van de genoemde Tilburgs hoogleraar natuurbeschermingsrecht dat "je zou überhaupt geen handel [zou] moeten toestaan, dat kan pas als je stikstofbeleid op orde is" en "dat we op deze manier de door Europa verplicht gestelde natuurdoelen niet [gaan] halen en het wachten op een nieuwe stikstofcrisis, bijvoorbeeld door een nieuwe zaak bij het Europese Hof waardoor Nederland weer tot stilstand komt"? Zo ja, waarom? Zo nee, waarom niet?

Antwoord

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 Habitatrichtlijn. Hiermee is salderen in de huidige situatie één van de weinige mogelijkheden om aan te tonen dat de stikstofuitstoot van een project geen significant negatieve effecten op een stikstofgevoelig Natura 2000-gebied heeft.

14

Kunt u ingaan op de opmerkingen van oud-gedeputeerde Grashoff over het verrassend lage afomingspercentage van 30%? Was dit een bewuste actie of een misverstand?

Antwoord

Het afomingspercentage van 30% bij extern salderen is samen met de provincies bepaald.

15

Is het beleid van verschillende provincies om toch zoveel mogelijk emissies toe te staan of te faciliteren, het opzetten of gedogen van eigen of particuliere stikstofbanken en handelssystemen, aanvullend of ondermijnend aan het rijksdoel om de emissies terug te dringen en woningbouw te prioriteren?

Antwoord

Het Rijk en provincies hebben een gedeelde verantwoordelijkheid in de brede aanpak van de stikstofproblematiek om de stikstofdepositie op stikstofgevoelige natuur structureel terug te dringen. Bovendien heeft ieder zijn eigen bevoegdheden. Zo zijn de provincies onder meer verantwoordelijk voor de gebiedsgerichte aanpak in hun provincies en hebben zij als bevoegd gezag bij vergunningverlening een bevoegdheid om verschillende belangen af te wegen. Ik herken niet het beeld dat verschillende provincies zoveel mogelijk emissies willen toestaan.

16

Hoe schat u de juridische houdbaarheid van uw beleid in, als blijkt dat ongebruikte stikstofruimte door het bedrijf zelf of via handel in stikstof gebruikt gaat worden en de natuur verder beschadigt? Welke juridisch specialisten heeft u hiervoor geraadpleegd en wilt u hun bevindingen met de Kamer delen?

Antwoord

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (de Afdeling) heeft in de uitspraak van 29 mei 2019 over het programma aanpak stikstof 2015-2021 gewezen op de mogelijkheid van vergunningverlening door toepassing van intern en extern salderen onder verwijzing naar de voorwaarden gesteld in de jurisprudentie die er op dit punt al voor het programma aanpak stikstof 2015-2021 bestond. Inmiddels zijn er verschillende rechterlijke uitspraken geweest over de toepassing van intern en extern salderen waarin deze lijn wordt bevestigd.

Ten aanzien van extern salderen heeft de Afdeling in haar uitspraak van 30 september 2020 over Logistiek Park Moerdijk (ECLI:NL:RVS:2020:2318) aangegeven dat “de algemene opgave om de te hoge stikstofdepositie in Natura 2000-gebieden terug te brengen moet worden onderscheiden van de besluitvorming over individuele plannen en projecten die tot stikstofdepositie leiden”.

Dat bevestigt de Afdeling in haar uitspraak van 19 mei 2021, waarbij zij ten aanzien van de specifieke eisen voor saldering verder wederom verwijst naar de jurisprudentie over saldering uit de periode vóór het programma aanpak stikstof 2015-2021.

Op 20 januari 2021 bepaalde de Afdeling in de uitspraak over de ‘Logtsebaan’ (ECLI:NL:RVS:2021:71) dat intern salderen sinds 1 januari 2020 niet langer vergunningplichtig is. Nu die vergunningplicht er niet meer is, vervalt de mogelijkheid voor Gedeputeerde Staten om via beleidsregels voorwaarden te stellen aan een vergunningaanvraag voor intern salderen. Aangezien er bij intern salderen geen afroming plaatsvindt en er als gevolg van de uitspraak Logtsebaan geen toetsing meer plaats hoeft te vinden door het bevoegd gezag, is er kans op feitelijke emissietoename(s), maar altijd binnen de grenzen van de vergunde situatie.

Bij uitspraken van 19 en 20 mei 2021 (ECLI:NL:RBLIM:2021:4198) heeft de rechtbank Limburg echter onder meer geoordeeld dat extern salderen alleen kan worden ingezet als mitigerende maatregel (‘beschermingsmaatregel’) bij vergunningverlening ter voorkoming van significant negatieve gevolgen van een project in de zin van artikel 6, derde lid van de Habitatrichtlijn, op het moment dat

wordt aangetoond dat natuurbehoud is geborgd in de betrokken Natura 2000-gebieden, en afdoende andere maatregelen beschikbaar zijn om de instandhoudingsdoelstellingen te halen (additionaliteitsvereiste).

Ons kenmerk
DGS / 21163581

Ten algemene geldt daarnaast op grond van artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn de verplichting voor Nederland om passende maatregelen te treffen om verslechtering te voorkomen. Het structurele pakket met maatregelen om de stikstofbelasting terug te dringen en natuurherstel te realiseren is daarop gericht. Met een monitorings- en bijsturingssystematiek wordt bijgehouden of de condities voor behoud en herstel van instandhouding worden behaald en of het maatregelenpakket – generiek of gebiedsgericht - bijstelling behoeft.

17

Bent ook u er bang voor dat uw stikstofbeleid de natuur verder zal aantasten en geen ruimte gaat bieden voor het bouwen van huizen of andere economische activiteiten? Zo nee, waarom niet?

Antwoord

Nee, met de Wsn is de wettelijke basis gelegd om structureel aan natuurherstel te werken. Daartoe zijn ook drie resultaatsverplichtingen (40% (2025), 50% (2030) en 74% (2035) van het areaal aan stikstofgevoelige natuur onder de KDW) in deze wet opgenomen. Naast deze specifieke wettelijke doelstelling realiseert het pakket met maatregelen in ieder stikstofgevoelig gebied stikstofreductie en verbetering van andere benodigde natuurcondities. Om (op kortere termijn) woningbouwprojecten mogelijk te maken, is het stikstofregistratiesysteem al in werking gesteld. Als het stikstofregistratiesysteem niet voldoende stikstof-depositieruimte zou bieden of als de voorgenomen partiële vrijstelling van de Natura 2000-vergunningplicht voor de bouwphase voor de bouwsector geen soelaas biedt, kan voor woningbouwprojecten ook gebruik worden gemaakt van de ontwikkelreserve voor projecten van nationaal belang.

18

Wilt u bovenstaande vragen afzonderlijk beantwoorden?

Antwoord

Ja.