

Vergaderjaar 2022–2023

30 252

Toekomstvisie agrarische sector

35 334

Problematiek rondom stikstof en PFAS

33 576

Natuurbeleid

G¹

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR NATUUR EN STIKSTOF

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 25 november 2022

Het rapport van de heer Remkes was helder: het is nodig om op korte termijn veel minder stikstof uit te stoten. We kunnen vanuit ecologisch, economisch en sociaal oogpunt niet anders. En dit stelt het kabinet en de maatschappij voor een grote en complexe opgave, waarbij ieder zijn rol en verantwoordelijkheid moet nemen. Dat is tevens een opgave waarin er, ondanks alle transitie, perspectief dient te zijn voor boeren in Nederland. Voor een sterke agrarische sector in balans met de natuur. Daarvoor is urgente actie nodig, waarbij alle partijen uit de agrarische keten en andere sectoren zoals de industrie een bijdrage leveren.

Het belang hiervan bleek ook weer toen de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: RvS) op 2 november jl. een uitspraak deed over het gebruik van de bouwvrijstelling. Kortgezegd heeft de RvS geoordeeld dat onvoldoende in beeld wordt gebracht of negatieve effecten als gevolg van de vrijgestelde projecten uit te sluiten zijn en de maatregelen die negatieve effecten zouden moeten voorkomen zijn nog niet of onvoldoende uitgevoerd. Daarmee was niet zeker dat stikstofgevoelige natuur in Natura 2000-gebieden geen schade oploopt en is de bouwvrijstelling in strijd met het Europese recht.

Kortom, pas als de druk op de natuur afneemt, ontstaat meer ruimte om activiteiten toe te staan. De natuur verbeteren, doen we daarbij niet alleen omdat we het hebben afgesproken, maar juist omdat onze natuur van groot belang is voor onze kwaliteit van leven. De lucht die we inademen. Het water dat we drinken. En door de natuur te herstellen ontstaat meer ruimte. Voor PAS-melders, vaak boerenbedrijven, die door falend overheidsbeleid al jaren in onzekerheid zitten. Waarvoor de stikstofruimte nog maar mondjesmaat vrij is gekomen, en waardoor legalisatie traag loopt. Voor de energietransitie die ons gaat helpen om te verduurzamen, maar waarvoor nu de ruimte om deze verduurzaming mogelijk te maken ontbreekt. En voor de bouw, of het nu gaat om het bouwen van nieuwe

¹ De letter G heeft alleen betrekking op 30 252.

woningen, het versterken van dijken, het aanleggen van schonere stallen en kazernes, of om nieuwe spoorlijnen en wegen om van A naar B te gaan. Een grote opgave waarin we moeten zorgen dat de kwaliteit van natuur, water en bodem, milieu en klimaat verbetert.

Het kabinet kondigt in deze brief aan om aan de slag te gaan met de aanpak voorgesteld door de heer Remkes. Voor de korte termijn stellen we daarom in afstemming met de provincies een grotere groep agrarische bedrijven (ordegrootte 2.000-3.000) in staat binnen een jaar keuzes te maken op basis van binnenkort gespecificeerde criteria. We gaan daarbij intensief aan de slag met zowel agrarische bedrijven, als de industriële piekbelasters. We doen dit door hen binnen één jaar te vragen de keuze voor de toekomst van hun bedrijf te gaan maken. Dit kan voor agrarische ondernemingen op verschillende manieren: fors verduurzamen door (een combinatie van) innovatie, omschakelen en extensiveren, verplaatsen, of vrijwillig stoppen. Voor agrarische ondernemers komt er een stoppersregeling die zo aantrekkelijk is als kan, een betere regeling komt er niet. Voor industriële piekbelasters gaan we aan de slag indachtig de maatwerkaanpak en met aanscherping van de vergunningen. Na een jaar kijken we of dit voldoende heeft opgeleverd. Het doel is om een groot deel van de PAS-melders te kunnen legaliseren en om projecten van groot belang toe te staan. Lukt dit niet, dan moeten we, met pijn in het hart, met een gerichte groep het gesprek aan waarbij verplichtend instrumentarium indien nodig zal worden ingezet.

Voor de langere termijn wil het kabinet prikkels inbouwen om verduurzaming te laten lonen, zoals een vorm van beprijzing. Dit doen we, omdat het kabinet ervan overtuigd is dat de sectoren zelf het beste in staat zijn om onwenselijke uitstoot te reduceren en omdat de keuzevrijheid voor de manier waarop het gerealiseerd wordt dan in handen komt van de ondernemer zelf. Het kabinet werkt dit de komende maanden uit zodat ook in de gebiedsprocessen duidelijk wordt wat dit betekent. Dit helpt individuele ondernemers ook in het maken van hun keuze.

Ook scherpt het kabinet in deze brief het systeem van toestemmingverlening aan. We kondigen aan dat intern salderen vergunningplichtig wordt. We maken extern salderen meer robuust met ruimte voor projecten die bijdragen aan de energietransitie en we gaan natuurvergunningen actualiseren om te voorkomen dat via gebruik van latente ruimte de natuur verslechtert. Met deze aanscherpingen voorkomen we dat ongewild de natuur verder onder druk komt te staan. Tegelijkertijd gaan we aan de slag met vereenvoudiging en uniformering van het aanvragen en onderbouwen van een vergunning. Zo helpen we initiatiefnemers om de individuele beoordeling goed te kunnen onderbouwen.

Het kabinet realiseert zich dat met deze brief, de brief over de Toekomst van de landbouw van de Minister van LNV, de brief Bodem en water sturend van de Minister van IenW en mijn brief over de voortzetting van het Nationaal Programma Landelijk Gebied, veel wordt gepresenteerd. Deze verschillende voorstellen hebben impact op bedrijven, hun eigenaren en werknemers, en alle gezinnen die daarvan afhankelijk zijn. Voor velen zal dit betekenen dat de activiteiten op een andere manier, of soms op een andere plek, verder moeten. We zullen er alles aan doen om deze ondernemers ook bij het vormgeven van de toekomst te helpen. Met als doel om toe te werken naar een maatschappij, waarin de economie en natuur in balans zijn, waarbij we sterke agrarische sector houden en waar stikstof geen belemmerende factor meer vormt om huizen te bouwen, om te ondernemen en om te verduurzamen.

Alvorens in te gaan op de hierboven genoemde onderwerpen, vind ik het belangrijk om eerst aandacht te besteden aan de actuele en ernstige situatie van PAS-melders in de provincie Overijssel. Alle PAS-melders verkeren sinds de PAS-uitspraak in uiterst onzekere tijden. Voor een aantal PAS-melders in de provincie Overijssel is een zeer ernstige situatie ontstaan doordat de provincie zich genoodzaakt ziet om te handhaven. Dat vinden de gedeputeerde van Overijssel en ik allebei verschrikkelijk.

Ik doe er samen met de provincie alles aan om deze PAS-melders in Overijssel te helpen. We zijn het wettelijk vastgestelde legalisatieprogramma met prioriteit aan het uitvoeren. De eerste ruimte is nu al beschikbaar. Verder wordt voor provincies 250 miljoen euro beschikbaar gesteld om maatwerk toe te passen en het legalisatieprogramma verder te versnellen. Provincies kunnen op basis van voorfinanciering nu al maatregelen nemen. Als de maatregelen aan de geldende criteria voldoen, is er zekerheid dat de provincies de kosten daarvoor vergoed krijgen. De regeling voor deze specifieke uitkering treedt begin 2023 in werking. Ook wil ik bezien wat de verschillen zijn tussen de provincies ten aanzien van extern salderen en overige beleidsregels en of hier nog mogelijkheden zitten om zo snel mogelijk PAS-melders te legaliseren. Voor de korte termijn doe ik in ieder geval alles wat nodig is om te bezien of nog van handhaving kan worden afgezien.

Als het afzien van handhaving onverhoopt niet mogelijk is, is het voorstelbaar dat er sprake is van schade. Het kabinet zet zich maximaal in om de schade te vergoeden die PAS-melders ondervinden vanwege onontkoombare handhaving en richt daarvoor een schadeloket in. Dat geldt natuurlijk niet enkel voor Overijsselse PAS-melders, maar voor alle PAS-melders waar hiervan sprake is. De eerste uitgangspunten voor welke situaties mogelijk in aanmerking komen voor een schadevergoeding zijn op aanpakstikstof.nl nader toegelicht. Ik begrijp dat dit de onzekerheid van de mensen die het treft niet wegneemt, maar het kabinet spant zich tot het uiterste in om deze mensen niet te laten vallen.

1. Inhoudsopgave

- In hoofdstuk 2 gaat het kabinet eerst kort in op de relatie van de Porthosuitspraak met het Nederlandse vestigings- en ondernemersklimaat. Hieruit blijkt dat de urgentie om de stikstofproblematiek op te lossen niet alleen groot is voor de goede staat van de natuur, maar ook voor onze economie.
- In hoofdstuk 3 schetst het kabinet de onontkoombare aanpak langs twee lijnen, die tegelijkertijd starten: (i) een aanpak voor directe reductie van de uitstoot en (ii) een aanpak voor een blijvende dalende lijn.
- In hoofdstuk 4 worden verschillende voorstellen gedaan voor het verbeteren en vereenvoudigen van de toestemmingverlening. Hiermee geef ik ook invulling aan de toezeggingen om de Tweede Kamer over de volle breedte te informeren over toestemmingverlening en over de resultaten van de verkenning naar ongewenste ingebruikname van latente ruimte².

² Kamerstuk 33 576, nr. 260 en 265 en geïnformeerd over uitstel in Kamerstuk 34 682, nr. 99.

2. Vestigings- en ondernemersklimaat

De Porthos-uitspraak laat de noodzaak zien om de natuur te verbeteren en raakt tegelijk in toenemende mate het vestigings- en ondernemersklimaat. Door hoge inflatie en dalende koopkracht lopen groei en investeringen terug^{3, 4}. Onzekerheid over stikstofregulering en de ontwikkeling van energieprijzen zijn hier mede debet aan, met als gevolg uitstel van private investeringen in verduurzaming die juist nu urgent zijn. Het gaat om investeringen die nodig zijn om doelen te halen die wij als maatschappij belangrijk vinden, zoals het in balans brengen van natuur en economie, het verminderen van broeikasgasuitstoot, het verbeteren van luchtkwaliteit met oog op onze gezondheid en het borgen van nationale veiligheid (zoals defensie). De Nederlandse economie dreigt hierdoor een achterstand op te lopen ten opzichte van buurlanden met mogelijke nadelige gevolgen voor de hoeveelheid en kwaliteit van banen in Nederland. Dat kan leiden tot een lagere economische groei en koopkracht. Het risico is dat productie zich verplaatst buiten de Europese landsgrenzen met als gevolg dat Nederland en de Europese Unie (EU) de kans missen om het voortouw te nemen in verduurzaming van de economie en het behalen van de klimaatdoelen. Het gevolg is dan dat we langer gebruik blijven maken van fossiele energiebronnen en broeikasgassen en stikstof blijven uitstoten.

Door de verwachte vertragingen in woningbouw zal de druk op de woningmarkt aanhouden en wordt de arbeidsmobiliteit geremd.⁵ De bouw van waterstofproductiecapaciteit en aanlandingsplekken groene elektriciteit, maar ook Infrastructurele verduurzamingsprojecten zoals Wind op Zee-projecten, zonneparken, CCS, geothermie, kerncentrales, zullen te maken krijgen met vertraging en worden lastiger te realiseren.⁶

Het Havenbedrijf Rotterdam geeft bijvoorbeeld aan dat al 35 projecten met een opgetelde investering van 7,5 tot 8 miljard euro op de tocht staan door het gebrek aan stikstofruimte. In de Eemshaven en Delfzijl staan 50 industriële projecten met een investeringssom van 5 miljard euro op het spel.⁷ Het Netherlands Foreign Investment Agency (NFIA) geeft aan dat het stikstofprobleem momenteel een belangrijk obstakel vormt voor buitenlandse bedrijven om in Nederland te (her)investeren. Voor de verduurzaming van de landbouw is het eveneens een risico. Om de landbouw verder te verduurzamen zijn grote investeringen nodig, bijvoorbeeld in vernieuwde stallen. Ook gewenste schaa sprongen ten behoeve van regionale mainports, zoals Brainport Eindhoven, worden geraakt, evenals de positie van de mainport Schiphol en de hub-functie die daarmee samenhangt. Alle sectoren, van MKB tot grootbedrijf, worden geraakt door het vervallen van de bouwvrijstelling. Dit raakt dus zowel onze verduurzamingsambitie, als ons verdienvermogen, de

³ OECD Economic Outlook (september) & Herfstprognose Europese Commissie (11-11-2022). Het CPB gaat in hun meest recente basisraming niet uit van een recessie.

⁴ De CBS Investeringsradar laat zien dat de omstandigheden voor investeringen in november ongunstiger zijn dan in september. Dit komt vooral doordat de bezettingsgraad in de industrie daalde. Ook steeg de interbancaire rente en waren ondernemers in de industrie minder positief over hun orderpositie (CBS, 21-11-2022). Bron CBS Investeringsradar: <https://www.cbs.nl/nl-nl/visualisaties/investeringsradar>.

⁵ Economisch Instituut voor de Bouw (EIB) heeft in oktober becijferd dat als gevolg van moeizamere vergunningverlening schade door terugloop bouw ca. 6 miljard euro bedraagt. Dit was voor de uitspraak RvS.

⁶ Meer dan 85% van de geplande emissiereductie in de industrie tot 2030 is gemoeid met CCS, waterstof en elektrificatie. Zie Projectenpijlpijn industrie op www.dashboardklimaatbeleid.nl. Uitstel van deze industrieprojecten kan ook grote invloed hebben op verduurzaming in andere klimaatsectoren.

⁷ Dit is tweeënhalve maal zoveel als in 2019. Bron: <https://fd.nl/economie/1453492/schade-door-politieke-stikstofcrisis-is-al-28-mrd-lnk2caiPj7gY>.

werkgelegenheid, onze economische veiligheid en strategische autonomie.

Het kabinet is gemotiveerd om, gezien de stapeling van uitdagingen en de urgentie ervan, de aanpak van het ondernemingsklimaat en het vestigingsklimaat, te vernieuwen. Dit is ook aangegeven in de «Strategische agenda voor het ondernemingsklimaat in Nederland». De in deze brief geschetste stikstofaanpak, die moet leiden tot verbetering van de natuur, een directe reductie van de stikstofuitstoot, en een blijvende dalende lijn, levert hier een cruciale bijdrage aan.

Inzet richting Europese Commissie

Voor de Europese Commissie is het van belang dat Nederland op korte termijn kan laten zien dat de integrale, gebiedsgerichte aanpak onontkoombaar leidt tot het halen van de stikstof-, natuur-, klimaat- en waterdoelen en dat Nederland daarmee voldoet aan de internationale verplichtingen.

Op zowel ambtelijk als politiek niveau vinden doorlopend gesprekken met de Commissie plaats. De inzet van Nederland in deze gesprekken is het onderstrepen van de ambities en gevoelde urgentie van het kabinet om te voldoen aan de internationale verplichtingen en het zeker stellen van de benodigde ruimte om te doen wat noodzakelijk is om deze ambities waar te kunnen maken, waaronder de rol van EU beleid in het ondersteunen van de benodigde transitie van het landelijk gebied.

3. Natuur herstellen en ruimte maken

De natuur in een groot deel van de Natura 2000-gebieden in Nederland staat er niet goed voor, vanwege onder meer een te hoge stikstofdepositie. Het is daarom van belang dat stikstofuitstoot wordt gereduceerd. De stikstofreductie die wordt gerealiseerd, kan worden ingezet voor PAS-melders en vervolgens voor nieuwe maatschappelijke en economische ontwikkelingen als in het betreffende gebied de weg naar natuurherstel in voldoende mate is ingezet en verslechtering van beschermde natuur wordt voorkomen.

De Habitatrichtlijn schrijft voor dat er gewerkt moet worden aan natuurherstel, dat wil zeggen dat verslechtering van natuur wordt tegengegaan en de weg naar duurzaam herstel daarvan onontkoombaar is ingezet. Voordat gerealiseerde reductie gebruikt kan worden voor het vergunnen van nieuwe activiteiten, moet duidelijk zijn dat die ruimte niet nodig is voor de natuur. Dit staat bekend als de additionaliteitsvereiste.

Additionaliteitsvereiste:

Bij alle stikstofruimte door depositiedaling die door bronmaatregelen wordt gecreëerd, geldt een beperkte inzetbaarheid voor verlening van natuurvergunningen. Zoals uit de PAS-uitspraak van de RvS van 29 mei 2019 al blijkt, moet vaststaan dat die depositiedaling niet nodig is om verslechtering van Natura 2000-gebieden te voorkomen en om perspectief te houden op herstel. Die beoordeling moet nog actueel zijn op het moment dat de ruimte (bijvoorbeeld via de stikstofbank) voor andere doelen dan natuur wordt bestemd.

Daarom stelt het kabinet onderstaand een aanpak voor, die gericht is op een directe forse reductie van uitstoot én een blijvend dalende lijn. Zodat de natuur herstelt en meer ruimte ontstaat voor PAS-melders en vervolgens voor nieuwe maatschappelijke en economische ontwikkelingen.

Korte termijn aanpak voor een directe dalende lijn – Piekbelasters en algemene beëindigingsregeling

Het gericht en versneld beëindigen van de emissies van piekbelasters is, hoewel met een bezwaard hart, in het advies-Remkes geïdentificeerd als de route om op korte termijn de nodige stikstofreductie te realiseren. Het advies van de heer Remkes is om piekbelasters eerst vrijwillig de ruimte te geven om: (i) te innoveren of een andere bedrijfsvoering in te voeren totdat er nauwelijks sprake is van uitstoot, (ii) te verplaatsen naar een ander gebied of (iii) vrijwillig te stoppen conform een daarvoor op te zetten plusregeling. Daarbij is het stellen van een harde deadline voor de keuze hoe gereduceerd wordt noodzakelijk om tot het benodigde resultaat te komen. Piekbelasters moeten door de overheid volop ondersteund en gestimuleerd worden in manieren om de uitstoot vrijwillig te reduceren tot (nagenoeg) nul. Als uiteindelijk blijkt dat op basis van vrijwillige inzet onvoldoende stikstofreductie plaatsvindt, kan het kabinet, conform het advies van de heer Remkes, niet anders dan ook verplichtend instrumentarium inzetten.

Hoofdpijnen en planning

De bovenstaande denklijn heeft het kabinet uitgewerkt tot een aanpak voor piekbelasters, waarbij ook de nog grotere urgentie om te komen tot een werkende korte-termijnaanpak als gevolg van de Porthos-uitspraak is meegewogen. In deze brief schetst het kabinet de hoofdpijnen van de aanpak. Tevens wordt aangegeven hoe de komende periode concreet de vervolgstappen worden vormgegeven zoals het vaststellen van de doelstellingen van de aanpak, de criteria aan de hand waarvan bepaald wordt wie als piekbelaster kwalificeert en welke ondernemers voor de aanvullende regelingen in aanmerking komen.

Vooropgesteld, het kabinet hecht eraan te benadrukken dat we het hier hebben over ondernemers, gezinnen, ondernemingen waar met hart en ziel wordt gewerkt. De term piekbelasters doet geen recht aan de mensen achter deze ondernemingen. De aanpak zal veel impact hebben, juist op deze ondernemers en hun gezinnen. Zorgvuldigheid in de aanpak is daarom essentieel. Het kabinet acht daarom het uitgaan van een snel op te stellen lijst met piekbelasters onwenselijk. Het past niet in een zorgvuldig proces met oog voor de mensen achter de ondernemingen en vergt een afweging en onderbouwing op gebiedsniveau. We kiezen er daarom voor om criteria vast te stellen waarmee beoordeeld kan worden of ondernemingen kwalificeren als piekbelaster.

De piekbelastersaanpak verlangt dat bedrijven met een relatief grote impact sneller en intensiever handelen. De basis van de aanpak is dat deze bedrijven, voor een beperkte tijd, toegang krijgen tot regelingen waar andere bedrijven geen gebruik van kunnen maken. Het uitgangspunt is dat de toegang en het gebruik van nieuwe en bestaande regelingen en instrumenten door ondernemers die hiervoor in aanmerking komen, op vrijwillige basis gebeurt.

Tegelijkertijd kan het kabinet de inzet van verplichtend instrumentarium niet uitsluiten. In het najaar van 2023 zal het kabinet toetsen aan de hand van (voorziene) resultaten van de aanpak of er voldoende zicht is op het

halen van de doelen. Zo niet, zal overgegaan moeten worden tot de inzet van verplichtend instrumentarium.

De aanpak van piekbelasters richt zich zowel op bedrijven in de agrarische sector als bedrijven in andere sectoren. Daarbij zijn er verschillen in benadering, aansluitend op onder meer de specifieke mogelijkheden tot reductie en het beschikbare instrumentarium, met als gemene deler dat doelbereik van de aanpak zeker zal worden gesteld. Hieronder wordt eerst ingegaan op de aanpak in de agrarische sector en vervolgens op die in de industrie.

Wat moet de aanpak opleveren en voor wanneer

In de inschatting van de heer Remkes zou het wegnemen van 500-600 piekbelasters qua ordegrrootte voldoende zijn voor een forse korte termijn stap waarop voortgebouwd zou kunnen worden. De aanpak zoals het kabinet die voorstelt, richt zich op het met zekerheid realiseren van een dergelijke stap. Uiterlijk januari 2023 zal het kabinet de kwantificering en termijn vaststellen, waarbij het kabinet beoogt om dit te doen in mol/ha/jr, indien mogelijk regionaal en anders landelijk. Het kabinet zal hierbij voor een ruime marge zorgen ten behoeve van zoveel mogelijk zekerheid om een forse stap te maken voor de natuur en, om waar mogelijk ook met prioriteit ruimte ten gunste te kunnen laten komen aan PAS-meldingen en daarna voor andere urgente maatschappelijke en economische ontwikkelingen. Immers, ruimte die ontstaat met vrijwillige reductie kan in bepaalde gevallen wel worden ingezet om eerst PAS-melders te legaliseren en vervolgens economische ontwikkelingen mogelijk te maken. Daarin weegt het kabinet ook de extra druk op legalisatie/vergunningverlening mee die volgt uit de Porthos-uitspraak. Om dezelfde redenen wordt de aanpak gericht op een significant grotere groep piekbelasters (ten opzichte van het rapport van de heer Remkes), zodat mogelijk een groter effect kan worden gehaald.

In het najaar 2023 volgt een evaluatiemoment waarin, onder andere op basis van de prognoses van de realisatie volgend op gebruikmaking van het vrijwillig instrumentarium, de deelnamebereidheid aan de Landelijke beëindigingsregeling veehouderijlocaties (Lbv) en de Landelijke beëindigingsregeling veehouderijlocaties plus (Lbv+), de natuurdoelanalyses en de gebiedsprogramma's, zal worden getoetst of de aanpak voldoende zicht op resultaat oplevert. In de gebieden waar er onvoldoende zekerheid is dat de doelstelling zal worden bereikt, zal het kabinet verplicht instrumentarium inzetten om dat doel alsnog te bereiken. De overheid zal agrarische ondernemers maximaal ondersteunen om onnodige vertraging te voorkomen zodat er een accuraat beeld is tijdens het evaluatiemoment en niet onnodig veel agrarische ondernemers eventueel te maken krijgen met de inzet van verplichte maatregelen. Het kabinet zal, met betrokken partijen, voor de zomer van 2023 de voorbereidingen treffen om inzet van verplicht instrumentarium mogelijk te maken. Niet alle bedrijven die kwalificeren als piekbelaster zullen bij de eventuele overgang naar de verplichtende fase te maken krijgen met dergelijke maatregelen. Deze zullen worden gericht op specifieke bedrijven en onderbouwd worden vanuit de noodzaak in de gebieden.

Als onderdeel van de aanpak zet het kabinet in op registratie van alle vrijkomende ruimte en vrijvallende ruimte die beschikbaar komt uit de piekbelasteraanpak in een register, en kiest het ervoor steviger regie te voeren op het uitgeven van deze ruimte.

Criteria piekbelasters

Het kabinet zal uiterlijk januari 2023 criteria vaststellen. Deze criteria worden zo vastgesteld dat een ruimere groep ondernemingen met grote stikstofuitstoot hieraan kan voldoen, ook om meer doelbereik te kunnen behalen. Het kabinet zal daarbij onder meer de criteria per gebied vaststellen, mede vanuit de verwachting dat dit leidt tot meer ruimte voor onder andere de legalisatie van PAS-meldingen. Naar verwachting vallen binnen de vast te stellen criteria ook de ondernemingen die in het ultieme scenario met verplichtend instrumentarium te maken krijgen om tot emissiereductie te komen. De onderbouwing van welke piekbelasters vanuit de aanpak eventueel verplicht kunnen gaan worden om hun activiteiten aan te passen of te stoppen, wordt gedaan per gebied en op basis van het evaluatiemoment.

Instrumenten

Om innoveren, verandering van bedrijfsvoering en verplaatsen maximaal tot een reëel perspectief voor emissiereductie te maken, zal de Minister van LNV met wetenschap, provincies en gemeenten voorbereidingen treffen om het bestaande aanbod uit te breiden of aan te passen. Dit doen we uiteraard in overleg met agrarische partijen. Er bestaan al diverse bruikbare instrumenten zoals het «omschakelprogramma, de Subsidiemodules brongerichte verduurzaming stal- en managementmaatregelen (Sbv) en diverse maatregelen onder het GLB-Nationaal Strategisch Plan waarmee onder meer extensivering wordt gefaciliteerd. Ik ben in overleg met de Europese Commissie over de mogelijkheden van een verplaatsingsregeling en ik werk aan de mogelijke inzet van een grondbank, om verplaatsing en extensivering te bevorderen. Bij al deze opties zal zo veel mogelijk rekening worden gehouden met de andere doelen van de gebiedsgerichte aanpak in het landelijk gebied.

Plusregeling: Lbv+

Conform het advies van de heer Remkes, streeft het kabinet ernaar voor bedrijven die kwalificeren als piekbelaster in april 2023 (of eerder als mogelijk) een financieel ruimhartige beëindigingsregeling (Lbv+) open te stellen. Deze regeling beoogt om ordegrrootte 2.000 tot 3.000 piekbelasters de gelegenheid te geven om vrijwillig te stoppen tegen aantrekkelijker voorwaarden dan anders het geval zou zijn. Deze regeling heeft als kenmerk «het best mogelijke aanbod». Eveneens conform het advies van de heer Remkes zal deze regeling tijdelijk zijn, met een deadline voor de te maken keuze.

Deze regeling, die naar analogie van de Lbv⁸ wordt vormgegeven, biedt een ruimhartige compensatie, waarbij het kabinet de ruimte in de Europese kaders ten aanzien van staatssteun maximaal benut. Dat betekent in ieder geval een subsidiepercentage van ruim boven de 100 procent. Het aanbod dat met deze regeling wordt gedaan is eenmalig en geldt voor een beperkte periode. Na sluiting van de regeling zal geen financieel aantrekkelijker regeling volgen voor de ondernemer bij ongewijzigde situatie. Voor ondernemers die overwegen te stoppen met hun veehouderij is dit daarmee een belangrijk keuzemoment. Bezien zal worden of er eventueel fiscale belemmeringen zijn die partijen ervan weerhouden gebruik te maken van de open te stellen regelingen.

⁸ Dit betreft een aparte tranche van de Landelijke beëindigingsregeling veehouderijlocaties, maar voor een kleinere groep, die eenmalig een hogere vergoeding kunnen krijgen. De reguliere Lbv zal na goedkeuring van de Europese Commissie dit voorjaar open gaan, waarvan nu het voornemen is om dit tegelijk te doen met de Lbv+.

Parallel aan deze piekbelastersaanpak zal na goedkeuring door de Europese Commissie de reguliere Landelijke beëindigingsregeling veehouderijlocaties (Lbv) worden opengesteld (zonder plus). Naar verwachting gebeurt dit vlak voor of gelijktijdig met de openstelling van de Lbv+. De Lbv regeling is, in vergelijking met de Lbv+ gericht op een grotere groep ondernemers.

Planning

De planning van de aanpak ziet er op hoofdlijnen als volgt uit:

Uiterlijk januari 2023	Kwantificering van de doelstelling van de aanpak en criteria en drempelwaarden van de LBV+ ten behoeve van de lopende en te starten gesprekken met ondernemers.
April 2023	Openstelling Lbv en Lbv+
Zomer 2023	Afronding voorbereiding inzet verplichtend instrumentarium.
Najaar 2023	Evaluatiemoment
Eind 2023	Sluitingsdatum Lbv+
Januari 2024	Start verplichtende aanpak, indien het vrijwillige spoor onvoldoende oplevert.

Uitvoering van de aanpak

Voor het uitvoeren van dit proces richt het kabinet samen met provincies een taskforce in, waar sectorpartijen bij betrokken worden. Hierbij maken we gebruik van alle kennis die de agrarische partijen van hun achterban hebben, en de gebiedskennis van de provincies. Met de provincies zullen we zorgen voor het samen oplopen van de aanpak piekbelasters en de gebiedsprocessen.

Gezien het gevraagde tempo en de omvang van de operatie, is een tijdelijke werkorganisatie in de vorm van een volledig hier op gerichte programmadirectie nodig. Deze wordt ingericht binnen het Ministerie van LNV. Deze programmadirectie neemt in afstemming met de provincies de regie op het voeren van gesprekken met de agrarische ondernemers. De gesprekken met industriële partijen worden apart vanuit de Ministeries van EZK en IenW in samenwerking met de bevoegde gezagen georganiseerd, zoveel mogelijk in combinatie met bijvoorbeeld de maatwerkaanpak die in het kader van klimaat al loopt.

Het kabinet en de provincies hechten veel waarde aan een benadering vanuit de menselijke maat van die ondernemers die zich vermoedelijk kwalificeren als piekbelaster. Dit vanwege de grote impact voor deze ondernemers. Daarom is de inzet van het kabinet om in januari 2023 in afstemming met provincies zoveel mogelijk een of meerdere gesprekken te hebben met de betreffende ondernemers. Indien er vanuit de overheid al gesprekken lopen met betreffende ondernemers, bijvoorbeeld in het kader van gebiedsprocessen, dan zal daarbij worden aangesloten.

Deze gesprekken kunnen worden benut om, vooral waar het ondernemers betreft die kwalificeren als piekbelaster, het palet van reductieopties bespreken. Hierbij wordt inzichtelijk welke opties er voor betreffende ondernemer zijn als het gaat om verandering van bedrijfsvoering, innoveren, verplaatsen en stoppen. Aan de ondernemer zal tevens de mogelijkheid worden geboden om gebruik te maken van onafhankelijke advisering. Het kabinet hecht eraan dat ondernemers breed door alle overheidsinstanties worden gefaciliteerd in te maken keuzes om te komen tot aanpassingen in de bedrijfsvoering, verplaatsing of eventuele beëindiging.

Die ondernemers die kwalificeren als piekbelaster en die willen stoppen kunnen sowieso gebruik maken van de Lbv+. Daarnaast kunnen in gevallen waarin is voorzien in bestemmingswijziging in het kader van ruimtelijke ordening ook gesprekken worden gestart met ondernemers die een zogenoemd minnelijk traject willen starten (formeel voorafgaand aan onteigening) met als insteek vrijwillige beëindiging tegen schadeloosstelling. Dit kan alleen gelden voor ondernemers die (grotendeels) in natuurgebied (Natuur Netwerk Nederland of Natura 2000-gebied) zijn gelegen.

Piekbelastende industrie

Naast de aanpak voor agrarische bedrijven is het versneld terugdringen van de stikstofdepositie en de verduurzaming van de piekbelasters in de industrie noodzakelijk. Uit eerdere inschattingen kan worden opgemaakt dat het naar verwachting gaat om (ordegrootte) 50 tot 60 bedrijven uit de industrie. Deze groep zal voor een groot deel bestaan uit bedrijven uit de basisindustrie, waarvan diverse bedrijven vallen onder de Maatwerk-aanpak van grootste CO₂-emittenten, maar ook een aantal bedrijven uit de energie- en afvalverwerkingssector.

De aanpak in de industrie omvat de volgende sporen:

1. Aanscherping vergunningen: Dit betreft het aanscherpen van huidige vergunningen voor zover dat wettelijke mogelijk is. Dit kan tot onontkoombare en mogelijk snel te realiseren resultaten leiden, omdat er vaak nog technische mogelijkheden zijn om de uitstoot terug te dringen⁹.
2. Maatwerkaanpak en win-win mogelijkheden (reductie NO_x en CO₂ tegelijk): Nagegaan wordt wat er bovenwettelijk en technisch mogelijk is per bedrijf voor een versnelde verduurzaming, en wat daarbij de afhankelijkheden en randvoorwaarden zijn (zoals energieinfrastructuur, vergunningverlening, kennisdeling, en geschikt personeel). Daarbij worden ook de kosten, financieringsmogelijkheden betrokken.
3. Bovenwettelijke reductie ammoniakuitstoot: Bij bedrijven met een hoge NH₃-uitstoot die niet onder maatwerkafspraken vallen wordt nagegaan wat er technisch mogelijk is bovenop de vergunningseisen, en tegen welke kosten(effectiviteit). Daarbij wordt ook naar de rol van het bedrijf in het gebiedsproces gekeken.

Eind dit jaar zal met verschillende bedrijven in het kader van de maatwerkaanpak de «Expression of Principles» overeengekomen worden. In 2023 zullen de gesprekken over bovenstaande met de betreffende industrie- en energiebedrijven afgerond worden. Deze aanpak vergt goede samenwerking tussen onder meer de Minister van EZK, de Minister van IenW, de Minister voor Klimaat en Energie (KenE) en de medeoverheden vanwege de gedeelde verantwoordelijkheden voor zowel de verschillende sectoren als de bovengenoemde instrumenten. Zo is de Minister van EZK beleidsverantwoordelijk voor de basisindustrie, de Minister voor KenE voor de energiesector. De Staatssecretaris van IenW is verantwoordelijk voor de wet- en regelgeving op het gebied van milieu waaronder afvalstoffenbeheer en industriële emissies, en stelselverantwoordelijk voor de taken op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving. De Staatssecretaris van IenW is voor wat betreft het instrumentarium verantwoordelijk voor het wettelijk kader en de uitvoering en handhaving daarvan door de Bevoegde Gezagen en de Omgevingsdiensten. De Minister van EZK en voor KenE zijn verantwoordelijk voor verduurzaming van, respectievelijk, de industrie en de energiesector en hebben daartoe een aanvullend instrumentarium van

⁹ Zie afspraken Schone Luchtakkoord, Staatscourant 2020, 12937.

wettelijke maatregelen, zoals het ETS-systeem en de nationale CO₂-heffing, en vrijwillige maatregelen (subsidies). MEZK zal binnen het kabinet fungeren als eerste aanspreekpunt voor de aanpak piekbelasters industrie.

De sectordoelen die begin 2023 geformuleerd worden voor onder meer de industrie¹⁰, kunnen ook aanleiding vormen om het instrumentarium voor de industrie verder te ontwikkelen om de doelen van de aanpak piekbelasters te halen. Ook in de industrie zullen verplichtende maatregelen worden ingezet, indien er na een jaar sprake is van onvoldoende resultaat. De vormgeving hiervan zal met betrokken partijen worden ontwikkeld.

(Middel)lange termijn aanpak – versterken bronmaatregelen, normering en beprijzing

Versterken bronmaatregelen

De maatregelen uit de structurele aanpak stikstof leveren de eerste stikstofreductie op. De opbrengst van dit pakket is echter lager dan verwacht, ondanks alle inspanningen hierop. Zoals benoemd door de RvS zijn veel maatregelen vrijwillig van aard en daardoor is de opbrengst op dit moment nog ongewis. Het kabinet zet deze maatregelen met kracht voort en waar mogelijk zorgen wij voor bijsturing en aanvulling. Hiertoe wordt de 500 miljoen euro uit de reservemiddelen van de structurele aanpak stikstof benut.¹¹ Verder maakt het kabinet 100 miljoen euro beschikbaar vanuit de middelen die gereserveerd zijn voor de Natuurcompensatiebank. Ik ben voornemens om de Koning te vragen om mij te machtigen tot intrekking van het wetsvoorstel Natuurcompensatiebank¹². Vanuit dit totaal van 600 miljoen euro wordt 400 miljoen euro extra beschikbaar gesteld voor het programma Schoon en Emissieloos bouwen (SEB). We richten een Taskforce Schoon en Emissieloos bouwen op waarin we samen met medeoverheden, marktpartijen en kennisinstellingen in kaart brengen hoe we de middelen voor dit programma zo effectief mogelijk inzetten, zodat we de verduurzaming van de bouw kunnen versnellen. Een schonere bouw heeft ook positieve effecten op de stikstofdepositie en daarmee op de natuur. Ook wordt er 200 miljoen euro gereserveerd voor een aantal specifieke (bovenwettelijke) nader te bepalen stikstofmaatregelen op het gebied van industrie, bouw en mobiliteit, waaronder de industriële piekbelasters. En in het najaar van 2023 wordt gezien of deze middelen inderdaad een kosteneffectieve besteding hebben gevonden of dat de bestemming van deze middelen hiervoor wordt gevonden voor bijvoorbeeld SEB.

In aanvulling op de genoemde maatregelen blijf ik, samen met betrokken bewindslieden, onderzoeken welke verdere maatregelen verder mogelijk zijn, waarbij ik nadrukkelijk de verbinding zoek met de klimaatopgave, schone lucht en waterkwaliteit.

Normeren en beprijzen

Het kabinet gaat sterker inzetten op beprijzen en normeren om zo gericht te sturen op verdere realisatie van de doelstellingen in alle sectoren. Het kabinet kiest hiervoor, omdat via deze instrumenten duidelijkheid aan ondernemers wordt geboden. Hiermee wordt de aantrekkelijkheid om gebruik te maken van het bestaande stimulerend en subsidiërend

¹⁰ Kamerstuk 33 576, nr. 322.

¹¹ Zoals aangekondigd in Kamerstuk 35 334, nr. 133. Dit besluit was voorzien voor 2023, maar is naar voren gehaald.

¹² Hierover zal ik de Tweede Kamer spoedig nader informeren.

instrumentarium vergroot. Diverse bronmaatregelen en faciliteiten kunnen ondernemers ondersteunen om de noodzakelijke omslag naar een duurzame bedrijfsvoering te maken. Tegelijkertijd wil het kabinet hiermee de inzet van aanvullend verplichtend instrumentarium, zoals onteigening, voorkomen.

Normen en beprijzen geven prikkels voor bedrijven om hun bedrijfsvorming te verduurzamen. Duurzame productie wordt relatief goedkoper en in vervuillende producten komen ook de maatschappelijke kosten tot uitdrukking in de prijs. Dit draagt bij aan de noodzakelijke transitie van het landelijk gebied. Daarnaast stimuleert dit innovatie, bijvoorbeeld voor het ontwikkelen van individuele meetsystemen, zoals de Stoffenbalans. Door vooraf helderheid te scheppen welke normerende en beprijzende kaders er van toepassing zijn, worden bedrijven in staat gesteld hier tijdig op te anticiperen en niet af te wachten. Daarbij kan het een prikkel zijn om via innovatie te voldoen aan de gestelde kaders.

Normering en beprijzing zijn geen nieuwe instrumenten en het kabinet bouwt dan ook voort op bestaand en voorgenomen beleid. In de verdere uitwerking wordt voor alle sectoren aanvullende opties uitgewerkt waarbij wordt gezien of deze kunnen leiden tot additioneel effect. Zo komt er een norm voor grondgebondenheid in de melkveehouderij en bevat de derogatiebeschikking een pakket aan maatregelen waarmee o.a. de derogatienormen voor het aanwenden voor dierlijke mest stapsgewijs worden afgebouwd. De industrie valt onder het ETS, de CO₂-heffing industrie en de energiebesparingsplicht die, alhoewel gericht op broeikasgassen, ook leiden tot NO_x-reductie. In de mobiliteit bestaan normen op Europees (emissienormen voor voertuigen) en Nederlands niveau (maximumsnelheden) en worden brandstof en voertuigen beprijsd.

Vanwege de grote verschillen tussen sectoren, grondslag en bestaand (klimaat)beleid is één systematiek te complex. In de verdere uitwerking wordt daarom de beprijzing en normering van de emissies per sector en stoftype (in ieder geval NH₃ en NO_x) uitgewerkt in samenhang met het (klimaat)beleid, zonder daarbij uit het oog te verliezen dat iedere sector onontkoombaar bij moet dragen. Hierbij wordt nadrukkelijk aansluiting gezocht bij de sectorale doelen die in het begin van 2023 volgen.

In de verdere uitwerking zal onder andere rekening worden gehouden met de onwenselijkheid van dubbele heffingen op eenzelfde grondslag, de complexiteit van een stelselwijziging, de juridische haalbaarheid, uitvoerbaarheid en de realisatietermijn. Ook grensproblematiek wordt meegewogen. Modaliteiten die hierbij verder in kaart worden gebracht zijn aanvullende normeringen, de aard van een eventueel beprijzingsinstrument (heffing of emissierechten), het al dan niet regionaal differentiëren van het instrumentarium en de te hanteren grondslag. In de verdere uitwerking zullen ook de bevindingen van de studiegroep «Normeren en Beprijzen» worden betrokken en zal de samenhang met het Nationaal Programma Landelijk Gebied en bestaand (klimaat- en luchtkwaliteits)beleid in acht worden genomen.

De Tweede Kamer zal in het voorjaar van 2023 over de verdere uitwerking worden geïnformeerd.

4. Versterken en vereenvoudigen toestemmingverlening

Robuuste en juridisch houdbare toestemmingverlening is cruciaal om zekerheid te kunnen bieden aan initiatiefnemers en bevoegde gezagen. De laatste jaren is uit diverse gerechtelijke uitspraken gebleken dat het systeem voor toestemmingverlening op bepaalde onderdelen niet de

gewenste zekerheid biedt. Hier is niemand bij gebaat. Daarom zet ik stappen om toestemmingverlening mogelijk te houden en tegelijkertijd minder onzeker te maken. Daarbij verkies ik minder maar zekerder ontwikkelruimte boven meer maar onzekere ontwikkelruimte. Het kabinet begrijpt dat in een tijd waarin de ontwikkelruimte schaars is, de neiging ontstaat om de bestaande ruimte zo veel mogelijk te behouden en gebruiken. Met de stappen die ik zet wordt duidelijker wat niet kan, maar ook wat wel kan.

Samen met de betrokken departementen en provincies heb ik de afgelopen periode verkend hoe het beleid en de instrumenten voor toestemmingverlening kunnen worden verduidelijkt en aangescherpt. Ook gesprekken met betrokken sectoren hebben bruikbare inzichten opgeleverd.

De conclusie is dat we de beleidskeuzes binnen toestemmingverlening op een aantal punten aanpassen, met als basis dat depositiestijgingen worden voorkomen en dat vereenvoudigingen worden doorgevoerd. Met dat in het achterhoofd zet ik in op de volgende punten: (i) versterken van toestemmingverlening om depositiestijgingen te voorkomen, (ii) specifiek aandacht voor bijzondere projecten (verduurzaming, veiligheid/defensie), (iii) vergemakkelijken en vereenvoudigen van de toestemmingverlening en (iv) verbeteren van toezicht en handhaving. Tot slot ga ik bij (v) in op een aantal recente uitspraken van de RvS, waarin het gebruik van Rav-factoren en beweiden en bemesten zijn getoetst. Ik duid de uitspraken en ga in op aanvullend beleid. De komende tijd werk ik de beleidsimplicaties samen met de betrokken departementen, provincies en sectoren verder uit. Hierbij worden recente inzichten op de praktijk van toestemmingsverlening betrokken.¹³

Hoe is toestemmingverlening nu geregeld

Alvorens ik in ga op de genoemde punten is het goed om kort te schetsen hoe toestemmingverlening nu geregeld is. Als een initiatiefnemer een activiteit wil ontwikkelen die significant negatieve effecten kan veroorzaken op stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden, dan moet hij daarvoor toestemming krijgen van het bevoegd gezag. Dat is zo geregeld in de Wet natuurbescherming (hierna: Wnb).¹⁴ Daarvoor voert hij een passende beoordeling uit. Het bevoegd gezag toetst of de Natura 2000-gebieden er door de activiteit op achteruit kan gaan. Is dat niet het geval, dan kan een natuurvergunning worden verleend. Hoewel dit soms wel zo wordt ervaren, is daarbij geen sprake van stikstofruimte als eigendom of verhandelbaar recht¹⁵. Vervolgens is het bevoegd gezag verantwoordelijk voor toezicht en handhaving op de naleving van die vergunning. Op die manier kan het bevoegd gezag in de gaten houden dat ontwikkelingen verantwoord plaatsvinden. Dit systeem is van toepassing op alle sectoren, activiteiten en initiatiefnemers, zoals agrarische ondernemers, industriële bedrijven en projectontwikkelaars. Ook de overheid is hieraan gehouden.

¹³ Dit betreft de tussenbalans van extern salderen met veehouderijen, een desk research naar de omvang van latente ruimte in Wnb-vergunningen, een analyse van frauderisico's bij extern salderen en een doelmatigheidsonderzoek naar AERIUS Calculator. Een samenvatting van de onderzoeksresultaten treft u in bijlage 1 aan; de onderzoeksrapporten worden met deze Kamerbrief meegestuurd.

¹⁴ De focus van deze brief ligt op de toestemmingverlening in het kader van de Wet natuurbescherming. De grote stikstofbelasting op de natuur hangt ook samen met de waterkwaliteit, luchtkwaliteit en geur. Vanuit deze aspecten kunnen ook beperkingen voor toestemmingverlening gelden. Daar gaat deze brief niet op in.

¹⁵ Uitspraak van de RvS van 26 januari 2022, ELCI:NL:RVS:2022:234.

Wanneer de natuur er goed aan toe is of als er geen Natura 2000-gebieden in de buurt zijn, dan hoeven initiatiefnemers vaak geen natuurvergunning aan te vragen. Maar de realiteit is dat veel Natura 2000-gebieden zodanig overbelast zijn dat er vaak wel een natuurvergunning nodig is, en dat die natuurvergunning vaak niet, of alleen onder strikte voorwaarden, kan worden verleend.¹⁶

(i) Versterking toestemmingverlening

Salderen (intern en extern), vergunningplicht voor intern salderen

Op dit moment zijn nieuwe ontwikkelingen nog beperkt mogelijk, met name volgens het principe van salderen. Dat houdt in dat een initiatiefnemer de extra stikstofdepositie die zijn activiteit veroorzaakt mitigeert. Dat kan door ervoor te zorgen dat een andere activiteit die stikstofdepositie veroorzaakt stopt of de uitstoot vermindert (extern salderen) of door binnen het project zelf aanpassingen te doen, bijvoorbeeld door gebruik van schone technieken (intern salderen). Het uitgangspunt van salderen is dat de stikstofdepositie op stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden niet toeneemt en dat deze gebieden er niet op achteruit kunnen gaan. Andere manieren waarop nieuwe ontwikkelingen onder bepaalde voorwaarden mogelijk zijn, zijn de ecologische beoordeling, de ADC-toets en verleasen.

Vergunningplicht intern salderen

Op dit moment hoeven initiatiefnemers voor intern salderen geen vergunning (meer) aan te vragen. Uit de uitspraak van de RvS van 20 januari 2021¹⁷ volgt dat intern salderen niet meer vergunningplichtig is sinds de Spoedwet aanpak stikstof. Dat leidt tot knelpunten in de praktijk op het gebied van toestemmingverlening, toezicht en handhaving. Het gevolg is dat initiatiefnemers moeilijker kunnen aantonen dat zij toestemming hebben voor hun activiteit. Dat kan ook problemen opleveren voor de financiering van investeringen. Voor toezichthouders is het moeilijker om vast te stellen of een activiteit conform de wettelijke kaders wordt uitgevoerd. En bevoegde gezagen hebben niet langer de mogelijkheid om via beleidsregels voorwaarden aan intern salderen te stellen.

Ik wil deze onzekerheid voor initiatiefnemers en bevoegde gezagen beperken en meer zicht en sturingsmogelijkheden voor bevoegde gezagen creëren. Daarom introduceer ik zo snel als mogelijk een vergunningplicht voor intern salderen, die van toepassing is op alle sectoren. Dit betekent dat een initiatiefnemer toestemming vraagt bij het bevoegd gezag wanneer hij een aanpassing aan zijn bedrijf wil doorvoeren, als die aanpassing kan leiden tot stikstofuitstoot en -depositie op stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden, ook als de totale emissie van de activiteit niet toeneemt of zelf afneemt. Het bevoegd gezag maakt een belangenafweging en besluit op basis daarvan of een natuurvergunning, eventueel onder bepaalde voorwaarden, wordt verleend.

Met de vergunningplicht zorg ik ervoor dat na nieuwe interne salderingen de natuurvergunning overeenkomt met wat er op het bedrijf gebeurt. Dit leidt er ook toe dat initiatiefnemers vaker toestemming nodig hebben voor ontwikkelingen aan hun bedrijf. Dat is vervelend, maar wel nodig om de effecten op de natuur beter te kunnen reguleren en in de gaten houden. Tegelijkertijd wil ik voorkomen dat initiatiefnemers voor iedere kleine

¹⁶ De juridische toets is of een bepaalde activiteit of project significant negatieve effecten op de beschermde natuur in Natura 2000-gebieden veroorzaakt.

¹⁷ ECLI:NL:RVS:2021:71.

aanpassing aan hun bedrijf langs het bevoegd gezag moeten. Daarom is het voornemen om de reikwijdte van de vergunningplicht in te perken.

De vergunningplicht voor intern salderen wordt wettelijk vastgelegd. Dit neem ik mee in de aangekondigde wetswijziging voor aanpassing van de omgevingswaarde. Op dit moment werk in verschillende varianten uit, in het bijzonder voor wat betreft de wijze van inperken. Dit kan ofwel door een ondergrens en het specifiek uitzonderen van bepaalde categorieën activiteiten ofwel door aan te haken bij activiteiten die vergunningplichtig zijn in het milieuspoor aangevuld met een aantal categorieën activiteiten waarvoor een melding in het milieuspoor is vereist. Beide varianten neem ik mee in de wetswijziging, zodat op basis van de reacties uit internetconsultatie en op basis van het advies van de Afdeling advisering van de RvS een definitieve keuze kan worden gemaakt over de inperking. De wetswijziging zal voorzien in overgangsrecht voor projecten waarbij intern gesaldeerd is voordat de vergunningplicht in werking treedt. Het streven is om het wetsvoorstel per 1 januari 2024 in werking te laten treden.

De komende tijd werk ik samen met de betrokken departementen, provincies en sectoren de voorwaarden voor intern salderen verder uit, bijvoorbeeld ten aanzien van latente ruimte (zie verderop in deze paragraaf). Ik vind het belangrijk dat de voorwaarden niet alleen aansluiten bij de beleidsbedoeling, maar ook werkbaar zijn in de praktijk voor initiatiefnemers, vergunningverleners en toezichthouders. De voorwaarden landen vervolgens in beleidsafspraken en -regels. Deze zijn gereed voor de inwerkingtreding van de vergunningplicht.

Extern salderen

Om te voorkomen dat overheden elkaar verrassen, hebben Rijk en provincies interbestuurlijke afspraken over extern salderen, waarbij is afgesproken dat het Rijk de provincies vooraf informeert over voorgenomen transacties op basis van extern salderen. Provincies kunnen deze informatie gebruiken om – mede in het licht van de gebiedsgerichte aanpak – waar nodig met een initiatiefnemer in overleg te gaan over de aankoop, bijvoorbeeld om af te stemmen over beheermaatregelen tegen verloedering en leegstand, mogelijkheden voor het samen optrekken van initiatieven (win-win situaties) of wanneer een voorgenomen aankoop (ook) nodig is voor natuurdoelstellingen. In het geval dat het Rijk bevoegd gezag is, wordt die geïnformeerd door provincies. De komende maanden zal ik in overleg met provincies en betrokken departementen komen tot nieuwe en aangescherpte spelregels en deze waar nodig in de beleidsregels vastleggen.

Voorrang bij emissieruimte en eerste recht op koop

Het kabinet zet in op het met voorrang sturen op de gebruiksmogelijkheden van emissieruimte, zolang dit nodig is in het kader van gebiedsprogramma's, om regie te houden op de inzet van stikstofruimte die beschikbaar komt bij extern salderen. Op deze manier wordt voorkomen dat partijen vanuit verschillende opgaven en belangen met elkaar concurreren en houdt de overheid regie in het landelijk gebied. De komende periode werkt het kabinet, samen met de provincies en betrokken sectoren, uit hoe dit recht in de praktijk zal worden vormgegeven, bijvoorbeeld via beleidsregels.

Daarnaast verkent het kabinet de wettelijke mogelijkheden om een voorkeursrecht te kunnen leggen op grond met een agrarische functie. Dit biedt het Rijk en de provincies de mogelijkheid om te sturen op het gebruik van de agrarische grond, geeft aan de voorkant regie in gebieds-

processen en over keuzes in het landelijk gebied, bijvoorbeeld ten aanzien van extensivering, en biedt de mogelijkheid om speculatie tegen te gaan. Het kabinet onderzoekt of en op welke wijze de Omgevingswet (hoofdstuk grondeigendom) hiervoor zal worden aangepast. De mogelijkheid van bedrijfsopvolging zal niet worden beperkt.

Aanpak latente ruimte

Latente ruimte kan weliswaar voor individuele initiatiefnemers belangrijk zijn om tot nieuwe ontwikkelingen te komen, maar vormt een risico in het systeem van toestemmingverlening. Wanneer latente ruimte in gebruik wordt genomen, neemt de feitelijke stikstofdepositie toe en kunnen de stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden achteruit gaan. Omdat latente ruimte een complex en technisch begrip is, licht ik eerst toe wat het is, vervolgens laat ik zien waarom het een risico vormt en tot slot zet ik een aanpak langs twee sporen uiteen.

Wat is latente ruimte

Wanneer een project minder stikstofuitstoot en -depositie veroorzaakt dan op basis van de natuurvergunning is toegestaan, dan is sprake van ongebruikte ruimte. In bepaalde gevallen is dit inherent aan de bedrijfsvoering, bijvoorbeeld wanneer een bedrijf een onregelmatige bedrijfs-cyclus heeft, inspeelt op seizoenseffecten of in opbouw is. Denk bijvoorbeeld aan een stal die tijdelijk leeg staat, omdat deze na de afvoer van dieren wordt gereinigd voordat er weer nieuwe dieren in komen, of een energiecentrale die maximaal moet kunnen draaien als een andere energiecentrale defect is. Ik onderschrijf dat deze ademruimte in de vergunning voor veel bedrijven noodzakelijk is en definieer dit als bedrijfsmatige ruimte. Daar ziet de aanpak in deze brief niet op.

De ongebruikte ruimte in een natuurvergunning die niet inherent is aan de bedrijfsvoering, is latente ruimte. Daar ziet de aanpak in deze brief wel op. Latente ruimte kan op verschillende manieren ontstaan, bijvoorbeeld door strengere milieueisen, de toepassing van schonere technieken of wanneer bedrijfsplannen in de loop van de tijd veranderen. Samen met bevoegde gezagen en sectoren werk ik het onderscheid tussen bedrijfsmatige en latente ruimte verder uit, zodat het in de praktijk kan worden toegepast.

Latente ruimte kan op een aantal manieren in gebruik worden genomen. Zo kan een initiatiefnemer zijn activiteit binnen de vergunning uitbreiden, bijvoorbeeld door de productiecapaciteit van een fabriek of het aantal dieren in een stal op te hogen. Een initiatiefnemer kan ook een nieuwe activiteit ontwikkelen op basis van intern salderen. Zolang intern salderen niet vergunningplichtig is, kunnen hier geen voorwaarden aan worden gesteld. Tot slot kan een initiatiefnemer een nieuwe activiteit ontwikkelen op basis van extern salderen. Extern salderen is wel vergunningplichtig.¹⁸ Via beleidsregels zijn hier voorwaarden aan gesteld om te voorkomen dat latente ruimte uit de natuurvergunning van de ene initiatiefnemer door een andere initiatiefnemer in gebruik wordt genomen, maar deze ingebruikname van latente ruimte via extern salderen is niet in alle gevallen uitgesloten.¹⁹

¹⁸ Extern salderen is een mitigerende maatregel en vergt dus een passende beoordeling en natuurvergunning.

¹⁹ Er mag alleen extern gesaldeerde worden met feitelijk gerealiseerde capaciteit. Daarvan wordt 30% afgeroomd. Dit percentage is gebaseerd op de gemiddelde latente ruimte in natuurvergunningen. Zo wordt feitelijke depositiestijging op stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden beperkt.

Op het moment dat latente ruimte in gebruik wordt genomen, en dus niet meer latent is, betekent dat extra stikstofuitstoot en -depositie. Dat kan een risico zijn voor stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden. En dat maakt activiteiten kwetsbaar voor juridische procedures, bijvoorbeeld over intrekkingsverzoeken. Soms ontstaat ten onrechte het beeld dat initiatiefnemers zonder meer alle latente ruimte in gebruik kunnen nemen, wat potentieel tot veel extra stikstofuitstoot en -depositie leidt. Dat is niet het geval. Vaak hebben initiatiefnemers met beperkingen te maken vanuit andere regelgeving of financiële en economische omstandigheden. Ik wil echter benadrukken dat latente ruimte een kwetsbaarheid vormt in het systeem van toestemmingverlening. Ook leiden discrepanties tussen natuur- en milieuvergunningen tot onduidelijkheid voor initiatiefnemers en bevoegde gezagen.

Ik wil het risico voor de Natura 2000-gebieden beperken en meer zekerheid aan initiatiefnemers en bevoegde gezagen bieden. Daarom heb ik samen met de betrokken departementen en provincies een aanpak langs twee sporen ontwikkeld, die van toepassing is op alle sectoren waar sprake kan zijn van latente ruimte. Het ene spoor ziet op het beperken van latente ruimte in natuurvergunningen; het andere spoor is gericht op het beperken van de ingebruikname van latente ruimte. De aanpak is dus primair gericht op het moment dat latente ruimte in het systeem dreigt te komen.

Beperken van latente ruimte in natuurvergunningen

Latente ruimte kan worden beperkt door natuurvergunningen regelmatig te actualiseren en er zo voor te zorgen dat de vergunning aansluit bij wat er op een bedrijf gebeurt. Ik kies er niet voor om een wettelijke actualisatieplicht in te voeren. Dat zou betekenen dat bevoegde gezagen alle natuurvergunningen regelmatig tegen het licht moeten houden en dat brengt een te grote uitvoeringslast met zich mee. In plaats daarvan kies ik ervoor om het actualiseren van natuurvergunningen te koppelen aan het moment waarop een initiatiefnemer aanpassingen aan zijn bedrijf wil doen. Daarmee is de actualisatie gericht op het moment dat er latente ruimte in het systeem dreigt te komen.

Beperken van latente ruimte in natuurvergunningen

Latente ruimte kan worden beperkt door natuurvergunningen regelmatig te actualiseren en er zo voor te zorgen dat de vergunning aansluit bij wat er op een bedrijf gebeurt. Ik kies er niet voor om een wettelijke actualisatieplicht in te voeren. Dat zou betekenen dat bevoegde gezagen alle natuurvergunningen regelmatig tegen het licht moeten houden en dat brengt een te grote uitvoeringslast met zich mee. In plaats daarvan kies ik ervoor om het actualiseren van natuurvergunningen te koppelen aan het moment waarop een initiatiefnemer aanpassingen aan zijn bedrijf wil doen. Daarmee is de actualisatie gericht op het moment dat er latente ruimte in het systeem dreigt te komen.

Deze actualisatie werkt als volgt. Wanneer een initiatiefnemer aanpassingen aan zijn bedrijf wil doen, doet hij een vergunningaanvraag bij het bevoegd gezag. Die beoordeelt dan de aanpassing en brengt de natuurvergunning in lijn met de gehele activiteit. Ook kan het bevoegd gezag de natuur- en milieuvergunning meer in lijn brengen met elkaar. De vergunningplicht voor intern salderen maakt het mogelijk om dit te doen.

Vervolgens heeft de initiatiefnemer een bepaalde termijn om zijn activiteit te realiseren. Voor extern salderen hebben provincies in hun beleidsregels een realisatietermijn van drie jaar afgesproken; voor intern salderen bekijken we dit bij de uitwerking van de beleidsregels. De gedachte van een realisatietermijn is dat een initiatiefnemer een redelijke termijn moet krijgen om zijn activiteiten op te bouwen, maar niet ongelimiteerd van deze ruimte gebruik mag blijven maken. Die redelijke termijn kan verschillen per type project. Wanneer een initiatiefnemer de ruimte in zijn vergunning lange tijd zonder aanwijsbare reden niet (volledig) gebruikt, dan actualiseert het bevoegd gezag de natuurvergunning.

De komende tijd werk ik samen met de betrokken departementen, provincies en sectoren verder uit hoe deze actualisatie van natuurvergunningen in de praktijk kan worden ingezet, en zal dit bij de inwerkingtreding van de vergunningplicht intern salderen vastleggen.

Beperken van de ingebruikname van latente ruimte voor nieuwe ontwikkelingen

De ingebruikname van latente ruimte voor nieuwe ontwikkelingen kan verder worden beperkt door voorwaarden te stellen aan salderen. Zoals gezegd voorzien de huidige afspraken en regels hier gedeeltelijk in. De voorgenomen vergunningplicht voor intern salderen maakt het mogelijk om voorwaarden te stellen; deze werk ik de komende tijd uit samen met de betrokken departementen en provincies. De beleidsregels die dit regelen, zullen gereed zijn op het moment van inwerkingtreding van de vergunningplicht.

Ook voor extern salderen worden de bestaande voorwaarden verder aangescherpt. Hierbij zet het kabinet in op het maken van interbestuurlijke afspraken over het verhogen van het afroompercentage bij extern salderen naar 40%. Het kabinet onderzoekt of het mogelijk is om voor projecten die op termijn bijdragen aan emissiereductie, zoals projecten in het kader van het Meerjarenprogramma Infrastructuur en Klimaat (MIEK), een lager afroompercentage van 20% te hanteren en zal de Tweede Kamer in het eerste kwartaal van 2023 informeren. Bevoegde gezagen behouden de beleidsvrijheid om extra bij te sturen, bijvoorbeeld wanneer de staat van de natuur in een bepaald gebied om extra voorwaarden vraagt.

Het kabinet maakt ook afspraken met provincies om salderen met zogenaamde slapende vergunningen te voorkomen. Het kabinet vindt dat het niet mogelijk mag zijn om nieuwe ontwikkelingen mogelijk te maken op basis van activiteiten die al geruime tijd zijn gestopt. Ik zal in overleg treden met provincies, als bevoegde gezagen, met als doel de beleidsregels voor extern salderen in het eerste kwartaal van 2023 hierop aan te passen.

Tot slot werken we beperkingen uit voor stikstofruimte die ontstaat wanneer initiatiefnemers stikstofreducerende innovaties doorvoeren in hun bedrijf. Wanneer deze innovaties zijn bedoeld om aan wettelijke eisen te voldoen en/of door de overheid worden gesubsidieerd, dan mag die ruimte niet zonder meer opnieuw worden gebruikt. Ik stel samen met provincies de beleidsregels voor intern salderen vast op het moment van de inwerkingtreding van de vergunningplicht op 1 januari 2024.

(ii) Specifiek aandacht voor bijzondere projecten

Ik wil voorkomen dat de beleidsaanpassingen toekomstig beleid ten aanzien van verduurzaming en de wettelijk vastgestelde klimaatdoelen in de weg staan. Daarom verken ik of het ook mogelijk is om geen of minder

bepkeringen op te leggen aan projecten die op korte termijn een toename van stikstofuitstoot en -depositie veroorzaken, maar op de langere termijn een substantiële afname leveren, die bijdragen aan natuurherstel. Dit zijn vooral energietransitieprojecten, zoals projecten in het kader van het Meerjarenprogramma Infrastructuur en Klimaat (MIEK). Daarover vindt ook overleg plaats met de Europese Commissie in het kader van Repower EU.

Ook onderzoek ik samen met de Minister van Defensie hoe en waar, bijvoorbeeld in wet- en regelgeving, rekening gehouden kan worden met de positie van Defensie. De Minister van Defensie heeft bedrijfsmatige ruimte nodig voor de operationele gereedstelling van de krijgsmacht. Dit gaat bijvoorbeeld om rijden, varen, vliegen, oefenen en schieten. De bedrijfsvoering van het Ministerie van Defensie wordt gekenmerkt door fluctuaties. Door het aangaan of beëindigen van missies, waardoor personeel en materiaal wordt uitgezonden naar het buitenland of weer terugkomt, en door variaties in oefenprogramma's, kan tijdelijk minder gebruik plaatsvinden dan binnen de vergunning is toegestaan, of kan er juist sprake zijn van volledig gebruik. Daarnaast is er ruimte nodig voor de versterking van de krijgsmacht, waarover afspraken zijn gemaakt in NAVO- en Europees verband, het coalitieakkoord en de Defensienota 2022.

(iii) Vergemakkelijken en vereenvoudigen van toestemmingverlening

Gezien de complexiteit van de toestemmingverlening wil ik alles op alles zetten om de uitvoering ervan zoveel mogelijk te vergemakkelijken en te vereenvoudigen, economische en maatschappelijke ontwikkelingen niet onnodig vertragen.

Vergemakkelijken: stikstofregistratiesysteem, stikstofbanken en prioritering

Het kabinet zet in op registratie van alle vrijkomende ruimte en vrijvallende ruimte, waaronder ruimte die beschikbaar komt uit de piekbelastersaanpak, in een register en kiest ervoor steviger regie te voeren op het uitgeven van deze ruimte aan prioritaire projecten van nationaal belang (waaronder de PAS-melders). Hiermee werkt het kabinet aan de motie van het lid Grinwis c.s.²⁰ om bij behoefte aan stikstofruimte voor de uitvoering van projecten van grote maatschappelijke waarde stikstofruimte ordentelijk en transparant geregistreerd beschikbaar te stellen via een stikstofbank.

Nu al hebben Rijk en provincies gezamenlijk een register van stikstofbanken ingericht om extern salderen te faciliteren en te kunnen sturen op schaarse stikstofruimte. Hieronder vallen het landelijke stikstofregistratiesysteem (SSRS), specifieke provinciale doelenbanken en een landsdekkende microdepositiebank. Het doel van het register van stikstofbanken is om stikstofruimte te registreren zodat deze op een later moment kan worden toegedeeld. Voor alle banken is vooraf aangegeven waar de geregistreerde stikstofruimte voor gebruikt kan worden. Vanzelfsprekend kan alleen stikstofruimte die niet nodig is voor behoud en herstel van de natuur, en dus additioneel is, ten behoeve van toestemmingverlening worden geregistreerd.

²⁰ Kamerstuk 30 252, nr. 58.

In het landelijke SSRS wordt stikstofruimte geregistreerd die afkomstig is van een aantal landelijke bronmaatregelen. Op dit moment is dat ruimte uit de Subsidieregeling sanering varkenshouderijen (Srv). Volgend jaar worden, met een wijziging in de regelgeving, de Maatregel Gerichte Aankoop (MGA-1) en uit de subsidieregeling Walstroom als nieuwe bronmaatregel opgenomen waarmee ruimte in het SSRS geregistreerd kan worden. Ruimte uit het SSRS kan gebruikt worden voor (clusters van) woningbouwprojecten, de zeven MIRT-projecten en voor de legalisatie van PAS-meldingen.

De provincies hebben negen provinciale doelenbanken ingesteld en hebben daarnaast een gezamenlijke provinciale microdepositiebank ingesteld. In de provinciale doelenbanken wordt ruimte geregistreerd die beschikbaar komt door provinciale bronmaatregelen. De ruimte uit deze banken wordt ingezet om initiatieven te realiseren die binnen de doelstelling van elk van deze banken vallen. Op dit moment zijn er nog geen initiatieven gerealiseerd met ruimte uit deze provinciale doelenbanken. In de microdepositiebank wordt ruimte geregistreerd die overblijft na extern salderen (vrijvallende ruimte). Daarnaast kunnen provincies er voor kiezen om ruimte uit bronmaatregelen in de microdepositiebank te registreren. De ruimte uit de microdepositiebank wordt gebruikt om initiatieven met een lage depositie (minder dan 0,05 mol per hectare per jaar) mogelijk te maken.

De komende tijd zet ik samen met de betrokken departementen en de provincies in op het doorontwikkelen van het register van stikstofbanken. Begin volgend jaar zullen de rijksdoelenbanken worden ingesteld.

Gezien de moties van het lid Boswijk (CDA) c.s.²¹ en het lid Bisschop (SGP)²²; en het belang van het onder andere versneld legaliseren van PAS-meldingen, heeft het kabinet (zoals aangekondigd in mijn brief van 15 juli) 250 miljoen euro versneld beschikbaar gesteld door de middelen naar voren te halen uit de tweede tranche van de landelijke beëindigingsmaatregel veehouderij (Lbv). Daarnaast wordt onderzocht hoe nieuwe bronmaatregelen kunnen resulteren in meer stikstofruimte in het SSRS en stikstofbanken en zal (opnieuw) gesproken worden over de prioritering van deze ruimte. Daarmee beschouw ik de motie-Boswijk (CDA) als afgedaan. Ik zal de Tweede Kamer in het voorjaar van 2023 verder informeren over de prioriteiten waarvoor Rijksdoelenbanken zijn opgericht en over wijze van prioriteitstelling van beschikbare stikstofruimte.

Vereenvoudigen van de toestemmingverlening

Als gevolg van de Porthos-uitspraak moeten initiatiefnemers van bouwprojecten in de meeste gevallen berekeningen uitvoeren en ecologisch beoordelen om vast te stellen of de activiteit vergunningplichtig is. Dit leidt tot vertraging en toename van kosten. Dit wordt mogelijk versterkt door capaciteitstekorten bij onderzoeksbureaus en overheden, die het onderzoek moeten uitvoeren en beoordelen. Het kabinet zet langs twee sporen in op vereenvoudiging van toestemmingverlening en beperking van administratieve lasten. Het gaat daarbij om de korte termijn en lange(re) termijn. Het doel is om marktpartijen te ondersteunen en duidelijkheid te verschaffen over de vraag of berekeningen en beoordelingen al dan niet nodig zijn.

²¹ Kamerstuk 35 925-XIV, nr. 104.

²² Kamerstuk 33 576, nr. 276.

Op de *korte termijn* werkt het kabinet aan standaardisatie door middel van kengetallen of vuistregels om zo administratieve lasten voor initiatiefnemers te verminderen. Het doel hiervan is om snel inzicht te verschaffen in de vraag of voor een activiteit geen vergunningplicht geldt. Het doel is om gedetailleerde berekeningen zo te vertalen naar concrete activiteiten, zoals de omvang van een woningbouwproject en de mate van duurzaamheid van het gebruikte bouwmaterieel. Dit vermindert de rekenlast voor initiatiefnemers. Voor marktpartijen maakt dit snel inzichtelijk of berekeningen nodig zijn. Het kabinet trekt hierin op met experts, medeoverheden en maatschappelijke partners. Daarbij vormt praktische toepasbaarheid het uitgangspunt en de laatste wetenschappelijke inzichten en de juridische houdbaarheid zijn leidend. Het Kabinet streeft ernaar om in het eerste kwartaal van 2023 hierover aan initiatiefnemers duidelijkheid te verschaffen. In combinatie met de inzet op verduurzaming van de bouw, zullen hiermee waarschijnlijk veel kleine bouwprojecten geholpen zijn.

Om de administratieve lasten voor bouwprojecten met geringe stikstofemissies structureel te verminderen, beziet het Kabinet parallel aan de hierboven genoemde uitwerking van kengetallen of vuistregels, de mogelijkheden om voor deze projecten een ondergrens toe te passen («generieke voortoets»), waaronder een project niet vergunningplichtig is. Juridische houdbaarheid is hierbij leidend. Het kabinet zal de Tweede Kamer hierover in 2023 informeren.

Voor de *langere termijn* is het doel 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 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.

(iv) Verbeteren toezicht en handhaving

Toezicht en handhaving zijn een essentieel onderdeel van het systeem van toestemmingverlening. De effectiviteit van beleid staat of valt met de naleving ervan, zoals die is vastgelegd in wet- en regelgeving en vergunningen. Via toezicht controleert het bevoegd gezag of een initiatiefnemer zijn project volgens de geldende kaders uitvoert. Wanneer dat niet het geval is en initiatiefnemers geen gebruik maken van herstel-mogelijkheden die het bevoegd gezag biedt, wordt er gehandhaafd, bijvoorbeeld door het opleggen van een last onder dwangsom of het intrekken van een vergunning. Zo kunnen bevoegde gezagen ervoor zorgen dat ontwikkelingen verantwoord plaatsvinden en de stikstofgevoelige natuur in Natura 2000-gebieden er niet op achteruit gaat.

Komend jaar laat ik samen met de betrokken departementen en provincies onafhankelijk onderzoek uitvoeren naar de wijze waarop bevoegde gezagen invulling geven aan toezicht en handhaving van natuurvergunningen op grond van de Wnb voor wat betreft stikstof. Hiermee wil ik meer inzicht krijgen in eventuele knelpunten en mogelijkheden om die op te lossen. Op basis van de uitkomsten bekijken we welke stappen we kunnen zetten om het stelsel verder te versterken. Daarbij kijken we onder

andere naar de informatiepositie van bevoegde gezagen, de zichtbaarheid van toezicht en handhaving, prioriteitstelling en bijbehorende capaciteit.

Met dit onderzoek geef ik invulling aan de motie-Grinwis (CU) c.s.²³ om het toezicht op vergunningen en de informatiepositie van bevoegde gezagen te verbeteren en aan de toezegging aan het Eerste Kamerlid Janssen (SP)²⁴ omtrent actief vergunningbeheer. Bij het onderzoek betrek ik de aanbevelingen van de commissie-Van Aartsen²⁵ en zoek ik aansluiting bij het interbestuurlijk programma versterking VTH-stelsel waar de Tweede Kamer reeds over is geïnformeerd.²⁶

(v) Recente uitspraken door de Raad van State

Rav-factoren in natuurvergunningen

De laatste tijd is er veel onzekerheid ontstaan over emissiearme stalsystemen. Verschillende natuurvergunningen voor drie type stalsystemen zijn getoetst bij de rechter. Recent heeft de RvS geoordeeld dat niet is uitgesloten dat de Natura 2000-gebieden erop achteruit gaat.²⁷ Daarnaast laten verschillende onderzoeken²⁸ zien dat emissiearme stalsystemen niet in alle gevallen de beoogde emissiereductie opleveren. Daardoor bieden de Rav-factoren voor emissiearme stalsystemen, op basis waarvan de stikstofuitstoot wordt bepaald, onvoldoende basis voor toestemmingverlening.

Samen met de betrokken departementen en provincies heb ik de betekenis van de uitspraak van de RvS en de onderzoeken geanalyseerd. Het kabinet ziet geen andere conclusie dan dat natuurvergunningen voor alle nieuwe emissiearme stalsystemen alleen nog onder striktere voorwaarden kunnen worden verleend. Alleen zo hebben ondernemers een vergunning die zeker is en kunnen we zo veel mogelijk voorkomen dat de Natura 2000-gebieden erop achteruit gaan. Daarmee krijgen initiatiefnemers en bevoegde gezagen weliswaar meer duidelijkheid en zekerheid, maar dat maakt de boodschap niet minder vervelend.

Voor het kabinet blijft innovatie een belangrijke onderdeel van de transitie van de landbouw. Voorop staat dat toepassing van emissiearme stalsystemen op landelijk niveau wel tot stikstofreductie leidt, zo blijkt ook uit het onderzoek van de WUR (zie het rapport in bijlage 2). Het probleem voor toestemmingverlening is dat de beoogde stikstofreductie op individueel bedrijfsniveau onvoldoende zeker is, waardoor niet zeker is dat de natuur er niet verder op achteruit gaat. Samen met de bevoegde gezagen en de agrarische sector zet het kabinet stappen om dit te verbeteren.

Hieronder ga ik verder in op de Rav-factoren, de uitspraak van de RvS, recente onderzoeken, de consequenties voor agrarische ondernemers en de vervolgstappen. Hiermee geef ik ook invulling aan de toezegging aan de Tweede Kamer uit mijn brief van 12 september 2022²⁹.

²³ Kamerstuk 33 576, nr. 308.

²⁴ Toezegging aan het lid Janssen (SP) van de Eerste Kamer over voor het einde van dit jaar te informeren over stand van zaken ten aanzien van actief vergunningbeheer.

²⁵ Kamerstuk 22 343, nr. 295 en Kamerstuk 22 343/28 663, nr. 336.

²⁶ Kamerstuk 22 343, nr. 336.

²⁷ Uitspraken van de Raad van State op 7 september en 12 oktober 2022 (202106900/1/R2, 202106908/1/R2 en 202106915/1/R2, 202106903/1/R2).

²⁸ Bijvoorbeeld de CBS-analyse «Stikstofverlies uit opgeslagen mest» (cbs.nl) en Kamerstuk 29 383 en 28 973, nr. 382, bijlage.

²⁹ Kamerstuk 29 383, nr. 368.

Wat zijn Rav-factoren

In het Besluit emissiearme huisvesting zijn emissiegrenswaarden vastgesteld om op landelijk niveau de stikstofuitstoot uit stallen te reguleren. Hiervoor zijn de emissiefactoren uit de Regeling ammoniak en veehouderij (Rav-factoren) ontwikkeld. Ieder type stalsysteem heeft een Rav-factor, die aangeeft hoeveel stikstofuitstoot dit stalsysteem gemiddeld veroorzaakt.³⁰ Deze Rav-factoren worden tot nu toe ook gebruikt voor het verlenen natuurvergunningen. Ze zijn opgenomen in AERIUS Calculator, het rekensysteem waarmee initiatiefnemers en bevoegde gezagen berekenen hoeveel stikstofdepositie een bepaald project, in dit geval een nieuwe of aangepaste stal, veroorzaakt op stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden.

Uitspraken Raad van State

Natuurorganisaties hebben verschillende rechtszaken aangespannen tegen intern salderen en natuurvergunningen voor emissiearme stalsystemen die op basis van de Rav-factoren zijn verleend. Zij geven aan dat niet is uitgesloten dat de natuur erop achteruit gaat. Recent heeft de RvS uitspraak gedaan over een aantal zaken in het kader van drie typen bestaande emissiearme stalsystemen die gebruikt worden in de melkveehouderij.³¹ De RvS heeft geoordeeld dat deze natuurvergunningen niet zonder meer verleend hadden mogen worden, omdat alleen op basis van de Rav-factoren niet is uitgesloten dat de natuur erop achteruit gaat. Daarnaast werd de daling in stikstofuitstoot gebruikt om meer dieren te houden (intern salderen), waardoor het nog lastiger is om vast te stellen dat de natuur in Natura 2000-gebieden niet achteruit gaat.

Onderzoeken naar emissiearme stalsystemen

Op 14 oktober jl. heeft de Staatssecretaris van IenW het rapport van Wageningen Livestock Research (WLR) over de effectiviteit van emissiearme stalsystemen in de praktijk naar de Tweede Kamer gestuurd³². De beleidsreactie op dit onderzoek ontvangt de Tweede Kamer separaat. In dit rapport wordt geconcludeerd dat er forse verbeteringen nodig en mogelijk zijn binnen het systeem van ontwerp, beoordeling en gebruik van emissiearme stalsystemen en de totstandkoming van de Rav-factoren. Dit is een breed onderzoek naar emissiearme stallen (pluimvee-, melkvee en varkenstallen) waarin wordt aangegeven dat het niet zeker is of het rendement van de stallen, zoals weergegeven aan de hand van de Rav-factor, ook daadwerkelijk wordt gehaald. Om hier meer zekerheid over te verkrijgen moet nader kwantitatief onderzoek worden gedaan.³³ Op moment betekent het echter dat er onzekerheid bestaat over de stikstofuitstoot als gevolg van de stallen. Daarnaast is dit onderzoek relevant voor toestemmingverlening, omdat ook wordt geconcludeerd dat de Rav-factoren niet bedoeld zijn om op individueel bedrijfsniveau een inschatting te maken van de stikstofuitstoot en -depositie door een bepaalde stal. Deze conclusie gaat niet zozeer over of de factoren een juiste weergave zijn van de gemiddelde emissie, maar of zij überhaupt gebruikt kunnen worden voor het berekenen van depositiepatronen ten behoeve van de Wnb. De onderzoekers geven aan dat het om die reden

³⁰ Per dierplaats per jaar.

³¹ Uitspraken van de Raad van State op 7 september en 12 oktober 2022 (202106900/1/R2, 202106908/1/R2 en 202106915/1/R2, 202106903/1/R2).

³² Kamerstuk 29 383 en 28 973, nr. 382, bijlage.

³³ Meer informatie hierover kunt u vinden in de beleidsreactie die de Staatssecretaris van IenW naar aanleiding van het rapport van WLR dit jaar aan deze brief naar de Kamer zal versturen.

voor toestemmingverlening noodzakelijk is om gebruik te maken van een onzekerheidsfactor.

Het kabinet hecht onverminderd aan innovatie in de transitie van de landbouw, en heeft daarom aanvullend onderzoek naar de genoemde onzekerheidsfactor gevraagd aan Wageningen University & Research (WUR). De onderzoeksvraag was of het mogelijk is om bij vergunningverlening voor emissiearme melkveestallen te anticiperen dat de stallen op individueel bedrijfsniveau niet altijd de verwachte gemiddelde emissiereductie opleveren. Door een onzekerheidsfactor of betrouwbaarheidsinterval toe te passen bij het gebruik van de Rav-factoren, zou met meer zekerheid de reductie van stikstofuitstoot en -depositie kunnen worden berekend en zouden de Rav-factoren mogelijk op een andere manier gebruikt kunnen worden voor toestemmingsverlening (zie het rapport in bijlage 2).

WUR heeft in dit gevraagde onderzoek voor een aantal emissiearme melkveestallen die onderdeel uitmaken van de Rav-lijst onderzocht of het mogelijk is om een onzekerheidsfactor toe te passen bij Wnb-vergunningverlening. WUR heeft dit onderzoek gedaan op basis van de oorspronkelijke metingen. Terwijl de Rav-factoren zijn gebaseerd op de gemiddelde stikstofuitstoot, blijkt uit het onderzoek dat de stikstofuitstoot op individueel bedrijfsniveau grote verschillen vertoont per moment en per locatie. Voor toestemmingverlening is het wel nodig om de stikstofuitstoot van een specifiek bedrijf in te kunnen schatten en zo te voorkomen dat de natuur in Natura 2000-gebieden erop achteruit gaat. Het is een grote tegenvaller dat uit dit onderzoek blijkt dat het toepassen van een onzekerheidsfactor ertoe leidt dat er niet of nauwelijks nog kan worden uitgegaan van een emissiereductie in individuele gevallen.

Consequenties voor agrarische ondernemers

Samen met de betrokken departementen en provincies heb ik de betekenis van de uitspraken van de RvS en van de bovengenoemde onderzoeken geanalyseerd. Wij kunnen niet anders dan concluderen dat de uitspraken van de RvS over de drie stalsystemen in deze zaken, ook gevolgen zullen hebben voor alle typen emissiearme stalsystemen uit de Rav (die zijn opgenomen in bijlage 1). Dat komt omdat er voor al deze systemen geldt dat er onzekerheid is over de hoogte van de ammoniak-emissie. Daarnaast lopen er nog meer juridische procedures waarin andere stalsystemen ter discussie worden gesteld. Om te voorkomen dat meer agrariërs in onzekerheid gaan verkeren door juridische procedures, zal rekening gehouden moeten worden met de mogelijkheid dat de emissiearme stallen het in de praktijk minder goed doen dan verwacht. Het is daarom van belang dat we eerst meer helderheid hebben over de werking van de systemen in de praktijk. Dit leidt ertoe dat initiatiefnemers een natuurvergunning moeten aanvragen bij gebruik van deze stalsystemen en dat deze alleen nog onder striktere voorwaarden kunnen worden verleend. Want doorgaan op de huidige wijze leidt tot rechtsonzekere situaties. Alleen zo kunnen we zo veel mogelijk voorkomen dat de natuur in Natura 2000-gebieden erop achteruit gaat en meer zekerheid bieden aan initiatiefnemers en bevoegde gezagen.

Voor natuurvergunningen die al zijn verleend en waarbij het niet meer mogelijk is om bezwaar of beroep in te stellen, zijn er in principe geen gevolgen. Hetzelfde geldt voor agrarische ondernemers die op basis van intern salderen een emissiearm stalstelsel hebben gebouwd en een positieve afwijzing voor hun vergunningaanvraag hebben gekregen van het bevoegd gezag. In beide gevallen is er voor bevoegde gezagen dus geen aanleiding om te handhaven.

Voor agrarische ondernemers die van plan zijn om een nieuw emissiearm stalsysteem te bouwen, betekent dit dat zij een natuurvergunning moeten aanvragen en daarbij een passende beoordeling moeten uitvoeren. Als sommige stalsystemen eerder met voldoende zekerheid reduceren, dan zal het makkelijker zijn om vergunningen te verlenen. Het kabinet en de provincies hechten er aan de procedure voor vergunningaanvraag zo eenvoudig mogelijk te laten verlopen en de agrarische ondernemers hier zo goed mogelijk bij te ondersteunen. In overleg met provincies, en vanzelfsprekend met de agrarische sector, wordt een handreiking geschreven waaruit blijkt wat er op moment mogelijk is; het streven is om deze medio 2023 gereed te hebben. Enkel de berekening in AERIUS Calculator, op basis van de Rav-factoren, is niet meer voldoende.

Verder met innovatie

Samen met de Minister van LNV, de provincies en de sector zet ik in op het verbeteren van de voorschriften in natuurvergunningen voor het gebruik van emissiearme stalsystemen. Hiermee wil ik ervoor zorgen dat agrarische ondernemers emissiearme stalsystemen zo gebruiken dat de beoogde emissiereductie ook daadwerkelijk wordt behaald en er meer mogelijkheden zijn om de stalsystemen met zekerheid vergund te krijgen en te houden. Hiermee beoog ik niet om de procedure moeilijker te maken, maar om zekerheid te creëren voor ondernemers. Daarnaast zal ik nagaan wat de gevolgen van deze problematiek zijn voor de stikstof-aanpak. Naar verwachting worden eind dit jaar de resultaten verwacht van een WUR analyses over de inzetbaarheid van emissiearme technieken. Op basis hiervan zal ik begin volgend jaar een analyse laten maken die de mogelijke gevolgen voor de stikstofaanpak in beeld brengt.

Om innovatie op de middellange en lange termijn te faciliteren en met zekerheid vergund te krijgen, zet het kabinet in op twee aanvullende sporen: het verbeteren van de toepassing van innovaties in de praktijk en de inzet op realtime meten in de praktijk. Over het verbeteren van de Rav-systematiek, waaronder de toepassing in de praktijk, zal de Tweede Kamer deze maand een brief van de Staatssecretaris van IenW ontvangen waarin een beleidsreactie gegeven wordt op het rapport getiteld «Verbetering effectiviteit emissiearme stalsystemen in de praktijk». Daarin wordt aangegeven op welke wijze de Rav-systematiek zal worden aangescherpt. Over het tweede spoor ontvangt de Tweede Kamer een beleidsreactie van de Minister van LNV met daarin een toelichting hoe op de lange termijn wordt toegewerkt naar een nieuwe systematiek op basis van doelvoorschriften in combinatie met realtime meten op bedrijfsniveau. Hierbij wordt het advies van kwartiermaker de heer Tijssens betrokken. Dit leidt op de korte termijn niet tot nieuwe mogelijkheden, maar hiermee wordt duidelijkheid geboden en weten agrarische ondernemers welke investeringen passen binnen het nieuwe systeem van toestemmingverlening. De Tweede Kamer ontvangt ook deze brief nog deze maand. Bovengenoemde brieven moeten dus in samenhang worden gelezen.

Om te komen tot besluitvorming over nieuw instrumentarium is zorgvuldigheid van belang. Daarom zal in de verdere uitwerking rekening gehouden worden met afwegingen rond de complexiteit van stelselwijzigingen, de juridische haalbaarheid, de uitvoerbaarheid hiervan en de termijn waarop dit gerealiseerd kan worden. Het is de verwachting dat de nieuwe systematiek Wnb-toestemmingverlening op termijn makkelijker maakt. Het kabinet zal in het voorjaar de Tweede Kamer informeren over de beleidsvoornemens voor deze nieuwe systematiek van toestemmingsverlening.

Beweiden en bemesten

Wanneer melkveehouders hun vee beweiden gaat de stikstofuitstoot en -depositie die hun melkvee veroorzaakt omlaag ten opzichte van de situatie dat de dieren op stal staan. Dit heeft er o.a. mee te maken dat de poep en plas bij beweiding minder samenkomen, waardoor minder ammoniakverbindingen ontstaan.

Deze werkwijze is door de RvS bevestigd in de uitspraak van 12 oktober 2022 over de vraag of een natuurvergunning vereist is voor het weiden van melkvee³⁴. Deze zaak was aangespannen door natuurorganisaties, omdat zij vinden dat bij beweiden niet is uitgesloten dat de natuur in Natura 2000-gebieden erop achteruit gaat. De RvS oordeelt dat er wel van uit kan worden gegaan dat Natura 2000-gebieden er niet op achteruit gaan, mits kan worden aangetoond dat de gronden waarop de koeien worden beweid altijd zijn bemest.³⁵ Initiatiefnemers moeten dit kunnen aantonen bij de vergunningaanvraag voor nieuwe projecten waarbij beweiden een rol speelt en bevoegde gezagen bij de beoordeling van handhavingsverzoeken. Vaak kunnen ze hiervoor terugvallen op het bestemmingsplan, waarin staat aangegeven dat de grond voor agrarisch gebruik is bestemd.

Voor bemesten is ook geen natuurvergunning nodig als kan worden aangetoond dat het altijd al plaatsvond. Daarvoor kunnen initiatiefnemers en bevoegde gezagen dus ook terugvallen op het bestemmingsplan.

Deze uitspraak biedt duidelijkheid aan initiatiefnemers en bevoegde gezagen over toestemmingverlening waarbij beweiden en bemesten een rol speelt. Samen met bevoegde gezagen werk ik de komende tijd aan het opstellen van een handreiking, zodat vergunningverleners deze lijn in de praktijk kunnen toepassen. Deze is naar verwachting volgend voorjaar gereed. Ook regel ik bij de vergunningplicht voor intern salderen dat initiatiefnemers voor het beweiden van melkvee op basis van de genoemde werkwijze geen nieuwe natuurvergunning hoeven aanvragen.

AERIUS actualisatie

Vanwege de rekenfout van het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) in de top 100 lijst met grootste ammoniakuitstoten, heeft de geplande jaarlijkse actualisatie niet op dinsdag 22 november kunnen plaatsvinden. Op dit moment herstelt het RIVM alle producten waar de fout in doorwerkt. Ik hecht eraan dat dit zorgvuldig gebeurt, zodat de nieuwe versie van AERIUS met zekerheid deze fout niet bevat en zodat vertrouwd kan blijven worden op het instrument voor toestemmingverlening. Om die reden is de actualisatie van AERIUS Calculator en Monitor uitgesteld naar de week van 24 januari 2023. In de komende week worden alle gebruikers hierover geïnformeerd via de reguliere kanalen. Ook wordt daarbij ingegaan op de gevolgen voor toestemmingverlening in de tussentijd.

Tot slot

De opgaven om de natuur te herstellen, om bedrijven verder te verduurzamen en tegelijkertijd zorg te dragen voor een mooi en leefbaar platteland, zijn uitdagend. Daarin vragen we als overheid veel van de mensen die er wonen en werken. Dit doen we in het vertrouwen dat juist deze mensen het belang voor een sterke natuur, veerkrachtige bodem en

³⁴ ECLI:NL:RVS:2022:2874.

³⁵ Sinds het moment dat het gebied werd beschermd volgens de Habitatrichtlijn.

gezonde leefomgeving kennen. De komende periode wil het kabinet het gesprek aan met de betrokken partijen om de voorstellen goed uit te werken. Met de bedrijven en gezinnen om wie het gaat in de kortetermijn-aanpak zullen we het gesprek zoveel mogelijk aan de keukentafel of in de bedrijfskantine voeren. Daarbij houden we de menselijke maat voortdurend in het oog en proberen we zoveel mogelijk aan te sluiten bij de wensen die zij hebben. Zo kunnen wij gezamenlijk de toekomst in het landelijk gebied vormgeven, krijgen we stap voor stap meer ruimte om vergunningen te verlenen en kunnen ondernemers weer met vertrouwen de toekomst in.

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