

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

1153

Vragen van de leden **Grinwis** (ChristenUnie) en **Boswijk** (CDA) aan de Ministers voor Natuur en Stikstof en van Infrastructuur en Waterstaat over *de opkoop van stikstofruimte uit boerderijen ten behoeve van het verbreden van de A27 bij Amelisweerd* (ingezonden 18 november 2022).

Antwoord van Minister **Harbers** (Infrastructuur en Waterstaat), mede namens de Minister voor Natuur en Stikstof (ontvangen 23 december 2022).

Vraag 1

Heeft u kennisgenomen van het debat van de provinciale staten van de provincie Gelderland van 16 november 2022, welke ging over de zeer verstorende rol van de rijksoverheid binnen de gebiedsprocessen door de opkoop van boerderijen ten behoeve van eigen projecten, zoals de verbreding van de A27 bij Amelisweerd? Wat is uw reactie op de uitspraak van de provinciale staten (de aangenomen motie is inmiddels ook naar u gestuurd), welke de provincie als bevoegd gezag verzoekt geen medewerking te verlenen aan het intrekken van de Gelderse Natuurbeschermingswetvergunningen zolang de Gelderse beleidsregels en/of bestuurlijke afspraken worden geschonden?

Antwoord 1

Ja, daarvan heb ik kennis genomen. Deze motie is aangenomen in de (onjuiste) veronderstelling dat afspraken zijn geschonden. 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. Ik hecht er echter aan om te benadrukken dat geen bestuurlijke afspraken zijn geschonden en dat steeds zowel ambtelijk als bestuurlijk afstemming met de provincie Gelderland heeft plaatsgevonden.

Vraag 2

Klopt hetgeen wat de gedeputeerde staten van de provincie Utrecht in beantwoording van vragen van de Utrechtse Statenfractie van de SGP aangeven, namelijk dat «het Rijk mogelijk wel stikstofruimte voor de legalisatie van Schiphol wil verwerven»? Zo ja, waarom zou het Rijk voor een private partij als Schiphol stikstofruimte opkopen? Zo nee, waar baseren de gedeputeerde staten van Utrecht dit op? Kunt u uitsluiten dat het Rijk of een

partij op verzoek van het Rijk stikstofruimte aan het verwerven is voor de legalisatie van Schiphol?¹

Antwoord 2

Nee, dat klopt niet. Het is niet aan het Rijk om stikstofruimte voor luchthaven Schiphol te verwerven en daarom kan ik ook uitsluiten dat (een partij voor) het Rijk hiervoor aan het verwerven is. Verder kan ik niet voor gedeputeerde staten spreken waar zij hun stelling op baseren.

Vraag 3

Deelt u de brede zorg, bij provinciebesturen en de vragenstellers, dat de overheid geen grip heeft op de stikstofmarkt- en handel, waardoor het recht van de sterkste geldt en de agrarische sector zal krimpen ten behoeve van andere sectoren als mobiliteit, luchtvaart of industrie, terwijl onderwiel Programma Aanpak Stikstof (PAS)-melders nog langer op legalisatie moeten wachten, gebiedsprocessen («ruilverkavelingen») spaak lopen en natuurherstel geen prioriteit krijgt? Hoe wilt u, gezien bovenstaande zorgen, regie op de stikstofmarkt- en handel terugkrijgen?

Antwoord 3

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. In het geval dat het Rijk bevoegd gezag is, wordt die geïnformeerd door provincies. De komende maanden zal het kabinet in overleg met provincies en betrokken departementen komen tot nieuwe en aangescherpte spelregels over de toepassing van extern salderen, en deze waar nodig in de beleidsregels vastleggen.

In de Kamerbrief van 25 november 2022 heeft het kabinet verschillende stappen aangekondigd ten behoeve van stevigere regie op extern salderen en het gebruik van agrarische grond, zodat in de gebiedsprocessen de juiste keuzes gemaakt kunnen worden. Zo zet het kabinet in op het met voorrang sturen op de gebruiksmogelijkheden van emissieruimte die beschikbaar komt bij extern salderen, zodat de overheid regie houdt in het landelijk gebied in het kader van de gebiedsprogramma's en kan voorkomen dat partijen vanuit verschillende opgaven en belangen met elkaar concurreren. 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 werkt het kabinet de wettelijke mogelijkheden uit om een voorkeursrecht te kunnen leggen op gronden 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 gebiedsprocessen en over keuzes in het landelijk gebied, bijvoorbeeld ten aanzien van extensive-ring, en biedt de mogelijkheid om speculatie tegen te gaan. Het kabinet onderzoekt of en op welke wijze de Omgevingswet hiervoor kan worden aangepast.²

Uit het onderzoeksrapport «Tussenbalans extern salderen met veehouderijen» van 8 juli 2022 blijkt dat stikstofruimte bij het grootste deel van de op basis van extern salderen verleende vergunningen (meer dan 70%) binnen de agrarische sector blijft³. Ook is in dit onderzoek vastgesteld dat ongewenste neveneffecten van extern salderen met veehouderijen in het algemeen, zoals leegstand, verrommeling en speculatie, niet structureel voorkomen. Het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat zet zich al geruime tijd in voor een verduurzaming van de mobiliteit. Dit gebeurt onder meer door een beter OV, meer fietsgebruik, het terugdringen van de stikstofuitstoot door het steeds schoner worden en elektrificeren van voertuigen, het voorbereiden van Betalen naar gebruik, de landelijke snelheidsverlaging en het bevorderen van thuiswerken. Deze maatregelen zijn echter in beginsel niet inzetbaar als

¹ Gedeputeerde staten van provincie Utrecht, 27 september 2022, «Beantwoording schriftelijke vragen ex. art. 47 RvO aan het college van GS gesteld door B. Van den Dikkenberg van de SGP-fractie betreffende opkoop van boerderijen» (<https://www.stateninformatie.provincie-utrecht.nl/documenten/Artikel-47-Schriftelijke-vragen>).

² Kamerstuk 2022Z23249.

³ Kamerstuk 2022Z23249.

mitigerende maatregel in het kader van toestemmingverlening. De reductie van stikstofuitstoot en -depositie dankzij deze maatregelen komt, op een enkele uitzondering na, volledig ten goede aan de verbetering van de natuur.⁴

Vraag 4

Hoe kan het dat Rijkswaterstaat snel en eenvoudig stikstofruimte kan verwerven, terwijl dat voor de legalisatie van PAS-melders zo moeizaam gaat?

Antwoord 4

In de Kamerbrief van 12 november 2021 staat opgenomen dat voor het legaliseren van meldingen het kabinet gebruikmaakt van de ruimte uit het stikstofregistratiesysteem. Voorsnog is de depositiereductie die voorzien is voor het legaliseren van PAS-meldingen afkomstig van (landelijke) beëindigingsregelingen. Aanvullend daarop heeft het kabinet besloten de ruimte die in beginsel niet nodig is voor woningbouw en zeven MIRT-projecten in te zetten om PAS-meldingen te legaliseren⁵ en 250 mln. euro uit te trekken voor versnellingsvoorstellen van de provincies die het mogelijk maken om PAS-melders versneld van een vergunning te voorzien.⁶

In de Kamerbrief van 25 november 2022⁷ is daarnaast aangekondigd dat de ruimte uit de piekbelastersaanpak die niet nodig is voor de natuur, met prioriteit wordt ingezet voor het legaliseren van meldingen. Omdat het stikstofeffect van de Subsidieregeling sanering varkenshouderijen tegenviel ten opzichte van de raming en er een restbedrag was overgebleven, heeft het kabinet in juni 2021 – in samenwerking met de provincies – besloten tot alternatieve bronmaatregelen.⁸ Naast ophoging van het budget van de eerste tranche van de regeling provinciale aankoop veehouderijlocaties en intensivering van de regeling voor walstroom zeevaart, is toen besloten 15 mln. toe te wijzen voor projectspecifieke mitigatie van zeven MIRT-projecten. Deze middelen zijn dan ook conform bestuurlijke afspraken ingezet voor projectspecifieke mitigatie.

In de kamerbrief van 25 november 2022 heeft het kabinet toegezegd om de Kamer in het voorjaar van 2023 te informeren over de wijze van prioriteitstelling van beschikbare stikstofruimte⁹. Met het uitwerken van deze prioriteitstelling, werkt het kabinet ook aan de uitvoering van de motie van de leden Bromet en Thijssen, die verzoekt om een afwegingskader voor de toewijzing van stikstofruimte¹⁰.

Vraag 5

Klopt het dat Rijkswaterstaat als marktpartij opereert op de stikstofmarkt, waardoor Rijkswaterstaat niet hoeft te voldoen aan voorwaarden die andere overheden wel hebben, zoals het intrekken van dierrechten en het verwerven van de boerderij zelf? Bent u het eens dat hiermee een scheef speelveld is ontstaan tussen overheden? Hoe gaat u deze scheefheid oplossen?

Antwoord 5

Nee, dat klopt niet: Rijkswaterstaat heeft als overheidsinstantie te maken met dezelfde regels als andere overheidsinstanties. Vanzelfsprekend maakt het wel verschil met welk doel een overheidsinstantie handelt. RWS kan als initiatiefnemer, net als andere publieke en private initiatiefnemers, in het kader van de eigen behoefte aan stikstofruimte voor een concreet project zoeken naar mitigerende maatregelen en hiervoor – op vrijwillige basis – overeenkomsten

⁴ Uit een door het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat uitgevoerde analyse blijkt dat de totale depositiebijdrage van wegverkeer in 2030 gemiddeld 19 mol/ha/jaar lager is dan de depositiebijdrage in 2018, rekening houdend met de verschoning van het wagenpark en de realisatie van de 18 beschouwde MIRT-projecten. De gemiddelde totale bijdrage van alle MIRT-projecten (waarover nu nog geen onherroepelijk besluit is genomen) in 2030 is 0,7 mol/ha/jaar. Zonder de realisatie van de MIRT-projecten zou de gemiddelde daling tussen 2018 en 2030 uitkomen op 19,7 mol/ha/jaar.

⁵ Kamerstuk 35 334, nr. 170.

⁶ Kamerbrief 25 juli 2022.

⁷ Kamerstuk 2022Z23249.

⁸ Kamerstuk 35 334, nr. 244.

⁹ Kamerstuk 2022Z23249.

¹⁰ Kamerstuk 36 200-XIV, nr. 54.

sluiten met individuele ondernemers. Dat is een andere situatie dan wanneer bijvoorbeeld de provincie een uitkoopregeling treft, gericht op de stelselmatische reductie van stikstofdepositie ten behoeve van de natuur.

Vraag 6

Wat is uw reactie op het feit dat Rijkswaterstaat illegale vergunningen opkoopt, zoals is gebeurd bij een kalverhouderij in Epe, welke al vier jaar de vergunningvoorschriften overtrad? Bent u het eens dat in zo'n geval gehandhaafd moet worden, in plaats van een beloning door middel van een financiële regeling?

Antwoord 6

In geval van overtreding van vergunningsvoorschriften, is het in beginsel aan het bevoegd gezag, in dit geval de provincie Gelderland, om te handhaven zodat de overtreding ongedaan wordt gemaakt. Toezicht en handhaving vormen een essentieel onderdeel van het systeem van toestemmingverlening. Komend jaar laat het kabinet samen met de betrokken departementen en provincies een onafhankelijk onderzoek uitvoeren naar de wijze waarop bevoegde instanties invulling geven aan toezicht en handhaving van natuurvergunningen op grond van de Wnb voor wat betreft stikstof. Op basis van de uitkomsten van dit onderzoek wordt bekeken welke stappen gezet kunnen worden om toezicht en handhaving verder te versterken.

Er is in het genoemde geval geen sprake van een beloning van de overtreding. Het bedrijf stond openbaar te koop en is aangekocht voor de marktwaarde. Voor Rijkswaterstaat als toekomstige eigenaar van het bedrijf was het bij aankoop van het bedrijf van belang dat het bedrijf voldeed aan de vergunningsvoorschriften. Daarom is voorafgaand aan de eigendomsoverdracht door de veehouder alsnog op eigen kosten een luchtwasser gerealiseerd en in gebruik genomen waardoor niet langer sprake was van overtreding van de vergunningvoorschriften. Overigens is bij de inzet van de stikstofruimte van dit bedrijf als projectspecifieke mitigatie uitgegaan van de op grond van de vergunning toegestane hoeveelheid stikstofdepositie, hetgeen dus lager ligt dan feitelijk plaatsvond.

Onderdeel van de voorgenomen aanpak¹¹ ten aanzien van het gebruik van latente ruimte is het regelmatig actualiseren van natuurvergunningen. Op die manier wordt er voor gezorgd dat de natuurvergunning beter aansluit bij wat er op een bedrijf gebeurt. Het actualiseren van de natuurvergunning wordt gekoppeld aan het moment waarop een initiatiefnemer aanpassingen aan zijn bedrijf wil doen. De komende tijd werkt de Minister voor Natuur en Stikstof samen met de betrokken departementen, provincies en sectoren verder uit hoe deze actualisatie van natuurvergunningen in de praktijk kan worden ingezet.

Vraag 7

Klopt het dat volgens de Utrechtse beleidsregels extern salderen niet mogelijk is, maar dat de rijksoverheid wél boerderijen mag opkopen voor eigen projecten in de provincie Utrecht? Hoe kan dit? Hoe ziet u dit in het kader van goed bestuur?

Antwoord 7

In dit geval was het Rijk bevoegd gezag voor de toestemmingverlening en niet de provincie. Het Rijk heeft in het kader van toestemmingverlening voor Rijksprojecten de beperkingen op extern salderen sinds september 2020 opgeheven, na afstemming met de provincies. Dat geldt voor het hele land, dus ook voor het grondgebied van de provincie Utrecht.

Het is daarnaast aan iedere provincie om voor de projecten waarvoor zij zelf bevoegd gezag is, te besluiten of voor die projecten ook de beperkingen worden opgeheven.

Komende maanden zal de Minister voor Natuur en Stikstof 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.

¹¹ Kamerstuk 2022Z23249.

Vraag 8

Wat is uw reactie op de zorg, zoals deze is gedeeld in het rondetafelgesprek Voortgang gebiedsprocessen 16 november jongstleden in de Tweede Kamer, dat provincies in de praktijk te weinig mogelijkheden hebben om ten behoeve van PAS-melders of natuur, stikstofruimte te kopen, omdat andere partijen, waaronder overheden, met een veel grotere zak geld aankloppen bij boeren?

Antwoord 8

Rijkswaterstaat biedt uitsluitend degelijk onderbouwde bedragen aan bedrijfseigenaren. Hiervoor vindt vooraf een taxatie van vastgoed plaats en – indien enkel stikstofruimte aan de orde is – een onderbouwing van vergoeding van stikstofruimte op basis van gangbare vergoedingen. Er wordt dus niet meer dan een marktconforme vergoeding betaald.

Zoals hierboven is aangegeven, werkt het kabinet, samen met de provincies en betrokken sectoren, de komende periode aan een aanscherping van de interbestuurlijke afspraken over extern salderen, het invoeren van een recht van eerste koop op emissierechten en de wettelijke mogelijkheid om een voorkeursrecht te kunnen leggen op grond met een agrarische functie.

Ook doet de Minister voor Natuur en Stikstof er samen met de provincies alles aan om de PAS-melders te helpen. Het legalisatieprogramma wordt met prioriteit uitgevoerd. Verschillende maatregelen leveren nu en in de toekomst ruimte voor het legaliseren van PAS-melders en ook aan provincies is 250 mln. euro beschikbaar gesteld om maatwerk toe te passen en nog verder te versnellen. Ook wil de Minister voor Natuur en Stikstof bezien wat de verschillen zijn tussen de provincies ten aanzien van extern salderen en overige beleidsregels en of hier nog mogelijkheden zijn om zo snel mogelijk PAS-melders te legaliseren. In de brief aan de Kamer van 25 november 2022 kondigt de Minister voor Natuur en Stikstof ook een korte termijn aanpak aan met betrekking tot het gericht en versneld beëindigen van de emissies van piekbelasters.¹² Deze aanpak is gericht op een directe forse reductie van uitstoot én een blijvend dalende lijn, zodat de natuur wordt versterkt en meer ruimte ontstaat voor PAS-melders en vervolgens voor nieuwe maatschappelijke en economische ontwikkelingen.

Vraag 9

Hoe bent u voornemens uitvoering aan de motie van het lid Grinwis c.s. te geven over onderzoeken of en hoe het inwisselen van stikstofoxiden (NO_x) voor ammoniak (NH₃) dan wel het uitwisselen van stikstofruimte tussen sectoren bij extern salderen voorkomen kan worden én wel zo dat de wild west-stikstofmarkt aan banden wordt gelegd? Bent u bijvoorbeeld bereid om de beleidsregels op korte termijn aan te scherpen, zodanig dat de provinciale overheden uitwisseling van stikstofruimte tussen sectoren alleen binnen een gebiedsproces kunnen laten plaatsvinden dan wel via provinciale stikstofbanken en voorkomen wordt dat de macht van de vrije markt gebiedsprocessen casu quo provincies op achterstand zet?¹³

Antwoord 9

Zoals hierboven is aangegeven, werkt het kabinet, samen met de provincies en betrokken sectoren, de komende periode aan een aanscherping van de interbestuurlijke afspraken over extern salderen, het invoeren van een recht van eerste koop op emissierechten en de wettelijke mogelijkheid om een voorkeursrecht te kunnen leggen op grond met een agrarische functie.

Hiermee zet het kabinet de komende periode verschillende stappen ten behoeve van meer regie op extern salderen.

Uit het onderzoeksrapport «Tussenbalans extern salderen met veehouderijen» blijkt dat stikstofruimte bij het grootste deel van de op basis van extern salderen verleende vergunningen (meer dan 70%) binnen de agrarische sector blijft. Dit blijven bevoegde gezagen monitoren en zal ook worden getoetst in de aankomende evaluatie van het instrument extern salderen. In die evaluatie wordt ook het inwisselen van NH₃ voor NO_x bij extern salderen betrokken. Met de genoemde inzet op registratie van alle vrijkomende ruimte

¹² Kamerstuk 2022Z23249.

¹³ Kamerstuk 30 252, nr. 58.

en vrijvallende ruimte werkt het kabinet aan de uitvoering van de motie van het lid Grinwis c.s.¹⁴

Vraag 10 en 11

Wat is de stand van zaken van de provinciale of gebiedsstikstofbanken? Ziet u de grote rol die zij kunnen vervullen in het snel legaliseren van PAS-melders, het realiseren van natuurherstel, het houden van grip op de stikstofmarkt, het beschermen van de provinciale gebiedsprocessen en het bewaken dat iedere sector evenredig een bijdrage levert aan het oplossen van het stikstofprobleem en een eerlijke maatschappelijke belangenafweging van initiatieven die stikstofruimte nodig hebben?

Wat is de stand van zaken van de landelijke stikstofbank, welke u, getuige de beantwoording van de voorgaande schriftelijke vragen, «zeer toejuicht»? Op welke termijn verwacht u de openstelling (en het goed functioneren) van deze stikstofbank?¹⁵

Antwoord 10 en 11

Het kabinet ziet de waarde van stikstofbanken. 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 PAS-melders en prioritaire projecten van nationaal belang.

Rijk en provincies hebben gezamenlijk een register van stikstofbanken ingericht om extern salderen te faciliteren en te kunnen sturen op schaarse stikstofruimte. In dit register hebben provincies op dit moment negen provinciale doelenbanken en een landsdekkende provinciale microdepositiebank opgericht. Voor een beperkt aantal doelen is er op dit moment het stikstofregistratiesysteem (SSRS).

Zoals aangekondigd in de brief aan de Kamer op 25 november 2022¹⁶ zet het kabinet de komende tijd 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. De negen bestaande provinciale banken zijn op dit moment overigens alleen te gebruiken voor projecten waarvoor de provincie bevoegd gezag is en dus niet voor besluiten waarvoor het Rijk bevoegd gezag is. Bovendien is het SSRS nu nog onvoldoende gevuld om nu al de zeven MIRT-projecten, waarvoor het onder meer is ingesteld, mogelijk te maken.

¹⁴ Kamerstuk 30 252, nr. 58.

¹⁵ Aangangsel Handelingen II, vergaderjaar 2022–2023, nr. 150.

¹⁶ Kamerstuk 2022Z23249.