

Ministerie van Landbouw,
Natuur en Voedselkwaliteit

> Retouradres Postbus 20401 2500 EK Den Haag

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

**Directoraat Generaal
Landelijk Gebied en Stikstof**

Bezoekadres
Bezuidenhoutseweg 73
2594 AC Den Haag

Postadres
Postbus 20401
2500 EK Den Haag

Overheidsidentificatienr
00000001858272854000

T 070 379 8911 (algemeen)
F 070 378 6100 (algemeen)
www.rijksoverheid.nl/Inv

Ons kenmerk
DGLGS / 26391583

Uw kenmerk
2023Z01828

Datum 3 april 2023
Betreft Beantwoording Kamervragen over de door Schiphol en Rijkswaterstaat
opgekochte 'stikstofruimte' ten goede laten komen aan de natuur en
daarmee de Europese natuurbeschermingswet naleven

Geachte Voorzitter,

Hierbij zend ik u, mede namens de minister van Infrastructuur en Waterstaat, de antwoorden op de vragen van de leden Vesterling en Van Raan (beiden PvdD) over de door Schiphol en Rijkswaterstaat opgekochte 'stikstofruimte' ten goede laten komen aan de natuur en daarmee de Europese natuurbeschermingswet naleven (kenmerk: 2023Z01828; ingezonden 3 februari 2023).

Christianne van der Wal-Zeggelink
Minister voor Natuur en Stikstof

2023Z01828

Ons kenmerk
DGLGS / 26391583

1

Erkent u dat uit de Habitatrichtlijn en de uitspraken van de Raad van State (RvS) daarover, volgt dat wanneer een beschermd natuurgebied overbelast is met stikstof er passende maatregelen moeten worden genomen om deze verslechtering te stoppen of te voorkomen (artikel 2.2 van de Wet natuurbescherming)? Kunt u bevestigen dat het innemen van een natuurvergunning in veel gevallen een goede en passende maatregel is?

Antwoord

Ik erken dat als verslechtering van een Natura 2000-gebied dreigt, uit de Habitatrichtlijn en uit de Wet natuurbescherming volgt dat passende maatregelen moeten worden genomen om die dreigende verslechtering te keren. Intrekken van een natuurvergunning komt in beeld als er geen andere passende maatregelen worden getroffen die binnen afzienbare termijn het gewenste effect hebben. Ik doe er alles aan om te voorkomen dat verslechtering dreigt. Als dat niet is te voorkomen, doe ik er alles aan om te borgen dat andere passende maatregelen worden getroffen zodat het intrekken van vergunningen niet nodig is.

2

Erkent u dat wanneer er passende maatregelen noodzakelijk zijn voor de natuur, dergelijke maatregelen niet gebruikt mogen worden om nieuwe uitstoot te vergunnen? Kunt u bevestigen dat deze prioritering (de natuur eerst) volgt uit de uitspraak van de RvS over het Programma Aanpak Stikstof (PAS) in 2019?

Antwoord

Uit de PAS-uitspraak van de Raad van State volgt dat een maatregel die naar z'n aard als instandhoudings- of passende maatregel kan worden ingezet, alleen als mitigerende maatregel in een passende beoordeling kan worden betrokken als, gelet op de staat van instandhouding en de instandhoudingsdoelstelling, de maatregel niet nodig is om het behoud van natuurwaarden te borgen, en in geval een verbeter- of hersteldoelstelling geldt, er andere maatregelen beschikbaar zijn om dat doel te halen. Wanneer de overheid initiatiefnemer is van een plan of project moet extern salderen als mitigerende maatregel aan die voorwaarde voldoen. Over de vraag of het additionaliteitsvereiste van toepassing is bij extern salderen tussen private partijen loopt hoger beroep bij de Raad van State.

3

Van hoeveel van de twaalf veehouderijen die de Schiphol Group heeft opgekocht kunt u aantonen dat deze 'stikstofruimte' niet noodzakelijk is voor het herstel van overbelaste natuurgebieden? Kunt u hiervoor de onderbouwing delen?

Antwoord

Extern salderen is een reeds lang in de jurisprudentie geaccepteerde vorm van mitigatie. Ik heb net als de provincies beleid vastgesteld waarin o.a. is bepaald dat alleen gesaldeerd mag worden met daadwerkelijk gerealiseerde capaciteit en dat 30% moet worden afgeroomd om feitelijke depositiestijging te beperken. Over de vraag of het additionaliteitsvereiste van toepassing is bij extern salderen

tussen private partijen loopt hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Ons kenmerk
DGLGS / 26391583

Daarnaast werk ik samen met de bevoegde gezagen aan het robuuster maken van extern salderen, door interbestuurlijke afspraken te maken over het aanscherpen van de beleidsregels. Het kabinet zet in op een generieke verhoging van het afroompercentage naar 40%. Daarnaast wordt onderzocht of het mogelijk is om voor projecten die op termijn tot stikstofreductie leiden, zoals de MIEK-projecten, een afroompercentage van 20% te hanteren. Tot slot werk ik aan het voorkomen van extern salderen met slapende vergunningen. Met deze stappen wordt de ingebruikname van latente ruimte via extern salderen verder voorkomen.

4

Van hoeveel van de zeven door Rijkswaterstaat opgekochte veehouderijen ten behoeve van de verbreding van de A27 bij Amelisweerd kunt u aantonen dat deze 'stikstofruimte' niet noodzakelijk is voor het herstel van overbelaste natuurgebieden? Kunt u hiervoor de onderbouwing delen?

Antwoord

In het Tracébesluit voor A27/A12 Ring Utrecht is voor alle bedrijven bekeken of aan het additionaliteitsvereiste is voldaan. Voorafgaand aan het sluiten van een overeenkomst met de eigenaren van de bedrijven is gecheckt of dat bedrijf niet al in beeld was bij de provincie voor een andere regeling of ander doel zoals natuurverbetering. Het gaat bovendien om bedrijven in gebieden waar zich meer potentiële saldogevers bevinden. Er is in de toelichting op het Tracébesluit beschreven op welke andere wijze een structurele daling van de stikstofdepositie op Natura 2000, met het oog op het realiseren van de geldende instandhoudingsdoelstellingen en het voorkomen van verslechtering van de kwaliteit van habitats, zal worden bereikt.¹

5

Van hoeveel van de door Rijkswaterstaat opgekochte veehouderijen ten behoeve van de verlenging van de ViA15 kunt u aantonen dat deze 'stikstofruimte' niet noodzakelijk is voor het herstel van overbelaste natuurgebieden? Kunt u hiervoor de onderbouwing delen?

Antwoord

Voor het Tracébesluit ViA15 is op vergelijkbare werkwijze getoetst aan het additionaliteitsvereiste als beschreven in het antwoord op vraag 4.

6

Deelt u het inzicht dat alleen de 'stikstofruimte' van deze veehouderijen gebruikt kan worden als mitigerende maatregel voor de uitstoot van Schiphol, Lelystad Airport, de verbreding van de A27 en de verlenging van de ViA15? Deelt u het inzicht dat de 'stikstofruimte' van de overige veehouderijen naar de natuur moet gaan? Zo nee, waarom niet?

¹ Zie hiervoor paragraaf 2.5.5 van de toelichting bij het Tracébesluit A27/A12 Ring Utrecht.

Antwoord

Zie het antwoord op vraag 2, 3 en 4.

7

Klopt het dat de provincies waarin de veehouderijen zich bevinden (Noord-Holland, Zuid-Holland, Utrecht, Gelderland en Noord-Brabant) dit kunnen bewerkstelligen door bij het intrekken van de betreffende natuurvergunning expliciet te vermelden dat het gaat om een passende maatregel voor de natuur? Kunt u bevestigen dat hiermee wordt voorkomen dat de 'stikstofruimte' naar Schiphol, de A27 of de ViA15 gaat? Zo nee, waarom niet?

Antwoord

De provincie kan niet zomaar de saldogever verplichten de stikstofruimte ten goede te laten komen aan de natuur wanneer een saldogever verzoekt zijn natuurvergunning in te trekken ten behoeve van een ander project. Bovendien geldt voor de projecten A27/A12 Ring Utrecht en VIA15 dat de stikstofruimte reeds is ingezet als mitigerende maatregel door vaststelling van de Tracébesluiten. Overigens hoeft de provincie niet altijd het bevoegd gezag te zijn voor het intrekken van de natuurtoestemming omdat die ook kan volgen uit een referentiesituatie op grond van een andere toestemming dan een natuurvergunning. Het intrekken van een natuurvergunning omdat dat nodig is ter uitvoering van artikel 6, tweede lid van de Habitatrichtlijn is een bevoegdheid op grond van artikel 5.4, tweede lid Wnb. Een verzoek om intrekking op verzoek van vergunninghouder heeft echter een andere wettelijke grondslag en vloeit voort uit de Algemene wet bestuursrecht. Dat betekent dus dat provincies niet zomaar bij een verzoek om intrekking door een vergunninghouder in afwijking van dat verzoek kunnen besluiten dat de stikstofruimte niet ten behoeve van een ander project mag worden ingezet omdat daarmee dan de grondslag van de aanvraag wordt verlaten.

8

Kunt u bevestigen dat provincies gebonden zijn aan hogere wet- en regelgeving, zoals de Habitatrichtlijn en de Wet natuurbescherming (Wnb) en niet aan private overeenkomsten tussen partijen?

Antwoord

Uiteraard zijn provincies gebonden aan het toetsingskader dat volgt uit wet- en regelgeving en de jurisprudentie daarover. Vanuit hun rol als bevoegd gezag zijn provincies betrokken bij saldeertransacties in het kader van een verzoek om intrekking van vergunninghouder of bij een aanvraag om een natuurvergunning. In dat kader moet worden vastgesteld dat extern salderen tussen partijen in de jurisprudentie is geaccepteerd als mitigerende maatregel. De initiatiefnemer verzekert door middel van een overeenkomst in dat geval dat wanneer zijn nieuwe activiteiten die stikstofdepositie veroorzaken op een N2000-gebied aanvangen, activiteiten op een andere locatie die stikstofdepositie veroorzaken op datzelfde gebied (gedeeltelijk) zijn beëindigd. Daarmee kan de initiatiefnemer met zekerheid aantonen dat zijn project niet leidt tot een aantasting van de natuurlijke kenmerken van het N2000-gebied. Er is dus kortom geen strijd met hogere

regelgeving indien het bevoegde gezag een vergunning verleent waarbij extern salderen als mitigerende maatregel is ingezet.

Ons kenmerk
DGLGS / 26391583

9

Gaat u de handel in 'stikstofvergunningen' (extern salderen) verbieden, omdat er nog steeds geen robuust pakket aan bronmaatregelen is waarmee de natuurdoelen met zekerheid gehaald zullen worden, waardoor alle opgekochte 'stikstofruimte' met prioriteit naar de natuur moet gaan?

Antwoord

Nee, ik ben niet voornemens om extern salderen te verbieden. Extern salderen is een van de weinige manieren waarop nieuwe ontwikkelingen mogelijk zijn. Op dit moment werk ik samen met de betrokken departementen en provincies de stappen uit om de regie op extern salderen te versterken. Om te voorkomen dat we elkaar als overheden verrassen, hebben Rijk en provincies interbestuurlijk afgesproken om elkaar vooraf te informeren over een voorgenomen aankoop ten behoeve van extern salderen. In de Kamerbrief van 25 november 2022² heeft het kabinet aangekondigd op korte termijn samen met de provincies en betrokken departementen te komen tot verduidelijkte en aanvullende spelregels. Daarbij betrekken we ook het verbeteren van de monitoring en informatie-uitwisseling, zodat we goed zicht blijven houden op extern salderen. Ook werken werkt het kabinet aan de prioritering van uitgifte van stikstofruimte en de mogelijkheden om in gebiedsprocessen met voorrang te sturen op de gebruiksmogelijkheden van emissieruimte.

Daarnaast werk ik samen met de bevoegde gezagen aan het robuuster maken van extern salderen, door interbestuurlijke afspraken te maken over het aanscherpen van de beleidsregels. Het kabinet zet in op een generieke verhoging van het afroompercentage naar 40%. Daarnaast wordt onderzocht of het mogelijk is om voor projecten die op termijn tot stikstofreductie leiden, zoals de MIEK-projecten, een afroompercentage van 20% te hanteren. Tot slot werk ik aan het voorkomen van extern salderen met slapende vergunningen. Met deze stappen wordt de ingebruikname van latente ruimte via extern salderen verder voorkomen.

² Kamerstuk 34 682, nr. 108