

Vergaderjaar 2022–2023

30 252

Toekomstvisie agrarische sector

35 334

Problematiek rondom stikstof en PFAS

33 576

Natuurbeleid

I¹ BRIEF VAN MINISTER VOOR NATUUR EN STIKSTOF

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 10 februari 2023

In de brief van 25 november jl. over de *Voortgang integrale aanpak landelijk gebied en de opvolging van de uitspraak van de Raad van State over Porthos* heeft het kabinet geschreven hoe het aan de slag gaat met de aanpak voorgesteld door de heer Johan Remkes² (hierna: «de novemberbrief»). Het kabinet heeft in deze brief geschetst hoe het de denklijnen en aanbevelingen van de heer Remkes in de praktijk vormgeeft, en de Kamer geïnformeerd dat we werken aan een korte termijn-aanpak voor vergunningverlening en het legaliseren van de PAS-meldingen.

In Nederland is een goede en duurzame toekomst voor de landbouw. Het kabinet wil die toekomst vormgeven met de agrarische ondernemers zelf en de overheden en maatschappelijke partijen om hen heen. De boeren hebben een belangrijke rol voor onze welvaart, welzijn en de natuur. Het kabinet heeft daarbij oog voor de agrarische onderneming zelf en voor de belangrijke positie die deze bedrijven hebben voor de omgeving daaromheen.

De staat van de natuur, de knellende situatie van PAS-melders, en de beperkte mogelijkheden tot vergunningverlening maken dat actie nodig is om op korte termijn de stikstofdepositie fors te reduceren. Een belangrijk advies van de heer Remkes was om omwille van effect op relatief korte termijn de aanpak te richten op het gericht en versneld beëindigen van de uitstoot van bedrijven die de natuur veel zwaarder belasten dan andere bedrijven (de «piekbelasters»). Het kabinet heeft hierop een aanpak ontwikkeld, gericht op agrarische en industriële piekbelasters. Eerst wordt op basis van vrijwilligheid een grotere groep bedrijven in de gelegenheid gesteld om de stikstofuitstoot op de betreffende locatie zeer significant te reduceren door te verduurzamen, om te schakelen, te verplaatsen of te stoppen. In voorliggende brief informeer ik de Kamer over de uitwerking van deze aanpak. Ook schets ik de stand van zaken rondom de legalisering

¹ De letter I heeft alleen betrekking op 30 252.

² Kamerstuk 30 252 / 33 576 / 35 334, nr. G.

van de PAS-melders en het instellingsbesluit voor de Commissie schadevergoedingen PAS-meldingen.

Piekbelastersaanpak

Het kabinet heeft in de novemberbrief reeds de hoofdlijnen van de piekbelastersaanpak geschetst. Zoals toen al aangekondigd komt het kabinet nu met een nadere uitwerking, waarvoor het onder meer provincies en sectorpartijen heeft geconsulteerd. Hieronder wordt ingegaan op de criteria, het ambitieniveau, alsook de instrumenten die ter beschikking zullen worden gesteld en de tijdlijn, waaronder het evaluatiemoment.

De inzet op piekbelasters past in de bredere integrale transitie van het landelijk gebied, met het NPLG en de bijbehorende provinciale gebiedsprogramma's en gebiedsprocessen als centrale elementen. Het is goed om te benadrukken dat de piekbelastersaanpak bedoeld is om op korte termijn een forse reductie te realiseren in de stikstofuitstoot en -neerslag, maar niet in de plaats komt van de brede aanpak op het gebied van natuur, klimaat en water of het legalisatieprogramma PAS-melders. De ambitie is om de stikstofdepositie met de piekbelastersaanpak met ordegrrootte 100 mol/ha/jaar gemiddeld te reduceren; dat is een inspanningsverplichting. Daarmee zou circa de helft van de opgave in termen van de nationale doelstelling (het areaal onder de KDW in 2030) kunnen worden ingevuld.³

Kenmerkend aan de piekbelastersaanpak is dat deze effect heeft op relatief korte termijn en dat door de gerichte aanpak met een aantal deelnemende bedrijven toch een grote stap kan worden gezet in het wegnemen van overbelasting. De betreffende bedrijven kiezen zelf of zij hun uitstoot terugdringen via (combinaties van) innoveren, omschakelen, verplaatsen, dan wel stoppen, en krijgen daar de instrumenten voor aangereikt.

De aanpak zal een bijdrage kunnen leveren aan het halen van zowel de nationale stikstofdoelen, als de regionale doelen waar de provincies voor aan de lat staan. Beoogd wordt met de reductie via de piekbelastersaanpak de opgaven voor de gebiedsprocessen te verkleinen en daarmee meer «lucht» en bewegingsruimte te creëren voor de partijen in de gebiedsprocessen om te komen tot een in het gebied passende aanpak. De resultaten van de piekbelastersaanpak tellen als een (belangrijke) bijdrage aan de realisatie van de (regionale) stikstofopgave. Deelnemers aan de piekbelastersaanpak dragen er aan bij dat de natuur eerder herstelt, en er meer mogelijkheden komen voor andere ondernemers, want waar dat kan worden de mogelijkheden benut om met prioriteit een deel van de PAS-melders te legaliseren en urgente maatschappelijke ontwikkelingen mogelijk te maken. Om de verschillende doelen in het landelijk gebied te halen, blijft het onverkort uitvoeren van de aanpak zoals beschreven in het NPLG, het Programma Stikstofreductie en Natuurverbetering (PSN) en het legalisatieprogramma PAS-melders noodzakelijk.

Criteria

Het effect op de natuur is conform de novemberbrief leidend bij de bepaling van piekbelasting. Om te komen tot de aanpak heeft het kabinet de mogelijke effecten onderzocht, zowel op de landelijke doelstelling van

³ Uitgaande van de huidige raming op basis van het vastgestelde beleid van 43% en de doelstelling van 74%.

areaal onder de Kritische Depositiewaarde (KDW), als in de reductie van het totaal aantal mol, het deel van het natuurareaal waar een duidelijke dalende lijn wordt ingezet, als een indicatie van welke mogelijkheden dit biedt voor PAS-meldingen en ontwikkelingen. Het kabinet kiest voor een definitie van piekbelasting die het dichtst bij het doel aansluit en eenvoudig uitlegbaar is. Dit heeft geleid tot het besluit de aanpak in de vrijwillige fase te richten op de 3.000 bedrijven die de meeste depositie veroorzaken op stikstofgevoelige en overbelaste Natura 2000-gebieden, zonder onderscheid te maken naar op welke stikstofgevoelige en overbelaste Natura 2000-gebieden hun uitstoot precies neerslaat.

Deze bedrijven liggen verspreid over Nederland, wat maakt dat – hoewel sterk verschillend – er door heel het land effect kan zijn van deze aanpak. Doordat de belasting op de natuur op deze gebieden afneemt komt er in toenemende mate ook ruimte voor legalisatie PAS-meldingen en andere ontwikkelingen. In de gebieden met weinig piekbelasters zal meer effect nodig zijn via het instrumentarium buiten de piekbelastersaanpak.

Met het vaststellen van de precieze drempelwaarde wordt een noodzakelijke tussenstap gezet waarmee de instrumenten en uitvoering verder kunnen worden ingericht. In april 2023 zal tegelijkertijd helderheid worden geboden over de exacte drempelwaarde – die het RIVM zal berekenen op basis van de gemaakte keuzes – alsook over de beschikbare instrumenten. De resulterende drempelwaarde zet het kabinet gelijk voor agrarische en voor industriële ondernemingen. Aan deze waarde kan worden getoetst of een ondernemer deel kan nemen aan de piekbelastersaanpak en/of van andere instrumenten.

Daartoe zal er een website worden ingericht waar ondernemingen op basis van hun bedrijfsgegevens een inschatting kunnen krijgen of zij tot de doelgroep van de piekbelastersaanpak behoren, en welke keuzemogelijkheden er zijn voor het gebruik kunnen maken van algemene regelingen of specifieke regelingen voor piekbelasters.

Ambitieniveau van de aanpak

Vorop staat het bereiken van een forse vermindering van de stikstofdepositie op korte termijn. Deze vermindering moet van voldoende omvang zijn, zodat de druk op Natura 2000-gebieden die last hebben van een sterke overbelasting snel vermindert. De snel dalende lijn is het primaire doel van de aanpak.

Het realiseren van een snel dalende lijn leidt ook tot meer mogelijkheden met prioriteit vergunningsruimte te creëren voor legalisatie van PAS-meldingen, waarbij er oog is voor andere urgente maatschappelijke en economische ontwikkelingen. Hierom is een ruime marge toegevoegd op het te verwachten landelijk gemiddeld effect van 70 à 80 mol/ha/jr van de door de heer Remkes geadviseerde verplichtende aanpak gericht op 500–600 piekbelasters. In de praktijk geeft het kabinet nu de mogelijkheid dat binnen de groep van agrarische en industriële ondernemingen dit doelbereik wordt gerealiseerd, zonder dat alle 3.000 bedrijven die als piekbelaster kwalificeren nu verplicht naar vrijwel nul emissies terug moeten. Wel is het zo dat al deze bedrijven een grotere kans hebben om geconfronteerd te worden met verplichtend instrumentarium als de aanpak op basis van vrijwilligheid onvoldoende oplevert. Om die reden kunnen deze bedrijven ook gebruik maken van het meest aantrekkelijke aanbod.

De uiteindelijke feitelijke opbrengst van de aanpak hangt af van de (lokale) deelnamebereidheid aan (en daarmee het effect van) de vrijwillige

regelingen. Afhankelijk van de effectiviteit van de vrijwillige regelingen en de staat van de natuur zal er zo nodig ook effect kunnen volgen van de gebiedsspecifieke inzet van verplichtend instrumentarium. Naarmate de vrijwillige deelname hoger is, zal de bijdrage van de piekbelastersaanpak aan het oplossen van het probleem toenemen.

Het kabinet richt zich in de piekbelastersaanpak op een reductie van ordegrootte 100 mol per hectare per jaar. Dit is een inspanningsverplichting. Het kabinet gebruikt het doel als **streefwaarde** om de benodigde opbrengst tegen af te zetten, in het licht van de natuuropgave, de knellende situatie van PAS-melders en de druk die er staat op toestemmingverlening. Of en waar verplichtende maatregelen moeten worden ingezet kan niet afhangen van het halen van deze streefwaarde, maar hangt samen met de lokale staat van de natuur.

Evaluatiemoment en volgende fases

Ervan uitgaande dat de aanpak in april start, wat afhankelijk is van de notificatie van betreffende regelingen door de Europese Commissie, zal in november 2023 tijdens een evaluatiemoment worden getoetst of de aanpak voldoende effect gaat hebben. Deze beoordeling zal het kabinet met de betrokken medeoverheden doen.

Indien nodig, start per januari 2024 de volgende fase van de aanpak, waarbij eerste nog gerichte gesprekken worden gevoerd en zo nodig ook verplichtend instrumentarium zal worden ingezet. Op welke van de 3.000 bedrijven die eventueel uiteindelijk verplichtende aanpak zich zal richten, hangt af van de uitkomsten van het evaluatiemoment in het najaar 2023. Het is niet op voorhand zo dat alle 3.000 bedrijven hiermee geconfronteerd worden.

Met betrokken partijen worden uiterlijk voor de zomer van 2023 de benodigde voorbereidingen getroffen om inzet van verplicht instrumentarium mogelijk te maken. Het is het kabinet en medeoverheden er alles aan gelegen om door het stimuleren van de deelname aan de verschillende mogelijkheden uit het vrijwillige spoor de inzet van verplichtendheid zoveel mogelijk te voorkomen.

Instrumentarium landbouw

Conform het advies van de heer Remkes worden voor de piekbelastersaanpak instrumenten uitgewerkt. Deels kan gebruik worden gemaakt van bestaande instrumenten, en deels worden nieuwe instrumenten ontwikkeld. Het streven is om voor uiterlijk begin april helderheid te kunnen geven over de beschikbaarheid en openstellingsperiode van verschillende instrumenten van Rijk en medeoverheden ter facilitering van de opties innoveren, omschakelen, verplaatsen en stoppen. Sommige instrumenten kunnen zodra ze operationeel zijn, direct onderdeel van voorlichting en communicatie worden. Andere instrumenten zullen nog verder ontwikkeld en verfijnd moeten worden. In het openstellen van sommige regelingen is het kabinet mede afhankelijk van de benodigde Europese notificatieprocedures van een aantal van de regelingen in verband met een toets op staatssteunaspecten.

Er zijn op hoofdlijnen drie categorieën instrumenten binnen de piekbelastersaanpak die ingezet kunnen worden voor agrarisch bedrijven:

1. landelijke instrumenten die direct betrekking hebben op innoveren, omschakelen, verplaatsen en/of stoppen;

2. landelijke instrumenten die primair betrekking hebben op andere doelen maar wellicht een rol kunnen spelen om bij te dragen aan gewenste verandering;
3. instrumenten van medeoverheden die ingezet kunnen worden om de door agrarische ondernemer gekozen verandering te ondersteunen, waaronder de mogelijkheid van vergunningverlening en bestemmingsplanwijzigingen.

Het kabinet is op dit moment bezig met de ontwikkeling van de Landelijke beëindigingsregeling veehouderijlocaties plus (Lbv-plus). Deze regeling wordt opgesteld naar analogie van de Landelijke beëindigingsregeling veehouderijlocaties (Lbv), maar zal een financieel ruimhartiger vergoeding kennen. Verder zal de regeling ook betrekking hebben op de vleeskalverhouderij, naast de melkveehouderij, pluimveehouderij en varkenshouderij. Over de uitgangspunten van de regeling is overlegd met sectorvertegenwoordigers, adviseurs, medeoverheden en de Europese Commissie.

Het kabinet streeft naar publicatie van de Lbv-plus in april van dit jaar. Dit hangt onder meer af van het tempo waarin de notificatie kan worden doorlopen. Het kabinet zet in op het gelijktijdig notificeren, openstellen en sluiten van de Lbv en Lbv-plus. Het kabinet zal zodoende zo snel mogelijk een Incidentele Suppletore Begroting (ISB) naar de Kamer versturen om autorisatie te vragen voor de Lbv-plus á 1 miljard euro in 2023 (inclusief de benodigde uitvoeringskosten van Rijk, Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) en mede-overheden), alsook voor de uitvoeringskosten van de piekbelastersaanpak in 2023–2025 á 103 miljoen euro.

Voor de Lbv geldt dat deze regeling landsbreed ook een substantiële bijdrage kan leveren aan het terugbrengen van de depositie op stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden. De doelgroep van deze regeling kent een landelijke spreiding waarbij ruim 10 procent van de veehouderijlocaties rond kwetsbare Natura 2000-gebieden aan de toetredingseis voor de regeling kan voldoen.

In aanvulling op het bestaande instrumentarium werkt het kabinet aan een Maatregel Gerichte Aankoop-2 (MGA-2). Dat betreft een bijgestelde versie van de recent afgelopen Regeling provinciale aankoop veehouderijen (Rpav). Daarnaast wordt gewerkt aan een regeling voor steun voor bedrijfsverplaatsing. Mede op verzoek van Nederland zijn de EU-staatssteunkaders voor de landbouw (geldend sinds 1 januari 2023) aangepast op het punt van steun voor bedrijfsverplaatsing. Hierdoor hebben EU-lidstaten meer mogelijkheden om bedrijfsverplaatsing te ondersteunen. Het kabinet werkt aan het zo spoedig mogelijk voorbereiden van een nationale verplaatsingsregeling, waarin optimaal gebruik wordt gemaakt van de ruimte die de EU-kaders bieden. Zodra deze gereed is zal deze worden genotificeerd bij de Europese Commissie. Daarnaast is per 1 januari 2023 de nationale grondbank in bedrijf. Dit is een instrument dat ondersteuning kan bieden bij omschakelen, extensiveren en verplaatsen. Verder is er het omschakelprogramma, en beziet het kabinet hoe voornoemde MGA 2 ingezet kan worden als vangnetfaciliteit.

De bestaande instrumenten gericht op ondersteunen van innovatie, extensivering en omschakeling worden waar mogelijk ook ingezet als onderdeel van de piekbelastersaanpak. Daaronder vallen onder meer de investeringsfonds duurzame landbouw (IDL), de investeringsmodule van de Subsidiemodules brongerichte verduurzaming stal- en managementmaatregelen (Sbv) en maatregelen in het kader van het Nationaal Strategisch Plan GLB (NSP-GLB). Bij de inzet van de Sbv wordt een brede afweging gemaakt, waarbij onder meer de Tweede Kamermotie-Vesting c.s. (Kamerstuk 36 200 XIV, nr. 67) wordt meegenomen. Ook gaat het om

inzet van het bestaande omschakelprogramma (achtergestelde leningen) door budgetuitbreiding. Veehouders die gebruik hebben gemaakt van de Lbv/Lbv-plus kunnen omschakelen naar een nieuwe economische activiteit op de bestaande locatie of een nieuwe locatie. Vanuit het gebruik van de Lbv/Lbv-plus geldt daarbij als voorwaarde dat de huidige agrarische activiteit geheel moet worden beëindigd en dat daarmee minstens 85% reductie blijvend moet worden gerealiseerd. Daarnaast is uiteraard ook de medewerking van decentrale overheden nodig voor eventuele benodigde wijzigingen in bestemmingen en/of vergunningverlening.

Verder wordt aan het volgende gewerkt:

- het uitwerken van (juridische) mogelijkheden van een maatwerkbevoegdheid inclusief budget om specifiek individueel maatwerk te kunnen faciliteren;
- het in samenwerking met de Belastingdienst onderzoeken van fiscale voorzieningen en de mogelijkheden van specifieke afspraken ten behoeve van de piekbelastersaanpak;
- het openstellen van een regeling voor gedeeltelijke vergoeding van psychosociale en sociaaleconomische begeleiding is voorwaarde voor de uitvoering van de piekbelastersaanpak.

Om voldoende doelbereik te realiseren is het noodzakelijk dat bedrijven de uitstoot op de betreffende locaties sterk terugdringen. De heer Remkes adviseert om de uitstoot naar nul of nagenoeg nul terug te brengen. De Lbv en Lbv-plus verplicht deelnemers om de productiecapaciteit te beëindigen. Wel mag daarbij een nieuwe economische activiteit gestart worden (niet zijnde de huidige veehouderijactiviteiten) met tot maximaal 15% van de oorspronkelijk toegestane stikstofemissie. Het is logisch om daarbij ook voor andere mogelijkheden om emissiereductie te realiseren aan te sluiten. Dat betekent in de praktijk wel dat innovatie, extensiveren of omschakelen niet voor elke ondernemer binnen de piekbelastersaanpak een mogelijkheid is, omdat op voorhand de mogelijkheden moeilijk in te schatten zijn, benutten we de komende periode om instrumenten uit te werken en bieden we waar mogelijk maatwerk aan ondernemers.

Daarbij moeten we voorkomen dat de reductie van stikstofemissie naar de lucht als gevolg van de piekbelastersaanpak ten koste gaat van andere NPLG-doelen. Met name de omschakeling van veehouderij naar andere activiteiten zoals akkerbouw kan nadelig uitwerken voor de kwaliteit van grond- en oppervlaktewater. Daarom moet de ondernemer zelf vooraf aantonen dat bij de nieuwe activiteit de waterkwaliteit niet achteruitgaat.

Communicatie met agrarische ondernemers

Essentieel voor de piekbelastersaanpak is de wijze waarop agrarische ondernemers geïnformeerd, begeleid en ondersteund worden. Het kabinet maakt hierbij onderscheid in «3 lijnen»:

- *1^e lijn: Makkelijk beschikbare informatie:* ondernemers kunnen op een manier die hen past informatie verkrijgen, bijvoorbeeld via: informatie op een website, bellen met een informatielijn, aanvragen van een regeling en beoordeling daarvan, brochures, informatievoorziening aan adviseurs van de boer (accountants, erfbetreders etc.) en open regionale informatiebijeenkomsten. Het kabinet zorgt ervoor dat de ondernemers zoveel mogelijk helderheid hebben over welke faciliteiten er wanneer beschikbaar komen voor ondernemers die tot de doelgroep behoren. Ook maken we duidelijk welke initiatieven de overheid de komende maanden zal nemen;
- *2^e lijn: (Advies-)gesprekken:* gesprekken van een vertegenwoordiger van de overheid en een agrarische ondernemer(s). In gebieden met

grote impact kunnen gesprekken op gemeenschapsniveau plaatsvinden. Daarnaast ook op individueel, deels op verzoek van ondernemers, deels op initiatief van de overheid;

- *3^e lijn: Specialistische kennis:* om ook in complexe situaties maximale ondersteuning te bieden richten we een zogenaamde 3^e lijn in. Van hieruit kan specialistische kennis of aanvullende capaciteit worden ingeroepen op bijvoorbeeld het gebied van fiscaliteit, bedrijfswaardering en bestemmingsplannen.

Wat betekent dit voor mijn bedrijf?

- Op deze website kunt u ook vinden op welke wijze u ondersteund kunt worden.
- Deze vrijwillige regelingen staan open tot en met december 2023.
- Begin 2024 wordt indien noodzakelijk overgegaan tot verplichtende maatregelen. Dan is al gestart met gerichte gesprekken met de betreffende bedrijven.

De informatievoorziening en de (advies-)gesprekken kunnen pas plaatsvinden als voldoende duidelijkheid geboden kan worden geboden over de details van de beschikbare ondersteuning. Hoewel in april nog niet alles volledig duidelijk zal zijn, verwacht het kabinet dan wel voldoende duidelijkheid te kunnen geven over de dan beschikbare en de dan nog in ontwikkeling zijnde faciliteiten. Vanwege het belang en de impact van deze aanpak, voelt het kabinet de urgentie zo snel mogelijk informatie te delen. Het kabinet zal iedereen op de kortst mogelijke termijn meenemen in de ontwikkeling van de aanpak.

Zoals blijkt uit bovenstaande zitten er veel cruciale aspecten vast aan de goede uitvoering en uitvoerbaarheid van deze aanpak. Het is zaak om daar rekening mee te houden. Om adequaat te kunnen handelen bij uiteenlopende situaties, krijgt de uitvoeringsorganisatie een ruim mandaat om binnen de staatssteunkaders te komen tot individuele afspraken met ondernemers. Op deze manier kan, passend bij de mogelijkheden in het gebied, zo goed mogelijk maatwerk geboden worden om ondernemers in hun specifieke situatie en toekomstideeën te faciliteren.

Het Rijk zal in de aanpak de samenwerking zoeken met zowel provincies als gemeenten en waterschappen als het gaat om de uitvoeringcapaciteit. Uitvoeringcapaciteit is op alle fronten schaars. We zullen als overheden efficiënt met elkaar moeten werken om de snelheid te maken voor alles wat nodig is vanwege de staat van de natuur en de als gevolg daarvan beperkte mogelijkheden tot toestemmingsverlening. De uitvoering van gesprekken met ondernemers zullen dan ook in afstemming met medeoverheden worden opgezet, zodat nauw aangesloten kan worden bij al lopende gesprekken en processen. Als in een provincie al een voldoende concreet (concept-)gebiedsprogramma beschikbaar is, dan zal dit als inhoudelijk kaderstellend worden benut voor de mogelijkheden op een bepaalde plek.

Aanpak en instrumentarium industrie

De aankondiging van een aanpak piekbelasters industrie is een significante kentering van het stikstofbeleid ten aanzien van de industrie. Voorheen werd op generiek beleid ten aanzien van klimaat en luchtkwaliteit ingezet om ook de algehele stikstofuitstoot, met name die op het gebied van NO_x, omlaag te brengen. In aanvulling daarop zullen de Ministeries van Economische Zaken en Klimaat en Infrastructuur en Waterstaat zich nu op specifieke individuele bedrijven richten. Daarop worden hun organisaties thans met de benodigde voortvarendheid

ingericht en toegerust. De aanpak zal zich richten op ongeveer 35 industriële bedrijven: de naar verwachting circa 25 bedrijven die voldoen aan de drempelwaarde, plus nog eens 10 bedrijven die weliswaar onder de drempelwaarde zitten, maar deel uitmaken van de maatwerkafspraken met grootste CO₂-uitstoters en waarbij de reductie van de stikstofuitstoot ook wordt betrokken.

Het wettelijke spoor vormt het startpunt: daar waar mogelijk wordt de vergunning aangescherpt. Dit gebeurt in overleg met het bevoegde gezag (meestal de provincie), de betreffende omgevingsdienst en het bedrijf zelf, zoals gebruikelijk in het kader van vergunningverlening. Daarbij is een integrale aanpak van belang, in het bijzonder bij verbrandingsprocessen: er is immers een verband tussen de verschillende emissies die voortkomen uit de betreffende industriële activiteit. Door alleen te focussen op een sterke verlaging van NO_x kan de uitstoot van CO₂ omhoog gaan en omgekeerd. In dergelijke gevallen kan beter ingezet worden op algehele verduurzaming door bijvoorbeeld elektrificatie – stap 2 van de aanpak: maatwerk ten behoeve van versnelde verduurzaming. Met de ondernemingen die vanwege hun CO₂-uitstoot al onder de maatwerkafspraken vallen en ook als piekbelaster kwalificeren is al gestart met deze verkenning.⁴

Naast verduurzaming met het oog op gecombineerde CO₂- en NO_x-reductie zijn er enkele industriebedrijven met een hoge NH₃-uitstoot. Waar die uitstoot op basis van aanscherping van de vergunning niet maximaal gereduceerd kan worden, zal verkend worden welke bovenwettelijke reductiemogelijkheden er zijn.

De industriële bedrijven zullen in principe op volgorde van impact benaderd worden, aan de hand van de publiek beschikbare informatie over de uitstoot van als piekbelaster aan te merken industriële bedrijven en de doorrekening van die uitstoot in termen van depositie.

Verduurzaming van industriebedrijven kent, net als bij agrarische ondernemingen, uitdagingen die deels buiten de invloed van die bedrijven liggen, zoals toegang tot infrastructuur, wet- en regelgeving en financiering. Zo kan een onderneming bij de vervanging van een bestaande installatie door een nieuwe, duurzame variant oplopen tegen een gebrek aan stikstofruimte voor de benodigde vergunning vanwege verhoogde stikstofuitstoot in de bouwfase. Voorts geldt dat de aanpak per industriële piekbelaster een tijds- en arbeidsintensief traject is vanwege de betrokkenheid van meerdere bestuursorganen en andere belanghebbenden en het feit dat desbetreffende bedrijven afhankelijk zijn van de organisatorische en financiële steun van hun (buitenlandse) moederbedrijven.

De voortgang van de aanpak in de industrie zal nauw worden gemonitord en afgezet tegen de benodigde reducties. Aan de voorkant kan nog geen concreet getal worden verbonden aan de totale reductie die valt te realiseren bij een dergelijke diverse groep van bedrijven die bestaat uit onder andere afvalverwerkers, energiebedrijven, chemiebedrijven, voedselproducenten en papierfabrieken: dit moet blijken uit de eerste fase van de aanpak. Het kabinet zal de Kamer in november informeren over de voortgang en de te verwachten opbrengst. Mocht dit onvoldoende zijn, dan wordt net als bij de agrarische ondernemingen gekeken naar verder verplichtend instrumentarium.

⁴ Naast Tata Steel Nederland gaat het om Dow Chemicals, Nobian en OCI, waarmee in december 2022 en januari 2023 de zogeheten «Expressions of Interests» zijn getekend. In die overeenkomsten is expliciet aandacht voor reductie van de stikstofuitstoot.

PAS-meldingen

Het kabinet voelt een zware verantwoordelijkheid voor het legaliseren van de PAS-meldingen. De initiatiefnemers van deze activiteiten zijn immers buiten hun schuld in deze situatie terecht gekomen. Om de meldingen te legaliseren zetten Rijk en provincies concrete stappen: het legalisatieprogramma is op 28 februari 2022 vastgesteld⁵ en de benodigde maatregelen worden uiterlijk in februari 2025 uitgevoerd. De verwachting is dat er voor het legaliseren van de PAS-meldingen gemiddeld 11 mol/ha/jr. nodig is.

In het legalisatieprogramma is een drietal maatregelen opgenomen. De Subsidieregeling sanering varkenshouderijen (Srv, levert gemiddeld 2,8 mol/ha/jr. op) is voor het grootste deel afgerond en hiermee zijn tot nu toe zes PAS-meldingen gelegaliseerd. Met de Regeling provinciale aankoop veehouderijen (Rpav) zijn 54 bedrijven aangekocht en de stikstofruimte komt naar verwachting eind 2023 beschikbaar. Over de exacte stikstofopbrengst wordt de Kamer in de kwartaalrapportage implementatie bronmaatregelen geïnformeerd. Voor de srv geldt dat er in de Regeling natuurbescherming⁶ staat dat deze stikstofruimte eerst voor woningbouw en de MIRT-projecten moet worden gebruikt en dat alleen ruimte die daarna overblijft (restruimte) beschikbaar is voor de legalisatie van PAS-meldingen (Kamerstuk EK 35 600 / 35 334, AC). 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, voor onder andere economische ontwikkeling zoals woningbouw en infrastructuur. Om vertraging van de bouw te beperken, werkt het kabinet overigens aan standaardisatie door middel van kengetallen of vuistregels. Zo worden administratieve lasten voor initiatiefnemers verminderd. Het doel is om zo snel inzicht te verschaffen of sprake is van een vergunningplicht en of een passende beoordeling nodig is. Dit vermindert de rekenlast voor initiatiefnemers. In het verlengde daarvan beziet het kabinet de mogelijkheden om voor deze projecten een ondergrens toe te kennen (generieke voortoets), waaronder een project niet vergunningplichtig is.

De laatste maatregel in het legalisatieprogramma PAS-meldingen is de eerder genoemde Lbv. Deze levert naar verwachting in 2025 ruimte op. De stikstofopbrengst is ten hoogste gemiddeld 10 mol/ha/jr. landelijk dekkend, en is afhankelijk van de deelname en gebaseerd op het nu beschikbare budget. Deze ruimte gaat met prioriteit naar de PAS-meldingen. De piekbelastersaanpak vormt een belangrijke aanvulling op het legalisatieprogramma, want ook waar vanuit de piekbelastersaanpak voor toestemmingverlening bruikbare stikstofruimte ontstaat, gaat deze met prioriteit naar de PAS-meldingen.

Bovenop het legalisatieprogramma heeft het kabinet ook 250 miljoen euro aan provincies beschikbaar gesteld om de uitvoering van het legalisatieprogramma te versnellen. Daarnaast blijven we samen met provincies ook andere opties om te versnellen onderzoeken. Speciale aandacht daarbij gaat uit naar PAS-meldingen waar handhaving dreigt. De verificatie van de PAS-meldingen wordt uitgevoerd door bevoegde gezagen. Dit is een belangrijke stap om te bepalen hoeveel ruimte er precies nodig is. Hieronder schets ik de voortgang van het legalisatieprogramma.

⁵ Staatscourant 2022, 5720.

⁶ Artikel 2.4a Regeling natuurbescherming.

Voortgang legalisatieprogramma in cijfers

Van de totale 2.488 meldingen, is van 360 meldingen vastgesteld of zij via het legalisatieprogramma een oplossing krijgen en daarvan hebben 49 meldingen reeds een oplossing. Niet alle 360 meldingen zijn hier al door het bevoegd gezag over geïnformeerd.

Van de 360 meldingen voldoen:

- 191 meldingen aan de criteria van het legalisatieprogramma;
- 169 meldingen niet aan de criteria van het legalisatieprogramma. Omdat het vaststellen hiervan makkelijk gaat, is dit aantal relatief hoog.

Van de 49 meldingen hebben:

- 6 meldingen een in rechte vaststaande vergunning gekregen;
- 11 meldingen geen legalisatie nodig, bijvoorbeeld omdat er sprake is van dubbele aanvragen;
- 32 meldingen een bestuurlijk rechtsoordeel gekregen omdat er geen stikstofruimte nodig is voor legalisatie; zij passen binnen bestaande toestemmingverlening.

Met het voorgaande voldoe ik aan de toezegging aan het Kamerlid Van Campen (VVD) om de Kamer te informeren op grond waarvan provincies PAS-melders hebben gelegaliseerd en de aankondiging in het legalisatieprogramma dat de Kamer op de hoogte wordt gehouden van de voortgang in het legalisatieprogramma.

Commissie schadevergoeding PAS-melders

Het kabinet zet zich maximaal in om de schade te vergoeden die PAS-melders ondervinden en heeft daarvoor een schadeloket ingericht⁷. Op 23 december jl.⁸ heb ik de Tweede Kamer geïnformeerd dat het kabinet voor de schadevergoedingen aan PAS-melders een onafhankelijke commissie instelt die de individuele schadeverzoeken zal beoordelen en over de toekenning van de schade aan mij zal adviseren. Het betreft hier advisering over de aansprakelijkheid van de Staat voor schade die is ontstaan door de onverbindendverklaring van de vrijstelling voor kleine deposities onder het PAS. Schade die het gevolg is van andere besluiten, zoals bijvoorbeeld een eventuele last onder dwangsom in een handhavingsprocedure, valt daar in ieder geval niet onder. Het instellingsbesluit voor de Commissie schadevergoeding PAS-melders heb ik inmiddels vastgesteld en zal binnenkort in de Staatscourant worden gepubliceerd. Met deze commissie zorgt het kabinet ervoor dat de beoordeling van schadeclaims zo transparant en onafhankelijk mogelijk plaatsvindt. Dat zal gebeuren overeenkomstig het geldende recht, in het bijzonder het civiele aansprakelijkheids- en schadevergoedingsrecht. Ik zal zo snel mogelijk de voorzitter en de leden van de commissie aanstellen en zorgen dat het secretariaat dat de commissie zal ondersteunen wordt bemand, zodat de commissie met haar werk kan beginnen.

Tot slot

Over de uitwerking van bovenstaande opgaves voer ik intensief overleg met de medeoverheden en maatschappelijke partners. Zo zal ik gemeenten nauw betrekken in de uitvoering van de piekbelastersaanpak, vanwege de rol die zij hebben bij het wijzigen van bestemmingen.

⁷ <https://www.aanpakstikstof.nl/vergunningverlening/pas-meldingen/schadevergoeding-pasmeldingen>.

⁸ Kamerstuk 35 334, nr. 218.

De opgaves en keuzes waar we als maatschappij voor staan, zijn groot en complex en de belangen soms tegengesteld. Ik waardeer de inzet en inbreng van de partijen in de overleggen en zet de gesprekken bij de verdere uitwerking voort. Het kabinet kan dit niet alleen: alleen met elkaar kunnen we tot oplossingen komen om in de toekomst in een mooi, gezond en leefbaar land te wonen, te werken en voedsel te produceren.

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