

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

2305

Vragen van de leden **Van Campen** (VVD) en **Boswijk** (CDA) aan de Minister voor Natuur en Stikstof over *het meten van stikstofuitstoot, het stikstofregistratiesysteem en latente stikstofruimte in vergunningen* (ingezonden 22 februari 2022).

Antwoord van Minister **Van der Wal-Zeggelink** (Natuur en Stikstof) (ontvangen 1 april 2022). Zie ook Aanhangsel Handelingen, vergaderjaar 2021–2022, nr. 2041.

Vraag 1

Bent u bekend met de motie-Van der Plas c.s. (Kamerstuk 35 788, nr. 157) die de regering verzocht «om een aanpak te ontwikkelen om de daadwerkelijke stikstofuitstoot van alle industriële bedrijven in beeld te krijgen»?

Antwoord 1

Ja, hier ben ik mee bekend.

Vraag 2 en 3

Deelt u de mening dat de agrarische sector en de industrie op gelijke wijze eraan dienen te worden gehouden dat hun daadwerkelijke stikstofuitstoot in beeld wordt gebracht? Zo ja, op welke wijze gebeurt dit nu en hoe borgt u deze gelijke verplichting? Zo nee, waarom niet?

Kunt u aangeven op welke wijze alle industriële bedrijven momenteel ervoor zorgen dat de daadwerkelijke stikstofuitstoot in beeld wordt gebracht?

Antwoord 2 en 3

Regels over de rapportage van stikstofuitstoot voor de agrarische sector en de industrie worden voor een belangrijk deel op Europees niveau bepaald. Onder andere via de verordening over het European Pollutant Release and Transfer Register (E-PRTR). Voor zowel de agrarische sector als voor de industrie geldt er op basis van deze verordening de verplichting om de stikstofuitstoot in beeld te brengen en via het elektronisch milieujaarverslag (e-mjv) te rapporteren. De rapportage geldt alleen voor de bedrijven die in de bijlage van de verordening staan. Bij een aantal bedrijven staat een capaciteitsdrempel vermeld. Pas als deze wordt overschreden en de hoeveelheid stikstof (ammoniak) die wordt uitgestoten boven de drempelwaarde ligt, is het bedrijf verplicht te rapporteren. In de praktijk zijn alleen de grote(re) bedrijven rapportageplichtig. Voor de agrarische sector geldt de rapportageplicht bijvoorbeeld alleen voor grote varkens- en pluimveehouderijen. Voor de

kleine(re) bedrijven (agrarisch en industrie) en rundveehouderijen wordt door Emissieregistratie, in beheer bij het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM), een schatting gemaakt van de emissies.

Het is van belang dat beide sectoren volgens de regels rapporteren. De wijze waarop de emissiegegevens tot stand komen verschilt voor de industriële en de agrarische sector. Voor de agrarische sector worden de emissiegegevens bepaald aan de hand van standaardwaarden voor stalsystemen. Toepassing van deze waarden is mogelijk vanwege de onderlinge vergelijkbaarheid van stalsystemen. De stikstofuitstoot wordt daarom berekend op basis van het aantal dieren dat per bedrijf aanwezig is. Dit wordt vervolgens door de veehouder gerapporteerd in het e-mjv. Het bevoegd gezag controleert de gerapporteerde emissiegegevens op basis van de vergunning en eventuele toezichtacties. Een andere methodiek zou leiden tot extra kosten per bedrijf die dankzij de gestandaardiseerde aanpak vermeden kunnen worden. Bij de industrie zijn processen meer divers en minder goed vergelijkbaar. De industriële bedrijven moeten daarom een meet- en registratiesysteem hebben om hun uitstoot te bepalen en vervolgens te registreren in het e-mjv. Ook deze gegevens worden gecontroleerd door het bevoegd gezag.

Vraag 4

Op welke wijze vormen metingen de basis onder het beeld van stikstofuitstoot, zowel voor de agrarische sector als voor de industrie, en welke instanties en organisaties zijn daar op welke wijze bij betrokken?

Antwoord 4

Het RIVM meet en berekent de hoeveelheid ammoniak en stikstofoxiden in de lucht (concentratie) en hoeveel daarvan op de grond terecht komt (depositie). Voor een beeld van de emissies worden gegevens verzameld van alle bronnen in Nederland en het buitenland. Een concreet voorbeeld is dat bedrijven in hun milieujaarverslag aangeven welke emissies in het afgelopen jaar hebben plaatsgevonden. Daarnaast worden de emissies berekend door activiteitsdata (zoals energieverbruik, productiegegevens en aantal inwoners of aantal dieren) te vermenigvuldigen met een emissiefactor. Deze emissiefactoren worden op basis van (praktijk)metingen vastgesteld door wetenschappelijke gremia binnen RIVM, de WUR en TNO.

Emissiefactoren voor stalsystemen worden vastgesteld door de Staatssecretaris van IenW op basis van advies van de Technische Advies Pool (TAP), bestaande uit deskundigen op het gebied van stalsystemen, emissies en metingen. De TAP beoordeelt daartoe meetrapporten van geaccrediteerde meetinstellingen. Zie voor de samenstelling van de TAP (zie voetnoot voor link naar webpagina: Erkenning innovatief stalsysteem tegen ammoniakuitstoot)¹.

In het kader van het Nationaal Kennisprogramma Stikstof (NKS) wordt onderzoek gedaan naar verbetering van de emissiefactoren. De resultaten van de inventarisaties en berekeningen worden na de benodigde controles vastgesteld en vervolgens ingevoerd in de centrale database emissieregistratie.

Bij het berekenen en modelleren worden data uit verschillende bronnen gebruikt. Niet alleen van het RIVM maar ook van bijvoorbeeld het Koninklijk Nederlands Meteorologisch Instituut (KNMI), Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), Wageningen Universiteit (WUR), het Planbureau voor de leefomgeving (PBL) en TNO. Denk daarbij bijvoorbeeld aan gegevens over de weersomstandigheden, economische verwachtingen de uitstoot van stoffen per type voertuig etc.

Nadat het model de concentraties in de lucht en/of de depositie naar het oppervlak heeft berekend, wordt dit gekalibreerd met metingen (concentratie en depositie). Op deze manier worden de berekende waarden zo goed mogelijk in overeenstemming gebracht met de situatie in het veld.

¹ <https://www.rvo.nl/onderwerpen/agrarisch-ondernemen/mest/innovatieve-veehouderij/regeling-ammoniak-veehouderij/erkenning-innovatief-stalsysteem-ammoniakuitstoot>.

Vraag 5

Hoe worden deze metingen betrokken bij de huidige structurele aanpak stikstofreductie en natuurversterking en op welke wijze worden deze metingen betrokken bij de aangekondigde gebiedsgerichte aanpak?

Antwoord 5

Metingen zijn onderdeel van het bredere systeem van meten en berekenen van stikstof, waarbij het gaat om zowel emissie als concentratie en depositie. De monitoring en evaluatie van de structurele aanpak leunt op dit systeem van meten en berekenen en dat is voor de gebiedsgerichte aanpak niet anders. Het is daarom zaak om de inherente onzekerheden in het systeem zo goed mogelijk te verkleinen. Mede om deze reden is het Nationaal Kennisprogramma Stikstof (NKS) opgezet waarin nieuwe emissiefactoren worden afgeleid, meetnetuitbreidingen worden gerealiseerd en daarnaast het gebruik van innovatieve meet- en modelleertechnieken verkend, zoals satellietwaarnemingen en ensemblemodellering.

Binnen het NKS wordt de komende periode tevens onderzoek gedaan naar de mogelijkheden om dichterbij de bron (op bedrijfsniveau) te meten zodat het voor veehouders mogelijk wordt om in hun eigen stal te kunnen meten. In een dergelijk innovatieprogramma zullen niet alleen technische mogelijkheden worden ontwikkeld, maar zal ook aandacht zijn voor handhaafbaarheid, datastromen en praktische toepasbaarheid voor de veehouderij.

De monitoringsrapportages worden opgesteld op basis van de best beschikbare kennis van dat moment. De bevindingen kunnen aanleiding geven voor het instellen van nieuwe kennistrajecten binnen het NKS, zodat er nauwkeuriger of met minder onzekerheden kan worden gerapporteerd.

Vraag 6

Op welke wijze wordt de stikstofuitstoot van zowel de agrarische sector, als de industrie bijgehouden in het stikstofregistratiesysteem (SSRS)?

Antwoord 6

Het stikstofregistratiesysteem (SSRS) houdt bij welke ruimte uit daartoe aangewezen bronmaatregelen beschikbaar gesteld wordt voor toestemmingverlening aan daartoe aangewezen projecten (op dit moment: woningbouw, zeven MIRT-projecten en de legalisatie van PAS-melders).

Zowel de depositieruimte die gebruikt wordt als te gebruiken voor toestemmingverlening als de projecten staan beschreven in de Regeling Natuurbescherming (RNb).

Stikstofuitstoot wordt noch van industrie, noch van de agrarische sector bijgehouden in het SSRS.

Vraag 7

Wat is op dit moment de te vergunnen ruimte in het SSRS en kunt u een trendoverzicht geven van deze ruimte?

Antwoord 7

Sinds maart 2020 is het SSRS gevuld met depositieruimte die beschikbaar komt door het verlagen van de maximum snelheid op rijkswegen. Deze ruimte – in november 2019 geraamd op gemiddeld 1,2 mol/ha/jr – wordt na het verlenen van vergunningen voor ruim 33.000 woningen niet meer gebruikt voor vergunningverlening, zie daarvoor de hoofdlijnenbrief die ik parallel aan deze brief naar uw Kamer heb gezonden. Eerder bent u reeds geïnformeerd dat in de MIRT-projecten geen gebruik zal worden gemaakt van de landelijke snelheidsverlaging in het SSRS (Kamerstuk 35 925, nr. A-24). Vanaf deze zomer wordt depositieruimte dankzij de subsidieregeling sanering varkenshouderijen toegevoegd. Dat gebeurt in delen, omdat nauwkeurig nagegaan en verantwoord wordt dat de juiste hoeveelheid ruimte op de juiste manier ingevoerd wordt. Een separate verantwoordingsrapportage hiervan komt publiek beschikbaar.

In het SSRS wordt de beschikbare depositieruimte uit de betreffende maatregelen op hexagonniveau (per hectare) bijgehouden.

Vraag 8

Kunt u aangeven of, en, zo ja, hoe de omvang van afgeroomde stikstofruimte, conform de Wet stikstofreductie en natuurverbetering, in beeld wordt gebracht en wordt gerapporteerd, en binnen welke termijn u ruimte voor vergunningverlening verwacht?

Antwoord 8

Afgeroomde stikstofruimte wordt niet in beeld gebracht. Dit is ook geen verplichting die volgt uit de Wsn. Bij extern salderen kan de initiatiefnemer 70% van de stikstofruimte inzetten voor nieuwe activiteiten. Het afromingspercentage van 30% is bedoeld om het risico op feitelijke depositiestijging op stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden, als gevolg van ingebruikname van latente ruimte, zo veel mogelijk te beperken.

Vergunningverlening is op dit moment beperkt mogelijk. Mogelijkheden tot ruimere toestemmingverlening ontstaan wanneer de natuur robuust wordt hersteld. De structurele aanpak stikstof draagt hieraan bij. Aanvullend wordt er € 25 miljard ter beschikking gesteld voor een groot pakket aan maatregelen, o.a. voor stikstofreductie. Door te borgen dat de doelstellingen onontkoombaar worden gerealiseerd, ontstaat op termijn meer ruimte voor nieuwe economische en maatschappelijke ontwikkelingen. Hiermee wordt toegewerkt naar een vereenvoudigde vorm van toestemmingsverlening.

Vraag 9

Is bekend hoeveel latente (ongebruikte) stikstofruimte momenteel is vergund, zowel in de agrarische sector als in de industrie;? Zo ja, hoeveel procent is dit van de totale vergunde stikstofruimte in Nederland? Zo nee, bent u bereid om met de provincies deze informatie in beeld te brengen?

Antwoord 9

De omvang en ingebruikname van latente ruimte in vergunningen wordt niet geregistreerd. Uit onderzoek op basis van steekproeven komt voor de veehouderij een relatief stabiel beeld van 25% latente ruimte naar voren. In de industrie is een grotere variatie te zien. Ook berekeningen van onderzoeksplatform Investico laten zien dat de omvang van latente ruimte in de industrie en veehouderij aanzienlijk is. Ingebruikname van latente ruimte wordt echter beperkt door andere regelgeving, bijvoorbeeld ten aanzien van dierrechten, fosfaatrechten, mestverwerking, milieuregelgeving en financiële en economische belemmeringen. Momenteel verken ik samen met de provincies hoe ongewenste ingebruikname van latente ruimte kan worden beperkt. Voor de zomer verwacht ik uw Kamer hierover te informeren.

Vraag 10

Hoe kijkt u naar de juridische houdbaarheid van het gebruik van latente ruimte voor vergunningverlening en welke mogelijkheden ziet u in enerzijds het bieden van flexibiliteit voor ondernemers bij activiteiten waarbij geen sprake is van structurele uitstoot en anderzijds het versterken van de rechtszekerheid van vergunningen op basis van de Wet natuurbescherming?

Antwoord 10

Latente ruimte is de ongebruikte capaciteit in een toestemmingsbesluit. De ongewenste ingebruikname van latente ruimte staat ter discussie, doordat het een risico vormt voor feitelijke depositiestijging op stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden. Voor extern salderen met latente ruimte gelden daarom beperkingen. Zo mag er alleen gesaldeerd worden met de gerealiseerde capaciteit binnen een vergunning. Daarvan wordt eerst nog 30% afgeroomd, waarmee niet gesaldeerd mag worden. In de hoofdlijnenbrief die ik parallel naar uw Kamer heb gezonden ga ik nader in op de houdbaarheid van toestemmingverlening in het algemeen.