

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

844

Vragen van het lid **Bromet** (GroenLinks) aan de Ministers van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en voor Natuur en Stikstof over *het artikel «Provincies bleven op grote schaal vergunningen verlenen voor controversiële «stikstofarme» stallen»* (ingezonden 22 september 2022).

Antwoord van Minister **Van der Wal-Zeggelink** (Natuur en Stikstof), mede namens de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (ontvangen 25 november 2022). Zie ook Aanhangsel Handelingen, vergaderjaar 2022–2023, nr. 328.

Vraag 1

Kent u het artikel van Follow the Money «Provincies bleven op grote schaal vergunningen verlenen voor controversiële «stikstofarme» stallen»?¹

Antwoord 1

Ja.

Vraag 2

Wat vindt u ervan, dat provincies zeker 169 vergunningen hebben verleend voor stallen, waarvan rechters eerder hebben geconcludeerd dat de werking van de emissiereductie techniek onvoldoende is of onvoldoende kan worden aangetoond?

Antwoord 2

Het verlenen van vergunningen in het kader van de Wet natuurbescherming (Wnb) is een bevoegdheid van de provincies. De provincies hebben gevolg gegeven aan de rechtbankuitspraken over de Rav-factoren in de betrokken zaken. Daarnaast hebben zij hoger beroep ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Afdeling) om een finaal oordeel te krijgen van de hoogste bestuursrechter. Na de uitspraak van de Afdeling hebben de bevoegde gezagen daar direct rekening mee gehouden bij de vergunningverlening.

¹ Follow the Money, 21 september 2022 «Provincies bleven op grote schaal vergunningen verlenen voor controversiële «stikstofarme» stallen» (<https://www.ftm.nl/artikelen/natuurvergunningen-verleend-op-basis-van-controversiele-stalsystemen>).

Vraag 3

Welke andere stalsystemen zijn door rechterlijke uitspraken of lopende juridische procedures controversieel en hoeveel vergunningen zijn recent verleend op basis van deze stalsystemen? Om hoeveel dieren gaat dat? Om hoeveel extra emissie?

Antwoord 3

In recente uitspraken² van de Afdeling, die betrekking hadden op melkveehouderijen, is geconcludeerd dat met de toepassing van de Rav-emissiefactoren voor de emissiearme stalsystemen A1.13, A1.28 en A1.23, de emissie uit deze stallen niet met de vereiste zekerheid kan worden vastgesteld in het kader van de toetsing aan de Wet natuurbescherming. Daardoor is niet uitgesloten dat de activiteiten waarvoor de natuurvergunning werd aangevraagd ten opzichte van de referentiesituatie significante gevolgen hebben. De Afdeling heeft geen uitspraken gedaan waar andere stalsystemen bij zijn betrokken.

Het is niet uitgesloten dat de Afdeling ook ten aanzien van andere stalsystemen tot eenzelfde oordeel zal komen in hoger beroepszaken.

Voor de beantwoording op de vraag hoeveel vergunningen recent zijn verleend op basis van deze stalsystemen en hoeveel dieren en emissie dit betreft heb ik meer tijd nodig. Daarover wordt u zo spoedig mogelijk nader geïnformeerd.

Vraag 4

Welke andere stalsystemen zijn nog niet in een bezwaarprocedure getoetst bij de rechter, maar worden wel bekritiseerd vanuit de wetenschap?

Antwoord 4

Een analyse van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS)³ gaf in 2019 aanleiding tot twijfels over de effectiviteit van emissiearme stalsystemen, omdat deze analyse indicaties bevat dat de stikstofverliezen uit emissiearme stallen mogelijk groter zijn dan op basis van de emissiefactoren verwacht kan worden. Op basis van de CBS-studie kan geen onderscheid gemaakt worden tussen de werking van verschillende systemen binnen de groep emissiearme stallen.

Naar aanleiding van dit rapport van het CBS heeft de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit de Commissie Deskundigen Meststoffenwet (CDM) advies gevraagd over de effectiviteit van emissiearme stallen. Uw Kamer is hierover geïnformeerd bij brief van 13 oktober 2020⁴. De CDM bevestigde dat niet in alle gevallen emissiearme stallen de beoogde emissiereductie opleveren. De CDM deed onder meer het voorstel om op basis van een stakeholderconsultatie aanbevelingen te formuleren voor verbetering van de effectiviteit van bestaande en nieuw te bouwen emissiearme stalsystemen. De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat heeft in opvolging van het advies van CDM Wageningen University & Research (WUR) opdracht gegeven onderzoek te doen naar de effectiviteit van emissiearme stalsystemen in de praktijk. De Staatssecretaris heeft u dit rapport⁵ op 14 oktober jl. doen toekomen. Uw Kamer ontvangt naar verwachting in november de beleidsreactie op dit rapport.

Vraag 5

Hoeveel extra koeien en extra emissie is vergund, op basis van deze stalsystemen?

Antwoord 5

Er wordt geen extra emissie vergund bij het toepassen van een emissiearm systeem. Er kan wel sprake zijn in toename van het aantal dieren in de vergunningaanvraag. Bij een vergunningaanvraag in het kader van de Wnb wordt door bevoegde gezagen beoordeeld of er sprake is van een depositie-

² Uitspraken van 7 september 2022, 202106900/1/R2, 202106908/1/R2 en 202106915/1/R2 en 12 oktober 2022, 202106903/1/R2, 202106912/1/R2, 202106905/1/R2 en 202106901/1/R2

³ Stikstofverlies uit opgeslagen mest (cbs.nl)

⁴ Kamerstuk 35 334, nr. 122

⁵ Rapport van Wageningen Livestock Research *Verbeteringen van effectiviteit emissiearme stalsystemen in de praktijk*, september 2022

toename op stikstofgevoelige natuurgebieden. Indien er sprake is van een toename van het aantal dieren zonder dat daarbij een toename is van stikstofdepositie, dan zijn significante gevolgen volgens vaste jurisprudentie uitgesloten (intern salderen) en is de gevraagde activiteit niet vergunningplichtig. Er is geen overzicht beschikbaar met de door u gevraagde gegevens. Zoals ik in mijn brief van 12 september 2022⁶ heb aangegeven, verwacht zij de Tweede Kamer naar verwachting in november te informeren over aanscherpingen en verduidelijkingen in het bestaande instrumentarium van toestemmingverlening in het kader van de Wet natuurbescherming.

Vraag 6

Als provincies rechtszekerheid willen bieden, moeten dan niet alle controversiële stalsystemen juist geweigerd worden, tot de Raad van State uitspraak heeft gedaan?

Antwoord 6

Zoals in het antwoord op vraag 5 is aangegeven, wordt de Tweede Kamer naar verwachting in november geïnformeerd over aanscherpingen en verduidelijkingen in het bestaande instrumentarium van toestemmingverlening in het kader van de Wet natuurbescherming. In deze brief wordt, zoals aangegeven in de brief⁷ aan uw Kamer van 12 september jl., ook nader ingegaan op de impact van de uitspraken van de Afdeling bestuursrecht-spraak van de Raad van State van 7 september 2022⁸ en van 12 oktober 2022⁹, waarin de Afdeling geoordeeld heeft over de toepassing van Rav-factoren bij vergunningverlening in het kader van de Wet natuurbescherming.

Vraag 7

Bent u het eens met Dr.Ir. Raoul Beunen, die over de provincies oordeelde: «Ze verzaken hun plicht de natuur te beschermen.»?

Antwoord 7

Nee.

Vraag 8

Bent u zelf van plan om uw plicht om de natuur te beschermen te verzaken?

Antwoord 8

Nee.

Vraag 9

Bent u bereid om vergunningverlening gebaseerd op emissiecijfers van technische maatregelen, zoals stalsystemen, op te schorten, totdat er een beter verifieerbaar en op de praktijk gebaseerd toetsingssysteem is dat ook juridisch houdbaar is?

Antwoord 9

Provincies zijn op grond van de Wnb het bevoegde gezag om te beoordelen of er in dat kader vergunningen verleend kunnen worden en te bepalen of de vergunningverlening wordt opgeschort. Ik ben met de provincies in gesprek over de reikwijdte van de uitspraak van de Afdeling. Ik verwacht de Tweede Kamer hierover nader te informeren bij de brief over toestemmingverlening, die naar verwachting eind november naar de Tweede Kamer gestuurd wordt.

Vraag 10

Bent u bereid om alle vergunningen op basis van stalsystemen die in eerdere rechtszaken als onvoldoende of onvoldoende betrouwbaar zijn gekwalificeerd, te schorsen en provincies te verbieden nog langer vergunningen hiervoor te verlenen?

⁶ Kamerstuk 29 383, nr. 368

⁷ Kamerstuk 29 383, nr. 368

⁸ ECLI:NL:RVS:2022:2557; ECLI: NL:RVS:2022:2624; ECLI:NL:RVS:2022:2622

⁹ ECLI:NL:RVS:2022:2874

Antwoord 10

Zoals hiervoor is aangegeven in het antwoord op vraag 9 zijn de provincies op grond van de Wnb het bevoegde gezag om te beoordelen of er in dat kader vergunningen verleend kunnen worden en te bepalen of de vergunningverlening wordt opgeschort.

Vraag 11

Hoeveel subsidie is de afgelopen jaren verleend voor emissiearme stalsystemen? Hoeveel emissiereductie heeft dit bij nader inzien in de praktijk minder opgeleverd dan beloofd? Hoeveel minder dan vergunt?

Antwoord 11

Sinds 2020 is de innovatiemodule van de Subsidiemodules brongerichte verduurzaming stal- en managementmaatregelen (Sbv) drie keer opengesteld geweest. Veehouders worden via deze module ondersteund bij het onderzoek naar en de ontwikkeling van innovatieve emissiearme stalsystemen, om bewezen technieken beschikbaar te krijgen voor de toekomst. In de eerste twee openstellingen van deze innovatiemodule is voor ruim € 43 miljoen aan subsidies beschikbaar. De beoordeling van de aanvragen die zijn ingediend bij de derde openstelling wordt op korte termijn afgerond. De investeringsmodule van de Sbv, waarin subsidie beschikbaar is voor investeringen in bewezen technieken, is tot nu toe twee keer opengesteld voor de pluimveehouderij, specifiek gericht op fijnstofreductie (totaalbedrag van € 9,4 miljoen beschikbaar). Op dit moment zijn er geen openstellingen van de Sbv.

Zoals eerder aangegeven in antwoorden op Kamervragen (Kamerstuk 33 576, nr. 269) zijn de Regeling Gecombineerde luchtwassystemen (vastgesteld bedrag € 21.736.132) en de Regeling Investeringsmodule in technieken ter vermindering van de uitstoot fijnstof (vastgesteld bedrag € 13.847.384) in de periode 2006–2014 opengesteld geweest (bijlage bij Kamerstuk 28 265, nr. 255). Met deze regelingen zijn investeringen in luchtwassers gesubsidieerd. Daarnaast zijn er ook andere subsidieregelingen in deze periode opengesteld geweest die niet gericht waren op luchtwassers, maar waarin naast andere investeringen ook de investering in luchtwassers subsidiabel was.

Op dit moment is niet inzichtelijk hoeveel lager emissiereductie van de toepassing van emissiearme stalsystemen is dan op basis van emissiefactoren werd verwacht. Daarbij is het van belang om op te merken dat het bij de innovatiemodule van de Sbv nog niet bewezen technieken gesubsidieerd werden en dat het daarmee om een te *verwachten* emissiereductie ging en duidelijk was dat de daadwerkelijke emissiereductie pas na afloop van de projecten vastgesteld kan worden.

Bij toestemmingverlening worden berekeningen overlegd van de te verwachten emissie en depositie. De CBS-studie waardoor twijfel is ontstaan over de emissiereductie van emissiearme stallen geeft een indicatie over deze twijfel, maar geen uitsluitsel. Uit indicatieve berekeningen van CDM¹⁰ blijkt dat het mogelijk om een onderschatting van ongeveer 8,8 miljoen kg aan ammoniakemissies uit stallen gaat. Hiervan is ongeveer 1,4 miljoen kg ammoniak afkomstig van de rundveehouderij, 2,6 miljoen kg uit de varkenshouderij en 4,8 miljoen kg uit de pluimveehouderij.

Vraag 12

Vindt u deze zaak vergelijkbaar met het sjoemeldieselschandaal, waarbij Volkswagen en andere fabrikanten miljarden aan schadeclaims aan overheden moesten betalen? Zo nee, waarom niet?

Antwoord 12

Deze zaak is niet te vergelijken met het dieselschandaal. Ik vind de signalen over verminderde werking van emissiearme stalsystemen echter wel zorgelijk. Op 14 oktober jl. heeft de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat u het WUR-rapport «Verbetering van effectiviteit emissiearme stalsystemen in de praktijk»¹¹ doen toekomen. Hierin is aangegeven dat er

¹⁰ Kamerstuk 35 334, nr. 122

¹¹ Rapport van Wageningen Livestock Research *Verbeteringen van effectiviteit emissiearme stalsystemen in de praktijk*, september 2022

het nodige mis is met de effectiviteit van emissiearme stalsystemen in de praktijk. Dit heeft betrekking op zowel het ontwerp, de beoordeling en het gebruik van deze stalsystemen. Op basis van het onderzoek kan niet geduid worden hoe groot de geconstateerde problemen zijn en wat het effect daarvan is. 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. Het rapport bevat daartoe aanbevelingen. Uw Kamer ontvangt separaat een beleidsreactie op het rapport.

Vraag 13

Is het mogelijk om fabrikanten van niet of onvoldoende werkende sjoemelstalsystemen aansprakelijk te stellen?

Antwoord 13

Zoals hiervoor bij vraag 12 is aangegeven, is er het nodige mis met de effectiviteit van emissiearme stalsystemen. Bij een aansprakelijkheidsstelling moet kenbaar zijn dat door het doen of nalaten van een ander schade is geleden. Het is aan de koper van een emissiearm stalsysteem om de fabrikant eventueel aansprakelijk te stellen.

Vraag 14

Is het mogelijk om subsidie voor niet of onvoldoende werkende stalsystemen terug te vragen? Zo ja, gaat dit dan ook gebeuren?

Antwoord 14

De subsidies die verstrekt kunnen worden voor innovatieve stalsystemen zijn genoemd bij vraag 11. Om voor deze subsidieverlening in aanmerking te kunnen komen, moet aan een aantal voorwaarden voldaan zijn. Deze voorwaarden worden in de subsidieregelingen genoemd. Als door de aanvrager aan de in de subsidieregeling genoemde voorwaarden is voldaan, dan zal de subsidie vastgesteld en verleend worden. Als niet aan deze voorwaarden wordt voldaan, dan wordt de subsidieaanvraag afgewezen. Subsidieontvangers moeten zich houden aan de voorwaarden in de regeling. Als dit gedaan wordt en als er geen onrechtmatigheden zijn aan de zijde van de aanvrager is er geen reden om subsidie terug te vorderen. Bij innovatieprojecten kan het zijn dat de te ontwikkelen techniek niet optimaal functioneert, maar dat is inherent aan innovatieprojecten en dus ook geen reden om de verstrekte subsidie terug te vorderen. Als de veehouder anders omgaat met de techniek waarvoor subsidie is verleend waardoor het stalsysteem niet meer goed werkt, dan is dit geen reden om de subsidie terug te vorderen. Het is dan aan het bevoegde gezag om te controleren of de technieken op een juiste manier gebruikt worden en daar indien nodig op te handhaven.

Vraag 15

Is het mogelijk om uitbreiding van aantallen dieren op basis van vergunningen voor niet of onvoldoende werkende stalsystemen in te trekken? Zo ja, worden provincies verplicht dit ook te doen?

Antwoord 15

Verleende Wnb-vergunningen waar geen rechtsmiddel meer tegen open staat, dus waar geen bezwaar of beroep meer mogelijk is, zijn onherroepelijk en staan in rechte vast. Deze bieden rechtszekerheid voor de agrariër en zijn er daarvoor in principe geen gevolgen. De Wet natuurbescherming kent een artikel¹² om vergunningen ambtshalve of op verzoek in te trekken. De provincies zijn op grond van deze wet het bevoegde gezag om te beslissen op aanvragen voor vergunningen en het wijzigen of intrekken daarvan.

Vraag 16

Hoe worden de niet of onvoldoende werkende stalsystemen nu verwerkt in de emissie- en depositiecijfers? Leidt dit tot een extra opgave voor de provincies en de landbouwsector? Is het mogelijk dat bij het vaststellen van

¹² Artikel 5.4 Wet natuurbescherming

de reductieopgave in het ene gebied, de boeren zonder deze niet of slecht werkende staltechnieken nu eveneens moeten opdraaien voor een deel van de (extra) emissies van hun burens mét deze stallen?

Antwoord 16

Bij het berekenen van de totale (landelijke) emissie- en depositiecijfers worden een correctie toegepast voor de effectiviteit van bepaalde staltypen. Deze correctie is gebaseerd op bevindingen van de Wageningen University & Research (WUR)¹³. De uitspraak van de Afdeling aangaande de Rav-emissiefactoren heeft geen invloed op de totale emissie- en depositiecijfers. De Tweede Kamer zal over de mogelijke gevolgen voor de stikstofaanpak en gebiedsprocessen worden geïnformeerd nadat de Tweede Kamer eind november is geïnformeerd over de aanscherpingen in het bestaande instrumentarium van de toestemmingverlening in het kader van de Wnb. In het kader van de gebiedsgerichte reductieopgave zal ik met de provincies en andere betrokkenen in overleg treden hoe bij het opstellen van de gebiedsplannen rekening kan worden gehouden met onzekerheden bij het opstellen van de reductieopgave.

Vraag 17

Hoe gaat u de extra problemen die deze stallen opleveren oplossen en hoe gaat u voorkomen dat technische aanpassingen aan deze stallen of nieuwe varianten hierop voor vergelijkbare problemen zorgen?

Antwoord 17

Uw Kamer ontvangt naar verwachting in november de beleidsreactie op het rapport «Verbetering van effectiviteit emissiearme stalsystemen in de praktijk»¹⁴. De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat heeft u dit rapport op 14 oktober jl. doen toekomen. Verder verwijs ik u naar het antwoord op vraag 6.

¹³ WUR WO – Technical report 178, juni 2020, «Emissies naar lucht uit de landbouw berekend, 1990–2019. Berekening met het model NEMA»

¹⁴ Rapport van Wageningen Livestock Research *Verbeteringen van effectiviteit emissiearme stalsystemen in de praktijk*, september 2022