

Ministerie van Landbouw,
Natuur en Voedselkwaliteit

> Retouradres Postbus 20401 2500 EC Den Haag

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

Datum 25 november 2022
Betreft Beantwoording schriftelijke vragen over stikstofarme' stallen'
Over het

Geachte Voorzitter,

Hierbij stuur ik de Tweede Kamer, mede namens de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, de antwoorden op de vragen van het lid Bromet (GroenLinks) over het artikel 'Provincies bleven op grote schaal vergunningen verlenen voor controversiële 'stikstofarme' stallen') (ingezonden op 22 september 2022, kenmerk 2022Z17453).

Christianne van der Wal-Zeggelink
Minister voor Natuur en Stikstof

Programma DG 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)

Ons kenmerk

DGS /22540071

Uw kenmerk

2022Z17453

2022Z17453

Ons kenmerk
DGS / 22538626

1

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

Antwoord

Ja.

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

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.

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

In recente uitspraken¹ 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 natuur-vergunning 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.

¹ 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)

4

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

Ons kenmerk
DGS / 22538626

Antwoord

Een analyse van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS)² 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 2020³. 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 rapport⁴ op 14 oktober jl. doen toekomen. Uw Kamer ontvangt naar verwachting in november de beleidsreactie op dit rapport.

5

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

Antwoord

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 depositietoename 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 2022⁵ heb aangegeven, verwacht zij de Tweede Kamer naar verwachting in november te informeren over aanscherpingen en verduidelijkingen in het bestaande

² [Stikstofverlies uit opgeslagen mest \(cbs.nl\)](https://www.cbs.nl/nl-nl/publicaties/publicatie/2019/10/1901001)

³ Kamerstuk 35 334, nr. 122

⁴ Rapport van Wageningen Livestock Research *Verbeteringen van effectiviteit emissiearme stalsystemen in de praktijk*, september 2022

⁵ Kamerstuk 29 383, nr. 368

instrumentarium van toestemmingverlening in het kader van de Wet natuurbescherming.

Ons kenmerk
DGS / 22538626

6

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

Antwoord

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 brief⁶ aan uw Kamer van 12 september jl., ook nader ingegaan op de impact van de uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 7 september 2022⁷ en van 12 oktober 2022⁸, waarin de Afdeling geoordeeld heeft over de toepassing van Rav-factoren bij vergunningverlening in het kader van de Wet natuurbescherming.

7

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

Antwoord

Nee.

8

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

Antwoord

Nee.

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

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.

⁶ Kamerstuk 29 383, nr. 368

⁷ ECLI:NL:RVS:2022:2557; ECLI: NL:RVS:2022:2624; ECLI:NL:RVS:2022:2622

⁸ ECLI:NL:RVS:2022:2874

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?

Ons kenmerk
DGS / 22538626

Antwoord

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.

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 vergund?

Antwoord

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 beschikt. 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 beschikt). 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 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 beschikt). Op dit moment zijn er geen openstellingen van de Sbv. 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 uitsluitel. Uit indicatieve berekeningen van CDM⁹ 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.

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

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'^[1] doen toekomen. Hierin is aangegeven dat er 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.

13

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

Antwoord

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.

14

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

Antwoord

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

⁹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2020–2021, 35 334, nr. 122

^[1] Rapport van Wageningen Livestock Research *Verbetering van effectiviteit emissiearme stalsystemen in de praktijk*, september 2022

vastgesteld en verleend worden. Als niet aan deze voorwaarden wordt voldaan, dan wordt de subsidieaanvraag afgewezen.

Ons kenmerk
DGS / 22538626

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.

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

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 artikel¹⁰ 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.

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 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 met deze stallen?

Antwoord

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)¹¹. 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 stikstofaankpak en gebiedsprocessen worden geïnformeerd nadat de Tweede Kamer eind november is geïnformeerd over de

¹⁰ Artikel 5.4 Wet natuurbescherming

¹¹ WUR WO – Technical report 178, juni 2020, 'Emissies naar lucht uit de landbouw berekend, 1990-2019. Berekening met het model NEMA'

aanscherpingen in het bestaande instrumentarium van de toestemmingverlening in het kader van de Wnb.

Ons kenmerk
DGS / 22538626

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.

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

Uw Kamer ontvangt naar verwachting in november de beleidsreactie op het rapport 'Verbetering van effectiviteit emissiearme stalsystemen in de praktijk'¹². 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.

¹² Rapport van Wageningen Livestock Research *Verbeteringen van effectiviteit emissiearme stalsystemen in de praktijk*, september 2022