

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

2086

Vragen van de leden **Boswijk** (CDA) en **Van Campen** (VVD) aan de Minister voor Natuur en Stikstof over *het gebruik van de RAV-lijst voor vergunningverlening* (ingezonden 23 februari 2022).

Antwoord van Minister **Van der Wal-Zeggelink** (Natuur en Stikstof) (ontvangen 16 maart 2022).

Vraag 1

Bent u bekend met het voornemen van provincie Utrecht om lopende het hoger beroep de Regeling ammoniak en veehouderij (RAV)-lijst niet te gebruiken voor vergunningverlening? Zo ja, kan een provincie dit zelfstandig besluiten?

Antwoord 1

Ja, dat is bij mij bekend.

AERIUS-Calculator vormt een hulpmiddel voor bevoegde gezagen (provincies) bij vergunningverlening op grond van de Wet Natuurbescherming (Wnb). Met Calculator kunnen initiatiefnemers en bevoegde gezagen aan de hand van emissiegegevens de depositie van een plan of project in kaart brengen. De Rav-factoren vormen input voor AERIUS-Calculator om stalemissies te kunnen berekenen. In artikel 2.1 van de Regeling natuurbescherming is de wettelijke verplichting voor het gebruik voor AERIUS-Calculator vastgelegd.

Provincies zijn bevoegde gezagen voor het verlenen van vergunningen in het kader van de Wnb. Provincies mogen gemotiveerd afwijken van de standaard emissiefactoren die AERIUS-Calculator biedt. In dit kader kunnen provincies ook beslissen dat zij tijdelijk geen besluiten nemen op basis van één of meerdere Rav-factoren.

Vraag 2

Onderschrijft u de analyse van de provincie Utrecht dat «De stikstofbesluiten van de provincie zijn gebaseerd op landelijke standaarden. Deze staan door de uitspraken ter discussie. Ook andere provincies hebben daarmee te maken en andere rechtbanken hebben inmiddels vergelijkbare uitspraken gedaan». Zo ja, heeft u signalen dat ook andere provincies overwegen om de RAV-lijst lopende het hoger beroep niet langer te gebruiken voor vergunningverlening?

Antwoord 2

Ik onderschrijf deze analyse niet. Zoals eerder aangegeven¹ zijn de emissiefactoren voor ammoniak uit stallen in de Regeling ammoniak en veehouderij (Rav) van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) tot stand gekomen op basis van de beste beschikbare wetenschappelijke meetmethode en beoordeling volgens een procedure die ook internationaal wordt toegepast. Ze zijn in internationale vergelijking goed, zoals is aangegeven in het advies van het Adviescollege Meten en Berekenen Stikstof.

In de betreffende procedures ging het niet zozeer om de onderbouwing van de Rav-factoren in zijn algemeenheid. De rechtbanken stellen ter discussie of de Rav-factoren in alle gevallen naar hun aard, zonder nadere onderbouwing, kunnen worden gebruikt voor het verlenen van Wnb-vergunningen. De rechtbanken oordelen dat de Rav-factoren in bepaalde gevallen onvoldoende zekerheid bieden over de emissie/depositie. De rechters wijzen in dit verband op de hoge eisen die in de jurisprudentie worden gesteld aan de vereiste zekerheid dat een project niet leidt tot significante gevolgen voor een Natura 2000-gebied.

De provincie Utrecht heeft mij geïnformeerd dat zij ervoor hebben gekozen om, in afwachting van het hoger beroep, vergelijkbare gevallen als waar de rechtbank Midden-Nederland onlangs over heeft geoordeeld tijdelijk geen vergunningen meer te verlenen.

Provincies hebben gezamenlijk besloten om in algemene zin door te gaan met het verlenen van Wet natuurbescherming-vergunningen op basis van de Rav-factoren. Ook de provincie Utrecht blijft vergunningen verlenen op basis van de Rav-factoren, uitzondering daarop zijn vergelijkbare gevallen als waar de rechtbank Midden-Nederland over heeft geoordeeld.

Vraag 3

Kunt u bevestigen dat de discussie zich toespitst op alleen emissiearme vloeren, die vanaf 2015 bij uitbreiding of nieuwbouw van gangbare melkveebedrijven verplicht zijn gesteld op basis van het Besluit emissiearme huisvesting?

Antwoord 3

Ik kan dit niet bevestigen. Dat is echter ook niet van belang. Rechtbanken stellen het gebruik van de Rav-factoren voor Wnb-vergunningverlening ter discussie op basis van onzekerheid van de factoren. Rechtbanken stellen de methode van vaststelling van de emissiefactoren niet ter discussie.

Vraag 4

Kunt u bevestigen dat in AERIUS(-monitor) de emissie uit de landbouw is bijgesteld op basis van de veronderstelling dat emissiearme vloeren niet werken?

Antwoord 4

De Rav-factoren spelen, voor zover het de Wnb betreft, enkel vooral een rol als emissiefactor in AERIUS-Calculator. AERIUS-Monitor toont de totale achtergronddepositie op basis van emissies uit de Emissieregistratie en maakt gebruik van het Model NEMA. Bij het bepalen van deze totale achtergronddepositie wordt, onder andere door de WUR (in de praktijk CBS) gebruik gemaakt van de nieuwe wetenschappelijke inzichten over de effectiviteit van een staltype. De achtergronddepositie wordt jaarlijks geactualiseerd voor zowel AERIUS-Calculator als AERIUS-Monitor.

Vraag 5

Kunt u bevestigen dat de protocollen voor het toekennen van RAV-factoren sinds 2015 zijn aangescherpt? Zo ja, kunt u aangeven in hoeverre de (opeenvolgende) aanscherpingen van de protocollen de betrouwbaarheid van de toegekende RAV-factoren heeft verbeterd?

¹ *Vragen van het lid Van Campen (VVD) aan de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit over het bericht «Honderden veehouderijen bij natuurgebieden mogen toch uitbreiden» (ingezonden 29 oktober 2021). TK, Vergaderjaar 2021–2022, nr. 1022.*

Antwoord 5

In de Rav-wijziging van april 2017 is het meetprotocol «Protocol voor meting van ammoniakemissie uit huisvestingssystemen in de veehouderij 2013» vervangen voor een nieuwe versie (protocol 2013a). In deze wijziging is een addendum toegevoegd dat verduidelijking en nadere uitleg over het onderdeel metingen bij open stallen geeft. En er is een standaardisering van meetresultaten doorgevoerd, waardoor metingen beter vergelijkbaar zijn.² De verduidelijking en standaardisering was nodig om te voorkomen dat er interpretatieverschillen tussen meetpartijen en beoordelaars ontstaan van onderdelen van het meetprotocol. Metingen met het protocol 2013 zijn daarmee niet onbetrouwbaarder dan metingen met protocol 2013a. Het protocol is niet aangescherpt.

Wel is het zo dat er vanwege die interpretatieverschillen met het meetprotocol 2013 in een aantal meetrapporten voor emissiearme melkvee vloeren weliswaar volgens het protocol is gemeten, maar dit voor een kleine overschatting van de werking van de techniek heeft gezorgd. Deze overschatting is gecorrigeerd bij het vaststellen van de uiteindelijke emissiefactor. Deze correctie is bij stallen die zijn gemeten met het huidige meetprotocol (2013a) niet meer nodig.

Vraag 6

Kunt u bevestigen dat de RAV-factoren die vandaag de dag toegekend worden, toegekend worden op basis van de best beschikbare wetenschappelijke methode?

Antwoord 6

Ja, emissiefactoren zijn tot stand gekomen op basis van de beste beschikbare wetenschappelijke meetmethode en beoordeling volgens een procedure die ook internationaal wordt toegepast. Daarbij vindt ook een zogenaamde expert judgement plaats. Ze zijn in internationale vergelijking goed, zoals is aangegeven in het advies van het Adviescollege Meten en Berekenen Stikstof.³

Vraag 7

Deelt u de mening dat in de gebiedsgerichte aanpak innovatie een volwaardige rol moet spelen?

Antwoord 7

Ja, ik deel die mening. Zoals aangegeven in het coalitieakkoord kunnen in de gebiedsgerichte aanpak extensivering van productie, omschakeling naar andere vormen van productie, inzet van innovatieve techniek, legalisering en verplaatsing van bedrijven helpen bij versnelling van verduurzaming in de landbouw. Binnenkort ontvangt uw Kamer een hoofdlijnenbrief over de integrale gebiedsgerichte aanpak, waarin ik zoals aangegeven in mijn planningsbrief van 10 februari jl. (Kamerstuk 35 925 XIV, nr. 97), onder andere nader zal in gaan op de instrumenten in de gebiedsgerichte aanpak.

Vraag 8

Deelt u de mening dat het onwenselijk zou zijn dat als de RAV-lijst als onderbouwing van de vergunning wegvalt, daarmee de mogelijkheid vervalst om via innovatie stikstofruimte vrij te spelen binnen de gebiedsgerichte aanpak?

Antwoord 8

De Rav-lijst vormt een belangrijke input voor het berekenen van stalemissies en-deposities met AERIUS-Calculator. AERIUS-Calculator vormt vervolgens een belangrijk instrument om een inschatting te maken van emissies en deposities van een plan of project.

Met de Rav-factoren kan een inschatting worden gemaakt van emissies. Innovatie kan een belangrijke pijler zijn van de gebiedsgerichte aanpak.

² Staatscourant 2017, 20218 | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen (officielebekendmakingen.nl)

³ Bijlage bij Kamerstuk 35 334, nr. 52

Vraag 9

Begrijpt u de zorg dat een aantal emissiearme vloeren, die vanaf 2015 werden toegepast en waarvan de werking al in een rapport van het Centraal Bureau voor de Statistiek uit 2019 werd betwist, er nu ten onrechte voor lijken te zorgen dat de gehele RAV-systematiek ter discussie staat?

Antwoord 9

Ik onderschrijf die zorg niet. Met betrekking tot de verlening van de omgevingsvergunning milieu, waar de emissiefactoren primair voor bedoeld zijn, zijn er geen rechterlijke uitspraken die de systematiek van de Rav in twijfel brengen.

De Rav kan bij vergunningverlening en toezicht en handhaving gebruikt worden om stalsystemen te toetsen aan de normen (de zogenaamde maximale emissiewaarde) in het Besluit emissiearme huisvesting. Zoals ook aangegeven in de beantwoording van vraag 2 en 3 stellen de rechtbanken de meetmethode voor het vaststellen van de emissiefactoren niet ter discussie.

Vraag 10

Kunt u aangeven wat de stand van zaken is van de uitvoering van de motie van de leden Van Campen en Boswijk (Kamerstuk 35 925 XIV, nr. 37) waarin de regering wordt verzocht de provincies maximaal te ondersteunen in het hoger beroep?

Antwoord 10

Ik ondersteun de provincie Utrecht in de hoger beroepszaken door juridische ondersteuning te bieden waar nodig.

Vraag 11

Is het mogelijk om op korte termijn, vóórdat het hoger beroep dient, een schifting te maken tussen enerzijds emissiearme stalsystemen die een RAV-factor hebben op basis van verouderde protocollen en/of waarvan de werking in onderzoeken ter discussie is gesteld en anderzijds emissiearme stalsystemen die een RAV-factor toegekend hebben gekregen volgens de best beschikbare wetenschappelijke methode en waarvoor op dit moment geen wetenschappelijk gefundeerde reden is om aan de werking te twijfelen?

Antwoord 11

Nee. Zoals aangegeven in mijn antwoord op vraag 5, is er geen sprake van een minder grote betrouwbaarheid van Rav-factoren die zijn vastgesteld volgens het meetprotocol 2013 dan protocol 2013a. Emissiefactoren van emissiearme melkveevloeren die zijn vastgesteld met protocol 2013 zijn, daar waar nodig, gecorrigeerd.

De twijfel die is ontstaan bij de recente uitspraken over de toepassing van de Rav-factor bij de Wnb-vergunning gaan niet over de onderbouwing van de Rav-factoren in zijn algemeenheid of het toegepaste meetprotocol, maar over de vraag of bij toepassing van de Rav-factor bij een project als bedoeld in artikel 6, derde lid van de Habitatrichtlijn ook voldoende zekerheid bestaat dat er geen significante gevolgen zijn voor het betrokken Natura 2000-gebied (zie ook beantwoording op vraag 2). Op dat punt vond de rechtbank een nadere onderbouwing noodzakelijk.

Vraag 12

Is het mogelijk om daarmee de emissiefactoren op de RAV-lijst op te schonen, zodat de RAV-systematiek als geheel niet langer ter discussie staat en innovatie een volwaardige rol kan blijven spelen in de gebiedsgerichte aanpak? Zo nee, waarom niet?

Antwoord 12

Zoals aangegeven in het antwoord op vragen 3 en 9 staat niet de Rav-systematiek ter discussie, maar de toepassing van de Rav-factor bij de onderbouwing dat er geen significante gevolgen zijn voor het betrokken Natura 2000-gebied.

Zoals ook in beantwoording van vraag 7 aangegeven, vind ik het van belang dat innovatie een volwaardige rol kan blijven spelen, ook in de stikstofaanpak. Ik verken daarom oplossingen voor de problematiek die voortvloeit uit de verschillende uitspraken van rechtbanken. Zoals aangegeven in het

antwoord op vraag 11, is het opschonen van emissiefactoren op de RAV-lijst niet zinvol.

Vraag 13, 14

In hoeverre ziet u mogelijkheden om een negatief oordeel van de Raad van State over de (on)zekerheid van de RAV-factor van de betreffende emissiearme vloeren te voorkomen door tijdig managementmaatregelen (sproeien loopvloer, water bij de mest, werking en frequentie mestschuif en mestrobot) aan te scherpen, te borgen dat de emissiearme vloer goed schoon worden gehouden en aanvullende technische maatregelen voor te schrijven, zoals het gescheiden opslaan van mest en urine en/of het afvangen van de mestgassen uit de mestkelder?

Bent u bereid om met de sector in gesprek te gaan over een pakket aan maatregelen om de werking van emissiearme stalsystemen te verbeteren?

Antwoord 13, 14

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) heeft uw Kamer in zijn brief van 30 november 2021⁴ bericht over de onderzoeken naar combiluchtwassers, waarin hij vervolgstappen heeft aangekondigd. Het Ministerie van IenW is thans in overleg met de varkenssector en andere betrokken partijen over concrete verbeteracties.

De Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit heeft uw Kamer in de brief van 13 oktober 2020⁵ geïnformeerd over de hogere uitstoot van ammoniak uit emissiearme stallen. In deze brief is de volgende toezegging opgenomen: «De Staatssecretaris van IenW geeft opdracht aan WUR om onderzoek uit te voeren naar stalmanagement van emissiearme stallen. Dit omdat het CDM⁶ aangeeft dat emissiebeperking door tal van factoren wordt beïnvloed, waaronder het management van de veehouder». De Staatssecretaris van IenW verwacht het eindrapport van dit onderzoek medio dit jaar aan uw Kamer te zenden, voorzien van een beleidsreactie. Een gesprek met de sector over een pakket aan maatregelen om de werking van emissiearme stalsystemen te verbeteren, is pas zinvol als het eerdergenoemde eindrapport beschikbaar is.

Vraag 15

Bent u bekend met de besluiten van de provincies Overijssel en Noord-Brabant om een commissie van deskundigen in te stellen ten behoeve van de vergunningverlening, die het college in deze provincies kan adviseren over de toepassing van emissiebeperkende technieken en managementmaatregelen (binnen het geheel van de agrarische bedrijfsvoering) gericht op de beperking van stikstofemissies die landelijk nog niet zijn goedgekeurd en/of vastgelegd binnen de RAV?

Antwoord 15

Ik ben daarmee bekend.

Vraag 16

Deelt u de mening dat als een provincie met behulp van een commissie van deskundigen emissiebeperkende technieken en managementmaatregelen kan borgen voor vergunningverlening, diezelfde werkwijze ook toegepast kan worden om emissiebeperkende technieken en maatregelen landelijk te borgen? Zo ja, wat is er nog voor nodig om deze werkwijze landelijk in te voeren en hoeveel tijd heeft u daarvoor nodig? Zo nee, waarom niet?

Antwoord 16

Emissiebeperkende technieken worden in het huidige Rav-systeem reeds beoordeeld door de Technische Advies Pool (TAP), bestaande uit deskundigen op het gebied van stalsystemen, emissies en metingen. Zie voor de samenstelling van de TAP: <https://www.rvo.nl/onderwerpen/agrarisch-ondernemen/mest/innovatieve-veehouderij/regeling-ammoniak-veehouderij/erkenning-innovatief-stalsysteem-ammoniakuitstoot>.

⁴ Kamerstuk 29 383, nr. 364

⁵ Kamerstuk 35 334, nr. 122

⁶ CDM = Commissie van Deskundigen Meststoffenwet

Bij elke aanvraag voor een proefstalactor of een beoordeling van een meetrapport zijn er altijd minimaal twee beoordelaars. RVO zorgt ervoor dat alle deskundigen beoordelen volgens een gezamenlijk afgestemd beoordelingskader. Het beoordelingskader volgt de meest recente wetenschappelijke inzichten.

Onder het PAS was het ook mogelijk voor een veehouderij om vrijwillige voer- en managementmaatregelen te treffen, deze waren opgenomen in bijlage 2 van de Rav. Deze managementmaatregelen zijn door de TAP beoordeeld en meegenomen in de berekening van de ammoniakdepositie. Indien voer- en managementmaatregelen een waarborg kunnen vormen voor Wnb-vergunningverlening, zal ik dit in overweging nemen.

Vraag 17

Hoe reflecteert u op de suggestie van de Rechtbank Oost-Brabant dat de verweerder extra emissiereducerende maatregelen zou kunnen nemen en dat de meerkosten daarvan kunnen worden verhaald op de overheid?⁷

Antwoord 17

Een bedrijf kan in beginsel zelf extra reducerende maatregelen nemen en het is op zichzelf niet noodzakelijk dat een bedrijf het legalisatieprogramma afwacht zoals de rechtbank Oost-Brabant overweegt. Wat betreft een eventueel verhaal van kosten geeft de rechtbank aan dat daarvoor het vertrouwensbeginsel zou moeten zijn geschonden. Over de vraag of dat het geval is en ook daadwerkelijk tot schadeplichtigheid zou leiden laat de rechtbank zich niet uit. Die schadeplichtigheid hangt ook af van andere factoren, zoals de vraag of het gaat om kosten die uitstijgen boven het normaal maatschappelijk ondernemersrisico, waar normaliter de kosten voor mitigerende maatregelen door de ondernemer zelf dienen te worden betaald. Het is weinig zinvol om daar algemene uitspraken over te doen. In de aanpak van het legalisatieprogramma is niet in een dergelijke mogelijkheid voorzien.

⁷ Uitspraak Rechtbank Oost-Brabant, 16 februari 2022, zaaknummer SHE 20/3037, punt 10.4 (ECLI:NL:RBOBR:2022:461, Rechtbank Oost-Brabant, SHE 20/3037 (rechtspraak.nl))