

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

819

Vragen van het lid **Vestering** (PvdD) aan de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat en de Minister voor Natuur en Stikstof over *het handjeklap dat heeft plaatsgevonden tussen het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat en de fabrikant van een emissiearme stalvloer, om de stalvloer als schoner te beoordelen* (ingezonden 15 september 2022).

Antwoord van Staatssecretaris **Heijnen** (Infrastructuur en Waterstaat), mede namens de Ministers van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en voor Natuur en Stikstof (ontvangen 22 november 2022). Zie ook Aanhangsel Handelingen, vergaderjaar 2022–2023, nr. 144.

Vraag 1

Kent u het bericht «Fabrikant had invloed op goedkeuring emissiearme stalvloer, rechter vindt die inspraak «niet juist»?¹

Antwoord 1

Ja, dat ken ik.

Vraag 2

Klopt het dat de Eco-vloer waar het in dit artikel om gaat, de meest gebruikte emissiearme stalvloer voor de melkveehouderij is en dat dit één van de stalvloeren is waar de Raad van State recent van heeft geoordeeld dat de werking te onzeker is?²

Antwoord 2

Het klopt dat als het gaat om stalsystemen, de eco-vloer de meest geïmplementeerde vloer is. Volgens de NEMA systematiek³ gaat het bij 80,3% van de melkveestallen om traditionele stallen zonder stalsystemen. In 19,7% van de melkveestallen zijn stalsystemen geïmplementeerd. Van die 19,7% is in 3,8% van alle melkveestallen de Eco-vloer geïmplementeerd. Ten aanzien van de overige 15,9% van de melkveestallen gaat het om andere stalsystemen (met uitzondering van één systeem, allemaal vloeren).

¹ Eenvandaag, 15 juni 2022 (<https://eenvandaag.avrotros.nl/item/fabrikant-had-invloed-op-goedkeuring-emissiearme-stalvloer-rechter-vindt-die-inspraak-niet-juist/>).

² Uitspraak Raad van State, 7 september 2022, <https://www.raadvanstate.nl/actueel/nieuws/@132885/emissiearme-stallen/>.

³ 544296 (wur.nl), blz. 121 nr. A1.13 betreft de vloer

Het klopt dat de uitspraken⁴ van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State van 7 september jl. onder andere deze vloer betreffen. Deze uitspraken zijn gedaan in het kader van de Wet natuurbescherming (Wnb). De ammoniakemissiefactoren voor emissiearme stalsystemen zijn vastgelegd in bijlage 1 van de Regeling ammoniak en veehouderij (Rav). Bij toetsing aan de Wet ammoniak en veehouderij en het Besluit emissiearme huisvesting (Behv) is toepassing van de emissiefactoren, die zijn opgenomen in de Rav, verplicht. Daarnaast worden de emissiefactoren van deze lijst gebruikt voor de toestemmingsverlening in het kader van de Wet natuurbescherming (Wnb). Zij worden gebruikt als input voor AERIUS-Calculator. AERIUS-Calculator is een instrument om stikstofdepositie te berekenen. In dat kader heeft de Raad van State aangegeven dat met onvoldoende zekerheid is te zeggen dat de berekende reductie in de praktijk wordt gehaald. Als het gaat om de omgevingsvergunning milieu voldoet de Eco-vloer nog steeds aan de geldende emissiegrenswaarde van het Behv, omdat deze ook na aanpassing van de emissiefactor onder de maximale emissiegrenswaarde van 8,6 kg ammoniak per dierplaats per jaar blijft.

Vraag 3

Kunt u bevestigen dat ambtenaren van het voormalige Ministerie van Infrastructuur en Milieu (I&M, nu het Ministerie van IenW) het advies van de Technische Adviespool (TAP) om de Eco-vloer van fabrikant Anders Beton niet als emissiearme techniek goed te keuren, niet hebben overgenomen?⁵ Zo ja, waarom is dat advies niet overgenomen?

Antwoord 3

Er wordt bij nieuwe technieken gewerkt met een berekende proefstalfactor zodat de innovatie getest kan worden in echte stallen. Voor het komen tot een definitieve emissiefactor moeten in minimaal vier proefstallen in een jaar tijd meerdere metingen worden uitgevoerd. Het ging hier om metingen die voor het eerst door een andere partij dan Wageningen Livestock Research (WLR) werden uitgevoerd.

Het advies van de Technische Advies Pool (TAP) was om in een nieuwe proefstal metingen te doen, omdat één proefstal niet voldeed aan het meetprotocol. Dit meetprotocol bleek na de metingen op meerdere wijzen te interpreteren te zijn en is daarop gelijk aangepast.

Er was echter geen tijd meer om nog een jaar extra te meten omdat hiermee zou worden afgeweken van de termijn om uiterlijk binnen vijf jaar na vaststelling van een voorlopige emissiefactor een definitieve emissiefactor vast te stellen. Deze vijf jaar komt voort uit de beleidsregels die gelden voor voorlopige emissiefactoren⁶

Gezien de bijzondere situatie dat de fabrikant niet kwalijk kon worden genomen dat het meetprotocol niet eenduidig was en omdat de beleidsregels vereisen dat de voorlopige emissiefactor na uiterlijk vijf jaar vervangen wordt door een definitieve emissiefactor, is besloten om de emissiefactor op basis van de drie wel goedgekeurde meetreeksen met toepassing van een correctiefactor vast te stellen op factor 7.

Vraag 4

Kunt u bevestigen dat het Ministerie van I&M een emissiefactor van 7 kg ammoniak per dierplaats per jaar op wilde nemen, maar dat dit onder druk van de fabrikant (die zelfs dreigde met een schadeclaim) is verlaagd naar 6 kg ammoniak per dierplaats per jaar? Zo ja, waarom is dit verlaagd?

Antwoord 4

Nee, dat kan ik niet bevestigen. Het ging hier om een lang en intensief traject. De emissiefactor is in 2016 vastgesteld op 7 kg per dierplaats. Deze factor is gebaseerd op de goedgekeurde meetreeksen, waar bovenop een correctiefactor moet worden toegepast. De fabrikant is gemeld dat deze door extra metingen in nieuwe stallen informatie kan aanleveren die mogelijk anderszins

⁴ Uitspraak 202106900/1/R2 – Raad van State

⁵ Volkskrant, 7 september 2022 (<https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/hogste-bestuursrechter-bevestigt-te-veel-twijfel-over-effectiviteit-emissiearme-koeienstallen~b3b1ff02/>).

⁶ Beleidsregels voorlopige emissiefactoren Regeling ammoniak en veehouderij.

leiden tot een lagere emissiefactor. De fabrikant heeft vervolgens per mail verzocht om van de eerder goedgekeurde meetreeksen een afwijkende meetreeks te schrappen. Hiermee is niet akkoord gegaan. Er mogen altijd meer meetreeksen uitgevoerd worden, maar goedgekeurde meetreeksen kunnen niet geschrapt worden. De meetreeksen van de proefstallen die waren goedgekeurd, worden dus meegenomen samen met eventuele nieuwe meetreeksen in een nieuwe berekening van de emissiefactor. In 2019 heeft de fabrikant twee nieuwe proefstallen bemeten. Op basis van de in totaal 5 meetreeksen is in 2019 een emissiefactor van 6 kg per dierplaats vastgesteld. Zoals echter uit het onderzoek van de Stichting Advisering Bestuursrechtspraak voor milieu en ruimtelijke ordening (STAB) is gebleken, is de correctiefactor abusievelijk niet toegepast op de meetreeksen van de eerste drie proefstallen. Hierdoor kwam de emissiefactor op 6 kg per dierplaats per jaar uit in plaats van op 7 kg per dierplaats per jaar, zoals die al in 2016 was vastgesteld. Ik ben voornemens de emissiefactor aan te passen. Zie ook het antwoord op vraag 5.

Vraag 5

Kunt u bevestigen dat de Stichting Advisering Bestuursrechtspraak (STAB) heeft nagerekend en bevestigd dat 7 kg ammoniak de correcte emissiefactor had moeten zijn?

Antwoord 5

Ja, dat klopt. Uit het onderzoek blijkt dat in 2019, bij het vaststellen van de emissiefactor op basis van aanvullende meetreeksen in twee nieuwe stallen, de correctiefactor die in 2016 was vastgesteld, abusievelijk niet is toegepast op de eerdere meetreeksen. De STAB concludeert dan ook terecht in haar onderzoek niets over deze correctiefactor terug te vinden in de stukken die gaan over de vaststelling van deze emissiefactor in 2019. Ik ben voornemens om de emissiefactor aan te passen.

Vraag 6

Deelt u het inzicht dat hier sprake is geweest van handjeklap tussen de fabrikant en het Ministerie van I&M? Deelt u het oordeel van de rechtbank Oost-Brabant dat deze gang van zaken «niet juist» is?

Antwoord 6

Nee, ik deel deze mening niet. De toelating van nieuwe stalssystemen verloopt volgens de stalbeoordelingsprocedure die met waarborgen is omgeven. Fabrikanten dienen de meetrapporten (voor melkrundveestallen minimaal vier stallen) in bij de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO). De Technische Advies Pool (TAP) beoordeelt alle ingediende meetrapporten. Via RVO kunnen fabrikanten vragen over deze beoordeling stellen of eventueel aanvullende informatie indienen.

Het is altijd mogelijk om extra meetreeksen in te dienen; er geldt volgens het meetprotocol⁷ alleen een minimumaantal te meten stallen. Het is niet mogelijk om goedgekeurde meetreeksen te schrappen. De TAP kan zelf via RVO ook aanvullende informatie bij de fabrikant of meetinstantie opvragen. Na de eerste beoordeling van de aanvraag heeft RVO contact met de fabrikant, om openstaande vragen te beantwoorden of over de procedure. Om die reden is er regelmatig contact tussen fabrikant en RVO. De TAP brengt op basis van de meetrapporten een advies uit voor de hoogte van de emissiefactor. Het Ministerie van IenW neemt hierop het besluit.

Vraag 7

Was de Staatssecretaris (of haar voorganger) op de hoogte van deze deal met fabrikant Anders Beton? Zo ja, hoe heeft zij hierop gereageerd? Zo nee, hoe kan dat?

Antwoord 7

Zoals uit voorgaande antwoorden blijkt was er van een deal geen sprake.

⁷ https://www.infomil.nl/publish/pages/128905/protocol_meting_ammoniakemissie_2013a_def_in_kaft.pdf

Op het moment dat de aanpassing van de Regeling ammoniak en veehouderij (Rav), waar de aanpassing van de emissiefactor van 7 naar 6 onderdeel van uitmaakt, is voorgelegd aan de Staatssecretaris was er geen aanleiding om specifiek iets over deze vloer te melden, omdat niet is afgeweken van het advies van de TAP RAV. Uit het onderzoek van de STAB is nu, een aantal jaren later, bekend geworden dat door een omissie de correctiefactor, die speciaal voor de eerste drie meetreeksen was berekend, niet is toegepast.

Vraag 8

Was de Minister (of haar voorganger op het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit) op de hoogte van deze gang van zaken, die uiterst relevant is omdat het Ministerie van LNV eindverantwoordelijk is voor de uitgifte van natuurvergunningen op basis van deze staltechnieken en voor de naleving van de Europese natuurbeschermingswetten?

Antwoord 8

Ik hecht er belang aan te benadrukken dat ik op dit beleidsterrein nauw samenwerk met zowel de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) als de Minister voor Natuur en Stikstof (NenS), ieder vanuit de eigen verantwoordelijkheid. Voor de uitvoering van de toestemmingverlening in het kader van de Wet natuurbescherming is het niet nodig dat de Minister van LNV en de Minister voor NenS direct op de hoogte zijn van alle processen waarin (mogelijk) aanpassing van emissiefactoren een rol spelen. Zoals aangegeven in het antwoord op vraag 2 worden emissiefactoren inderdaad ook gebruikt voor vergunningverlening in het kader van de Wet natuurbescherming. Zij worden gebruikt als input voor AERIUS-Calculator. AERIUS-Calculator is een instrument om stikstofdepositie te berekenen. Het proces is echter zo ingericht dat jaarlijks een actualisatie van AERIUS-Calculator plaatsvindt. Daarin worden ook de wijzigingen van bijlage 1 van de Regeling ammoniak en veehouderij meegenomen. Dat geldt ook voor de emissiefactor die in deze rechtszaak centraal staat. Over de bovengenoemde constatering van de STAB in de – destijds nog lopende – rechtszaak bij de rechtbank Oost-Brabant heb ik het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) op 18 februari 2022 geïnformeerd.

Vraag 9

Zo ja, hoe heeft zij hierop gereageerd? Zo nee, hoe kan dat en wat is haar reactie richting het Ministerie van lenW dat dit niet is gedeeld met het Ministerie van LNV?

Antwoord 9

Zoals aangegeven in het antwoord op vraag 8 heb ik het Ministerie van LNV geïnformeerd over genoemde rechtszaak en over mijn voornemen om de betreffende emissiefactor te verhogen van 6 kg ammoniak per dierplaats per jaar naar 7 kg ammoniak per dierplaats per jaar. De internetconsultatie, die onderdeel uit maakt van de procedure om een wijziging van de Regeling ammoniak en veehouderij vast te stellen, is gestart. De vaststelling van een wijziging van de Regeling ammoniak en veehouderij vindt zoals gebruikelijk in overeenstemming met het Ministerie van LNV plaats.

Vraag 10

Hoe beoordeelt u het dat fabrikanten van staltechnieken blijkbaar een zeer grote inspraak hebben in de beoordeling van die technieken? Wat betekent dit voor de andere beoordeelde staltechnieken op de Rav-lijst (Regeling ammoniak en veehouderij)? Wat gaat u doen om te voorkomen dat dergelijke inmenging in de toekomst nog mogelijk is?

Antwoord 10

Fabrikanten hebben geen inspraak in de beoordeling van de technieken. De emissiefactoren worden bepaald aan de hand van meetrapporten van meetreeksen die zijn gedaan volgens het Nederlandse meetprotocol. Uiteraard spelen fabrikanten hierin een rol omdat zij voor de beoordelingsprocedure gegevens moeten verstrekken. Vragen van fabrikanten en aanvragers voor een voorlopige emissiefactor lopen via RVO en kunnen niet rechtstreeks aan de TAP worden gesteld. Wanneer er ingewikkelde dossiers

zijn, vindt er soms overleg plaats tussen RVO, de fabrikant en de TAP. Tijdens deze gesprekken wordt er niet gediscussieerd over de hoogte van de emissiefactor; die moet blijken uit de meetrapporten.

Vraag 11

Kunt u aangeven waarom het Ministerie van LNV de provincie Utrecht heeft bijgestaan in het hoger beroep in de zaak over de emissiearme stalvloeren,^{8, 9} als bij de rijksoverheid reeds bekend was dat de emissiefactor van de Eco-vloer onder druk te rooskleurig was beoordeeld?

Antwoord 11

Het klopt dat de Minister van LNV de provincie Utrecht heeft bijgestaan in het hoger beroep waarin de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State op 7 september 2022 uitspraak heeft gedaan. Zoals aangegeven in beantwoording van eerdere Kamervragen van de leden Ouwehand en De Groot (Aanhangsel van de Handeling, vergaderjaar 2020–2021, nr. 2203) is daarmee uitvoering gegeven aan de motie van de leden Van Campen en Boswijk.

Vraag 12

Kunt u de interne memo's en verslagen van overleggen en alle andere vormen van communicatie tussen de TAP en de fabrikant, die als bijlage bij het advies van de STAB aan de rechtbank Oost-Brabant in de zaak ECLI:NL:R-BOBR:2022:1323 zitten,¹⁰ met de Kamer delen?

Antwoord 12

In bijlage 1 van deze Kamerbrief vindt u de gevraagde stukken die ook met de STAB zijn gedeeld. Het eerste document is een gespreksverslag tussen fabrikant, RVO en voormalig lenW (lenM) en het tweede document een mailwisseling tussen RVO (RAV in mailaanhef) en fabrikant. Er is geen communicatie rechtstreeks tussen TAP en fabrikant. Dit verloopt via RVO (RAV).

Vraag 13

Kunt u de adviezen van het expertpanel (met daarin onder andere Wageningen University & Research (WUR), Witteveen+Bos, ECN en het Instituut voor Landbouw-, Visserij- en Voedingsonderzoek (ILVO)) aan de TAP over de Eco-vloer met de Kamer delen? Wat is er met deze adviezen gebeurd?

Antwoord 13

Het advies van het expertpanel is in 2016 opgesteld, dus voor de vaststelling van de emissiefactor van 7 kg per dierplaats. Het advies maakt onderdeel uit van een integrale beoordeling van alle meetrapporten tegelijk van een aantal verschillende melkveevloeren die toentertijd in een korte tijd zijn ingediend bij RVO. Dit om de beoordeling zo gelijk als mogelijk te laten verlopen. Deze meetrapporten zijn allemaal gemeten met toepassing van meetprotocol 2013. De fabrikant van de vloer waar uw vragen over gaan, had al eerder metingen verricht volgens protocol 2011. Het idee was om deze meetrapporten mee te nemen in deze integrale beoordeling voor een zo gelijk mogelijke beoordeling.

In bijlage 2 is het technisch rapport te vinden en het screeningsformulier dat opgesteld is voor de beoordeling van de verschillende melkveevloeren die tegelijk werden beoordeeld. Ook hier werd geconstateerd dat de meetreeks van dezelfde proefstal niet voldeed aan het meetprotocol, waardoor geen emissiefactor kon worden opgesteld. De TAP heeft een advies opgesteld waarin wordt geadviseerd een extra proefstal meting te doen (zie bijlage 3). Dit advies is uiteindelijk niet overgenomen (zie antwoord op vraag 3).

⁸ Zoals geschreven in antwoord op vragen van de leden Ouwehand en Tjeerd de Groot over de toename van het stikstofoverschot en nieuwe gerechtelijke uitspraken die het huidige stikstofbeleid afkeuren (Aanhangsel Handelingen, vergaderjaar 2021–2022, nr. 2203).

⁹ Rechtspraak.nl, 22 september 2021 (<https://www.rechtspraak.nl/Organisatie-en-contact/Organisatie/Rechtbanken/Rechtbank-Midden-Nederland/Nieuws/Paginas/Rechtbank-vernietigt-stikstofbesluiten-Utrechtse-veehouderijen.aspx>).

¹⁰ Rechtspraak.nl, 8 april 2022 (<https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:RBOBR:2022:1323>).

Vraag 14

Kunt u de adviezen van de TAP aan het Ministerie van I&M over de Eco-vloer met de Kamer delen? Wat is er met deze adviezen gebeurd?

Antwoord 14

De adviezen van de TAP zijn meegestuurd naar de STAB en in bijlage 3 opgenomen. Het document met titel «RAV14019 integrale beoordeling meetrapporten melkveestallen in samenhang» betreft het eindadvies meetrapport. Dit is het eindadvies over de eerste vier meetrapporten. In het antwoord op vraag 3 ga ik in op wat met het eerste advies is gebeurd in 2016.

In 2019 zijn nieuwe meetrapporten aangeleverd; het tweede en derde document in bijlage 3 betreffen de beoordeling van de TAP van deze meetrapporten. Het vierde document betreft de oplegnotitie van de leaflet waar de emissiefactor staat die op basis van de meetresultaten is berekend. De beoordeling van de meetrapporten en het advies van de TAP zijn overgenomen.

Vraag 15

Heeft het Ministerie van IenW dan wel het Ministerie van LNV enige andere signalen binnengekregen over andere «emissiearme» staltechnieken waarvan de emissienormen op de Rav-lijst mogelijk niet kloppen of te onzeker zijn? Zo ja, welke?

Antwoord 15

In het tussenadvies van de bestuurlijke werkgroep evaluatie geurhinder uit 2015¹¹ werden twijfels geuit over de prestaties van luchtwassers. Dit heeft ertoe geleid dat het toenmalige Ministerie van Infrastructuur en Milieu aan Wageningen University & Research (WUR) opdracht heeft gegeven nader onderzoek te doen naar de rendementen voor geurverwijdering van de luchtwassers, met name combiluchtwassers. Over de resultaten van dit onderzoek en aanpassing van emissiefactoren is uw Kamer op 3 april 2018 geïnformeerd¹². Bij brief van 30 november 2021¹³ heeft uw Kamer de rapportage «Onderzoek naar verbeterpunten voor combiluchtwassers in de praktijk» ontvangen. In die brief zijn ook vervolgstappen aangekondigd. Een CBS-analyse¹⁴ 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. In 2020 deed de Commissie Deskundigen Meststoffenwet (CDM) vervolgens 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 stalsystemen¹⁵. Dat onderzoek is vervolgens uitgevoerd door Wageningen Livestock Research (WLR). Uw Kamer is hierover eerder geïnformeerd, onder andere in de brief van 13 oktober 2020¹⁶. Het rapport¹⁷ heb ik op 14 oktober jl. naar uw Kamer gezonden.

Vraag 16

Deelt u het inzicht dat zogenaamde «emissiearme» staltechnieken te vaak niet werken, dat hiermee gesjoemeld wordt, dat het tot schaalvergroting en intensivering van de veehouderij leidt en dat het de problemen in de veehouderij hiermee niet integraal worden aangepakt?

Antwoord 16

Zoals in het antwoord op vraag 15 aangegeven, heb ik WLR gevraagd om een onderzoek te doen naar de effectiviteit van stalsystemen in de praktijk.

¹¹ Kamerstuk 29 383 en 28 973, nr. 244

¹² Kamerstuk 29 383 en 28 973, nr. 295

¹³ Kamerstuk 29 383, nr. 364

¹⁴ Stikstofverlies uit opgeslagen mest (cbs.nl)

¹⁵ Kamerstuk 35 334, nr. 122

¹⁶ Kamerstuk 35 334, nr. 122

¹⁷ Kamerstuk 29 383, nr. 382

Dit rapport heb ik op 14 oktober jl. aan uw Kamer gezonden. Zoals aangegeven in de begeleidende brief (Kamerstuk 29 383, nr. 382) verwacht ik uw Kamer in november de beleidsreactie op het rapport te kunnen sturen, waarin nader ingegaan zal worden op deze vraag.

Vraag 17

Gaat u stoppen met het subsidiëren van technische lapmiddelen tegen de schade van de veehouderij met miljarden belastinggeld?

Antwoord 17

Zoals aangegeven in de brief van de Minister voor Natuur en Stikstof aan uw Kamer van 12 september 2022¹⁸, bestuderen de Minister van LNV, de Minister voor Nens en ik de uitspraken¹⁹. Daarbij wordt ook gekeken naar de gevolgen voor het verstrekken van subsidies voor het ondersteunen van veehouders bij het doen van stalaanpassingen en voor ondersteuning van veehouders bij onderzoek en ontwikkeling van innovatieve stalsystemen. Op dit moment staat er geen subsidieregeling gericht op investeringen of onderzoek en ontwikkeling open. Voordat er nieuwe openstellingen komen, wordt uiteraard bekeken hoe de middelen op een goede manier ingezet kunnen worden.

Vraag 18

Kunt u deze vragen één voor één en binnen de gestelde termijn beantwoorden?

Antwoord 18

Ja

¹⁸ Kamerstuk 29 383, nr. 368

¹⁹ Uitspraken 202106900/1/R2 , 202106908/1/R2 en 202106915/1/R2 – Raad van State