

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

1258

Vragen van het lid **Vedder** (CDA) aan de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit over *de Kamerbrief «Voortgang innovatie emissiereductie veehouderij»* (ingezonden 31 januari 2024).

Antwoord van Minister **Adema** (Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit), mede namens de Minister voor Natuur en Stikstof (ontvangen 18 maart 2024). Zie ook Aanhangsel Handelingen, vergaderjaar 2023–2024, nr. 1026.

Vraag 1

Kunt u specificeren op welke aspecten «veel systemen of technieken» het nog niet goed genoeg doen?¹

Antwoord 1

Emissiearme stalsystemen en technieken dienen technisch goed te werken, betaalbaar te zijn, juridisch te kunnen worden geborgd en maatschappelijk te zijn geaccepteerd. De emissiearme stalsystemen en staltechnieken dienen op deze aspecten goed te scoren, om houdbaar succesvol te kunnen worden ingezet in de veehouderij. In de praktijk blijken bepaalde technieken op één of meer van deze aspecten niet voldoende goed te scoren, zoals technieken die in de praktijk minder emissie reduceren dan ze volgens de emissiefactor zouden moeten doen.

Vraag 2

Is inmiddels bekend wie aansprakelijk is voor de investeringen van boeren in (verplichte) stalinnovaties die uiteindelijk minder effectief bleken dan verwacht? Wat is de huidige stand van zaken op dit gebied?

Antwoord 2

Voor het antwoord op deze vraag verwijs ik u naar de antwoorden op eerdere Kamervragen van het lid Bromet², waarin is aangegeven dat bij een aansprakelijkheidsstelling kenbaar moet zijn dat door het doen of nalaten van een ander schade is geleden.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) zet in op verbetering van de werking van de stalsystemen in de praktijk. Tussen veehouderijen zijn grote verschillen in emissies per dierplaats zichtbaar, ook

¹ Kamerstuk 28 973, nr. 254

² Aanhangsel van de Handelingen 2022–2023, nr. 844 en 3649

tussen bedrijven die dezelfde emissiearme techniek toepassen. De aan de stalinnovaties toegekende emissiefactoren zijn gebaseerd op metingen in proefstallen en geven de gemiddelde emissie van een emissiearm stalsysteem per dierplaats weer. De prestatie van bepaalde staltechnieken blijkt in de praktijk echter achter te blijven, waardoor de aan de techniek toegekende emissiefactor onvoldoende zekerheid biedt. Uit onderzoek van Wageningen University & Research uit 2022 is gebleken dat de achterblijvende prestatie betrekking heeft op zowel het ontwerp, de beoordeling en het gebruik van de staltechniek, en daarnaast kan het toezicht op het gebruik van de stalsystemen verbeteren. Het rapport³ benadrukt de noodzaak om de effectiviteit van de werking van emissiearme stalsystemen in de praktijk fors te verbeteren en doet daartoe aanbevelingen. Deze aanbevelingen zijn door de Staatssecretaris van IenW overgenomen en worden verder uitgewerkt in het interdepartementale programma Vernieuwing Stalbeoordeling dat in november 2023 van start is gegaan. Het doel van de vernieuwde stalbeoordelingssystematiek is om tot betrouwbare emissie-indicatoren te komen die gericht zijn op het bieden van voldoende zekerheid en die innovaties mogelijk maken en borgen. De vernieuwing van het stelsel wordt uitgewerkt langs de volgende hoofdlijnen:

- Een publiek-private verantwoordelijkheid voor stalbeoordeling
- Emissie-indicatoren aangevuld met de mogelijkheid tot (continue) bedrijfsmetingen
- Integrale beoordeling van stalinnovaties.

Verder zijn de fabrikanten van emissiearme vloeren voor melkvee aangeschreven om een plan voor te leggen om de werking van hun emissiearme stalsysteem onderbouwd beter te borgen; ook partijen in de varkens- en pluimveesector zijn aangeschreven.

Vraag 3

Op welke termijn kunnen veehouders een oplossing vanuit de overheid verwachten voor wat betreft het verkrijgen van een natuurvergunning voor een stal met bepaalde innovatieve emissiearme stalsystemen?

Antwoord 3

In de Kamerbrief van 23 januari 2024⁴ is onder andere de aanpak om innovatieve stalsystemen te faciliteren en met meer zekerheid vergund te krijgen geschetst. Onderdeel daarvan zijn de acties die in gang gezet zijn gericht op de toestemmingverlening Natura 2000-activiteiten. Het onderzoek over de borging van het gebruik van emissiearme stalsystemen voor vergunningen met een Natura 2000-activiteit wordt binnenkort afgerond. Daarna vindt een uitwerking plaats hoe de uitkomsten van dit onderzoek verder vormgegeven kan worden; deze uitwerking zal naar verwachting medio dit jaar afgerond zijn en zal dan met de Kamer gedeeld worden. De resultaten van het onderzoek om een handreiking op te stellen die ondernemers kan ondersteunen bij de vergunningaanvraag voor een emissiearm stalsysteem waarbij een passende beoordeling overlegd moet worden, worden binnenkort opgeleverd. De resultaten daarvan zullen, zoals eerder toegezegd, met de Kamer gedeeld worden. Afhankelijk van de resultaten van bovengenoemde onderzoeken zal nader bezien moeten worden in hoeverre deze voldoende aanknopingspunten bieden om te zorgen dat weer met zekerheid vergunningen voor Natura 2000-activiteiten afgegeven kunnen gaan worden. In de zomer/najaar van dit jaar wordt daar meer duidelijkheid over verwacht voor de korte termijn. Daarnaast kunnen, op de middellange termijn, de resultaten van het programma Vernieuwing Stalbeoordeling, zoals beschreven in het antwoord op vraag 2, een basis bieden om meer duidelijkheid te creëren in de vergunningverlening voor Natura 2000-activiteiten. Overigens is er recent een uitspraak geweest van de Afdeling Bestuursrecht-spraak van de Raad van State⁵ waar blijkt dat voor chemische luchtwassers de emissiefactor, zoals in bijlage 5 van de Omgevingsregeling is opgenomen, kan worden ingezet bij een vergunningaanvraag. Ook blijkt uit de bijlage bij de Kamerbrief van 23 januari jl. dat voor alle luchtwassers negatieve effecten kunnen worden uitgesloten bij gelijkblijvende

³ Bijlage bij Kamerstuk 29 383, nr. 384

⁴ Kamerstuk 28 973, nr. 254

⁵ ECLI:NL:RVS:2024:371

dieraantallen, mits het systeem wordt gemonitord. Dit biedt perspectief om luchtwassers te vergunnen. Daarbij is, zoals ook in die brief benoemd, relevant dat bij toepassing van nageschakelde technieken het belang van dierenwelzijn en brandveiligheid goed moet worden afgewogen. Per techniek zal beoordeeld moeten worden of het wenselijk is om deze wel of niet te subsidiëren, zoals gemeld aan de Kamer in een appreciatie⁶ van de (aangehouden) motie van het lid Van der Plas (BBB)⁷.

Vraag 4

Kunnen provincies van de landelijk passende beoordeling afwijken? Zo nee, waarom niet?

Antwoord 4

De handreiking voor de passende beoordeling wordt geen document waaraan een ondernemer gehouden is om tot een passende beoordeling te komen. Het wordt een hulpmiddel dat door een ondernemer gebruikt kan worden om een passende beoordeling op te kunnen stellen. Het staat ondernemers vrij om ook zonder gebruik van de handreiking een vergunning aan te vragen middels een passende beoordeling. En ook de provincies zijn niet gebonden aan de handreiking om een aanvraag op basis van een passende beoordeling in behandeling te nemen.

Vraag 5

Wat doet het met de juridische status van de passende beoordeling indien provincies zelf een handreiking en passende beoordeling opstellen en deze wijken af van die van de landelijke overheid?

Antwoord 5

De handreiking passende beoordeling is een toezegging van de Minister voor Natuur en Stikstof om handvatten te bieden over hoe een passende beoordeling opgesteld zou kunnen worden. De handreiking heeft dus geen invloed op de juridische status van een passende beoordeling. Het bevoegd gezag kan zelf ook een dergelijke toelichting geven op het doen van een passende beoordeling, zie ook het antwoord op vraag 4. Met een passende beoordeling wordt aangetoond dat de gevraagde activiteit geen significant negatieve effecten veroorzaakt op beschermde natuurgebieden. Het staat de ondernemer vrij op welke wijze dit wordt aangetoond, als de aanvraag maar wetenschappelijk onderbouwd is.

Vraag 6

Kunt u aangeven wat u met aanvullende voorschriften bedoelt, in het kader van het borgen van het gebruik van emissiearme stalsystemen voor natuurvergunningverlening?

Antwoord 6

Momenteel wordt onderzocht of er ruimte is voor een betere borging van de toepassing van emissiearme stalsystemen op individueel bedrijfsniveau door in wet- en regelgeving voorschriften op te nemen, of door het opnemen van aanvullende voorschriften in individuele omgevingsvergunningen voor Natura 2000-activiteiten. Het idee is dat met aanvullende voorschriften het duidelijker is voor de ondernemer op welke manier de emissiearme techniek moet worden toegepast en dat deze ook handvatten bieden voor toezicht en handhaving door het bevoegd gezag. Op deze manier kan ervoor worden gezorgd dat de bandbreedte in de emissie op individueel bedrijfsniveau wordt verkleind.

Vraag 7

Wanneer verwacht u dat er weer natuurvergunningen kunnen worden verleend, ervan uitgaande dat het onderzoek naar de aanvullende voorschriften komend voorjaar is afgerond?

⁶ Kamerstuk 30 175, nr. 447

⁷ Kamerstuk 30 175, nr. 442

Antwoord 7

De acties die zijn ingezet om de natuurvergunningverlening weer op gang te brengen, bieden geen garantie dat natuurvergunningen, na afronding van deze acties, met zekerheid weer verleend kunnen worden door het bevoegd gezag. Daarvoor moet ook de natuur herstellen. Over de termijn waarop natuurvergunningen weer met zekerheid verleend kunnen worden, is, mede gelet op de verschillende werkingsprincipen van emissiearme stalsystemen, niet eenduidig te stellen. Het is een complex vraagstuk waarbij zowel het Rijk als de provincies en de sectoren samen zullen moeten werken om tot een werkbare en juridisch houdbare oplossing te kunnen komen. Het is ook mogelijk dat voor bepaalde emissiearme stalsystemen of technieken de vergunningverlening eerder mogelijk is dan voor andere typen (zie ook het antwoord op vraag 3).

Vraag 8

Bent u bereid om met veehouders, die al jaren ervaring hebben met bedrijfsspecifiek meten, in gesprek te gaan en hen te helpen in hun verdere traject naar vergunningverlening? Zo ja, hoe gaat u dat doen?

Antwoord 8

Zoals de Minister voor Natuur en Stikstof en ik in de Kamerbrief «Voortgang innovatie emissiereductie veehouderij» van 23 januari jl. hebben aangegeven, zijn we daartoe bereid. Het kan gaan om veehouders die gebruik gaan maken van bedrijfsspecifiek continu meten met sensoren, al dan niet in combinatie met een doelvoorschriftenvergunning. Een doelvoorschriftenvergunning is een mogelijkheid die de Omgevingswet biedt voor de omgevingsvergunning milieubelastende activiteit. We volgen dergelijke initiatieven nauwgezet en ondersteunen waar mogelijk. Bovendien is op 25 januari jl. het nieuwe meetprotocol voor monitoring van stalemissies⁸ gepubliceerd dat in opdracht van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit is opgesteld. Hierin staat omschreven hoe mechanisch geventileerde stallen gemeten moeten worden om de emissie van ammoniak continu te monitoren. Dit protocol kan voor dergelijke initiatieven gebruikt worden. Een veehouder hoeft overigens geen ervaring te hebben opgedaan met continu meten om een doelvoorschriftenvergunning voor de omgevingsvergunning milieubelastende activiteit aan te vragen bij het bevoegd gezag. In een aantal provincies zijn initiatieven voor het opstellen van een dergelijke doelvoorschriftenvergunning, waarbij voor het betreffende bedrijf een emissieplafond wordt vastgesteld.

En waarbij het plan is om met continu meten aan te tonen dat de emissie onder het plafond blijft.

Vraag 9

Maken de bestaande innovatieve technieken, waarvan de effectiviteit al dan niet ter discussie heeft gestaan, onderdeel uit van het onderzoek naar «doorbraakinnovaties»? Kunt u dit toelichten?

Antwoord 9

In het convenant «Regieorgaan Versnellen innovatie emissiereductie duurzame veehouderij» definiëren de betrokken partijen een doorbraak als een oplossing voor substantiële verlaging van emissies van stikstof, broeikasgas, geur en/of fijnstof die zowel technisch, economisch, juridisch als maatschappelijk haalbaar is. Om tot dergelijke doorbraken te komen wil het Regieorgaan het convenant uitvoeren met een focus op enkele praktijkpilots. Deze zijn gedefinieerd als experimenteeromgevingen waarin allerhande partijen samenwerken om nieuwe technologieën en managementmaatregelen in de praktijk te kunnen ontwikkelen en testen binnen de vigerende regelgeving. Bestaande emissiearme stalsystemen en technieken kunnen daar onderdeel van uit gaan maken, maar dan moet verbetering op de vier genoemde aspecten: technisch werkend, economisch rendabel, juridisch houdbaar en maatschappelijk draagvlak wel kansrijk zijn. Ook zal er sprake

⁸ Rapport Wageningen University & Research 1470 «Richtlijnen voor het bepalen van emissies uit veestallen»

moeten zijn van een vernieuwende doorontwikkeling van bestaande emissiearme stalsystemen en technieken.

Vraag 10

Wanneer worden de uitkomsten van de verkenning naar doorbraakinnovaties verwacht?

Antwoord 10

De termijn waarop de innovatie-inspanningen tot doorbraken leidt laat zich niet precies uitmeten. Innovatie is in zoverre te sturen dat je de kans op succes vergroot. Dat doen de betrokken partijen die regie nemen door strikt te focussen op wat kansrijk is. Daarbij is tijd nodig om testlocaties en -faciliteiten op te zetten en uit te voeren, en om te leren wat wel en niet werkt.

Van belang is zorgvuldigheid ten aanzien van zekerheid van de werking van innovaties die emissies reduceren, het praktisch kunnen werken met de techniek en data, de handhaafbaarheid en de juridische houdbaarheid. De inschatting nu is dat in een periode van drie jaar zicht is op enkele doorbraken die daarna breed toegepast kunnen gaan worden. Een zorgvuldige aanpak is nodig om te voorkomen dat veehouders breed investeren in innovaties die achteraf niet goed werken, juridisch niet te borgen zijn of waar geen maatschappelijk draagvlak voor is.

Vraag 11

Welke eisen stelt u aan het regieorgaan wat betreft het tijdspad, behalve dat het realistisch moet zijn? Is het bijvoorbeeld denkbaar dat wordt gekozen voor de kortst denkbare optie en dat wordt bezien wat ervoor nodig is om dat mogelijk te maken?

Antwoord 11

Het is aan het Rijk om te komen tot een nieuwe borgingssystematiek en de wet- en regelgeving daarop in te richten.

Het Regieorgaan denkt na hoe het werken met doelsturing zo ingericht kan worden dat het ondersteunend is voor doelsturing op emissies, bijvoorbeeld door te borgen dat de emissies systematisch en wetenschappelijk gemeten en gemonitord kunnen worden. Een belangrijke randvoorwaarde om tot een toekomstige borgingssystematiek te komen is dat er betrouwbare meetsystemen en een geborgde meetketen komen. Daarbij zijn drie aspecten van belang: de ontwikkeling van stalmeetmethoden, datagebruik- en uitwisseling en de juridische aspecten. Ook relevant is haalbaarheid en betaalbaarheid van sensor- en datasystemen. Ik ga er van uit dat het Regieorgaan al deze aspecten meeneemt in adviezen over het tijdspad. Naast zorgvuldigheid en realisme verwacht ik dat binnen het Regieorgaan ook gesproken zal worden over snelheid, mede omdat de sectorpartijen ook onderdeel uitmaken van het Regieorgaan.

Vraag 12

Hoe kunnen individuele provincies hierop inspelen? Kunnen zij afwijken van de landelijke borgingssystematiek? Zo ja, hoe? Zo nee, waarom niet?

Antwoord 12

Onder de Omgevingswet kan het bevoegd gezag (voor de omgevingsvergunning milieubelastende activiteit is dat het college van burgemeester en wethouders) de veehouder toestemming verlenen voor het bouwen van een stal met een innovatieve techniek, ook als geen emissiefactor is afgegeven voor die techniek in bijlage V van de Omgevingsregeling. Dit kan als binnen twee jaar in die stal wordt gemeten volgens het geldende meetprotocol (2013a) en de resultaten daarvan worden toegestuurd aan het bevoegd gezag. Met maatwerk kan het bevoegd gezag bij aanvraag afwijken van de meetverplichting, wanneer afdoende metingen plaatsvinden in stallen met dezelfde innovatieve techniek.

Ook heeft het bevoegd gezag onder de Omgevingswet de mogelijkheid een doelvoorschriftenvergunning te verlenen, in combinatie met emissie monitoring op het bedrijf, via continu meten. In de omgevingsvergunning milieubelastende activiteit kan vooraf door het bevoegd gezag een emissieplafond worden bepaald. Met deze nieuwe werkwijze wordt de komende jaren verder

ervaring opgedaan, onder andere via het Regieorgaan, om uiteindelijk toe te werken naar het breder kunnen toepassen van doelschriftenvergunningen, gecombineerd met emissie monitoring op bedrijfsniveau. Gezien de benodigde kennisontwikkeling, praktijkervaring en technische ontwikkelingen zal het enkele jaren duren voordat deze werkwijze ook breed toegepast kan worden. Verder verwijs ik u naar het antwoord op vraag 11.

Voor de omgevingsvergunning Natura 2000-activiteit (waarvoor de provincie in de meeste gevallen het bevoegd gezag is) geldt op dit moment dat als een ondernemer een innovatieve staltechniek wil toepassen, daar vooraf de zekerheid moet zijn verkregen dat deze geen negatieve effecten op beschermde natuurgebieden heeft.

Ook voor deze activiteiten worden momenteel de mogelijkheden onderzocht om te komen tot doelvoorschriften in combinatie met emissie monitoring op bedrijfsniveau en hoe deze gecombineerd kunnen worden met de doelvoorschriften voor milieubelastende activiteiten.

Vraag 13

Hoe gaat u in het kader van de Versnellingsaanpak Samenwerkingsverband provincies en sectoren om met pilots die al geruime tijd lopen en betreffende veehouders al veel hebben gekost? Gaat u hen ook financieel ondersteunen om zo hun innovaties verder in ontwikkeling en tot vergunningverlening te brengen? Zo nee, waarom niet?⁹

Antwoord 13

Zoals bij Incidentele Suppletoire Begroting (ISB) Prinsjesdag 2023 van LNV¹⁰ gemeld aan de Kamer draag ik bij aan de financiering van de uitvoering van de versnellingsaanpak «Mest, stallen en emissies», waaronder een bijdrage aan de pilots in deze aanpak. Met een SPUK (specifieke uitkering voor provincies) is de bijdrage van het Rijk van 7,5 miljoen euro aan de provincies beschikbaar gesteld. Hiermee kunnen de provincies vervolgens zorgen voor inzet van deze middelen voor onder andere de pilots.

Vraag 14

Wat wordt bedoeld met de verbreding van de scope van de regeling naar emissiereductie met zowel brongerichte als nageschakelde technieken?

Antwoord 14

De investeringsmodule van de Subsidiemodules brongerichte verduurzaming stal- en managementmaatregelen (Sbv) is, zoals de titel aangeeft, gericht op subsidie voor investeringen in brongerichte emissiereductie. Op dit moment wordt bekeken of het mogelijk is om met deze subsidieregeling ook nageschakelde technieken te subsidiëren en daarmee dus de scope van de regeling te verbreden. Nageschakelde technieken zijn technieken die emissies afvangen, voordat ze de stal verlaten. Een luchtwasser is een voorbeeld van een nageschakelde techniek. Daarbij is relevant dat bij toepassing van nageschakelde technieken het belang van dierenwelzijn en brandveiligheid goed moet worden afgewogen. Per techniek zal beoordeeld moeten worden of het wenselijk is om deze wel of niet te subsidiëren, zoals gemeld aan de Kamer in een appreciatie¹¹ van de (aangehouden) motie van het lid Van der Plas (BBB)¹².

⁹ Kamerstuk 28 973, nr. 254

¹⁰ Kamerstuk 34 635 XIV, nr. 2 en nr. 3

¹¹ Kamerstuk 30 175, nr. 447

¹² Kamerstuk 30 175, nr. 442