

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

1193

Vragen van het lid **Vestering** (PvdD) aan de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit over *de uitbreiding van zeker 360 veehouderijen te midden van de natuurgroei* (ingezonden 27 oktober 2021).

Antwoord van Minister **Schouten** (Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit) (ontvangen 21 december 2021). Zie ook Aanhangsel Handelingen, vergaderjaar 2021–2022, nr. 895.

Vraag 1

Kunt u bevestigen dat minstens 360 veehouderijen sinds de PAS-uitspraak van de Raad van State in mei 2019 hebben kunnen uitbreiden, terwijl de natuur in erbarmelijke staat verkeert en vele woningbouwprojecten geen vergunning kunnen krijgen vanwege de stikstofuitstoot?¹

Antwoord 1

Provincies zijn de bevoegde gezagen voorverlening van vergunningen als bedoeld in artikel 2.7, tweede lid, van de Wet natuurbescherming aan veehouderijen. Er is geen overzicht, bij mij en bij provincies, over het aantal bedrijven dat daadwerkelijk is uitgebreid. Indien een initiatiefnemer een bedrijfswijziging of uitbreiding wil doorvoeren zal allereerst aan de hand van een AERIUS-berekening gekeken moeten worden of er een depositiestijging plaatsvindt ten opzichte van de vergunde situatie. Mede op basis daarvan wordt er vastgesteld of er mogelijk significant negatieve effecten optreden voor Natura 2000-gebieden. Indien dit het geval is moet er een vergunning worden aangevraagd. Een depositietoename kan worden voorkomen door voor de wijziging of uitbreiding nog niet gebruikte maar wel vergunde emissieruimte te gebruiken (door middel van intern salderen) voor bedrijfswijziging of -uitbreiding. Ingebruikname van deze ruimte is toegestaan omdat deze reeds is vergund. Er hoeft dan geen nieuwe vergunning aangevraagd te worden, tenzij de wijziging of uitbreiding door andere factoren dan stikstof een significant negatief effect voor een Natura 2000-gebied kan hebben. Omdat in deze situaties de vergunningplicht ontbreekt, ontbreekt ook het overzicht over de hoeveelheid bedrijven die daadwerkelijk zijn uitgebreid.

¹ NRC, 24 oktober 2021, «Honderden veehouderijen bij natuurgebieden mogen toch uitbreiden» (<https://www.nrc.nl/nieuws/2021/10/24/honderden-veehouderijen-bij-natuurgebieden-mogen-toch-uitbreiden-a4062955>)

Overigens is er een aantal maatregelen dat zorgt voor beperkingen aan het gebruik maken van emissieruimte die ontstaat door innovatie. Zo moet een bedrijf dat varkens, pluimvee of melkvee houdt over voldoende dier- en fosfaatrechten beschikken. Het aantal rechten en daarmee het aantal varkens, pluimvee en melkvee is op landelijk niveau begrensd. Voorts kan milieuregeling, mede afhankelijk van de lokale milieuruimte, beperkend zijn voor bedrijfsuitbreidingen. Ook zijn er financiële en economische belemmeringen die het gebruik van vergunde emissieruimte beperken. Ik verken momenteel samen met provincies op welke wijze feitelijke toenames van emissies en daarmee van deposities kunnen worden tegengegaan.

Vraag 2

Hoe beoordeelt u de uitspraken van de rechtbanken Noord-Nederland en Midden-Nederland en de door de NRC aangehaalde hoogleraren, die ernstige twijfels hebben bij de werking van technische lapmiddelen (die de uitstoot van deze uitbreidingen zouden moeten compenseren) en stellen dat de natuur daar de dupe van is?^{2, 3, 4}

Antwoord 2

De Commissie Deskundigen Meststoffenwet (CDM) heeft in 2020 het advies «Stikstofverliezen uit mest in stallen en mestopslagen» uitgebracht. De CDM bevestigt de CBS-studie, waarin wordt geconcludeerd dat de effectiviteit van emissiearme stallen, om NH₃-emissie te beperken, minder groot lijkt dan eerder bepaald. In mijn brief van 13 oktober 2020 aan uw Kamer (Kamerstuk 35 334, nr. 122) heb ik uw Kamer hierover geïnformeerd en aangegeven welke acties ik in gang heb gezet. In deze brief is onder andere een onderzoek aangekondigd naar de effectiviteit van emissiearme stalsystemen in de praktijk. Dit onderzoek richt zich ook op de mogelijkheden deze effectiviteit te verbeteren. De resultaten daarvan komen naar verwachting in de eerste helft van 2022 beschikbaar.

Vraag 3

Beaamt u dat Nederland onder andere in de stikstofcrisis terecht is gekomen doordat de overheid te makkelijk natuurvergunningen uitgaf, die op papier geen negatief effect zouden hebben op de natuur, maar dat dat in de praktijk anders was?

Antwoord 3

De stikstofcrisis is veroorzaakt door vele factoren. Ik focus mij nu op de structurele aanpak die moet leiden tot stikstofreductie en natuurverbetering. Daarbij wordt ook gekeken naar het beleid ten aanzien van natuurvergunningen.

Vraag 4

Waarom acht u het acceptabel dat provincies toestemming blijven geven voor uitbreidingen van veehouderijen op basis van compensatie (intern salderen) met falende technische maatregelen? Deelt u het inzicht dat dit hetzelfde soort lakse beleid is als waardoor we in de natuurcrisis terecht zijn gekomen?

Antwoord 4

Enkele rechtbanken hebben geoordeeld dat er twijfel is of de in de Regeling ammoniak en veehouderij vastgestelde emissiefactoren voor emissiearme stalsystemen voldoende zekerheid geven over de werkelijke emissie van het veehouderijbedrijf in het kader van de Wet natuurbescherming. Tegen deze uitspraken van de rechtbank Midden-Nederland is hoger beroep ingesteld door provincie Utrecht. Ik ondersteun dit hoger beroep.

² Rechtbank Noord-Nederland, 11 maart 2021, zaaknummer LEE 21-184 en 21-185 (<https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:RBNNE:2021:810>)

³ Rechtbank Midden-Nederland, 22 september 2021, zaaknummer UTR 20/4269 (<https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:RBMNE:2021:4508>)

⁴ NRC, 24 oktober 2021, «Honderden veehouderijen bij natuurgebieden mogen toch uitbreiden» (<https://www.nrc.nl/nieuws/2021/10/24/honderden-veehouderijen-bij-natuurgebieden-mogen-toch-uitbreiden-a4062955>)

Vraag 5

Kunt u bevestigen dat u op eerdere Kamervragen antwoordde dat veel staltechnieken «in de praktijk niet zo goed presteren als in de regelgeving verondersteld wordt»?⁵

Antwoord 5

Dat klopt. Zoals ook aangegeven in de beantwoording van vraag 2, wordt er daarom onderzoek gedaan naar de effectiviteit van emissiearme stalsystemen in de praktijk. Daarnaast blijkt uit onderzoek naar het rendement van combiluchtwassers voor ammoniak dat combiwassers kunnen voldoen aan de rendementen zoals die in de Regeling ammoniak en veehouderij (Rav) van de Minister van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) zijn vastgelegd (Kamerbrief van de Staatssecretaris van IenW van 30 november 2021).

Zoals aangegeven in antwoord op eerdere vragen van het lid Geurts (Aanhangsel Handelingen, vergaderjaar 2020–2021, nr. 2773) zijn de emissiefactoren voor ammoniak uit stallen in de Regeling ammoniak en veehouderij 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. Indien de wetenschappelijke inzichten tot wijziging van de factoren leidt, zal deze ook worden meegenomen in de berekening op grond waarvan emissies en deposities worden bepaald ten behoeve van een natuurvergunning. Emissiefactoren geven de te verwachten gemiddelde emissie per dierplaats van een staltechniek weer en komen tot stand op basis van beoordeling in praktijkstallen bij goed gebruik van die techniek. De factoren vormen de best beschikbare wetenschappelijke kennis ter zake. Als er duidelijke aanwijzingen zijn dat een emissiefactor onjuist is, wordt nader onderzoek gedaan dat kan leiden tot aanpassing van de emissiefactor. De factoren zijn vastgesteld zodat het bevoegd gezag kan toetsen of een veehouderij voldoet aan het Besluit emissiearme huisvesting. Daarnaast worden de factoren gebruikt voor de toestemmingverlening om de depositie van stalsystemen te berekenen aan de hand van AERIUS.

Voorts is, zoals ook in mijn antwoord op vraag 2 is aangegeven, in mijn brief aan uw Kamer van 13 oktober 2020, «Aanbieding en reactie op CDM-advies «Stikstofverliezen uit mest in stallen en mestopslagen'» (Kamerstuk 35 334, nr. 122) een onderzoek aangekondigd naar de effectiviteit van emissiearme stalsystemen in de praktijk. De resultaten daarvan komen naar verwachting in de eerste helft van 2022 beschikbaar. Het trekken van beleidsconclusies op basis van dit onderzoek is aan het nieuwe kabinet.

Vraag 6

Vindt u het een effectieve besteding van belastinggeld als u enerzijds veehouderijen uitkoopt ten behoeve van stikstofreductie en anderzijds veehouderijen laat uitbreiden? Zo ja, kunt u uitleggen waarom? Zo nee, bent u bereid om uitbreidingen van veehouderijen niet langer toe te staan?

Antwoord 6

Indien een initiatiefnemer een bedrijfswijziging of uitbreiding wil doorvoeren zal allereerst aan de hand van een AERIUS berekening gekeken moeten worden of er een depositiestijging plaatsvindt ten opzichte van de vergunde situatie. Mede op basis daarvan wordt er vastgesteld of er mogelijk significant negatieve effecten optreden voor Natura 2000-gebieden. Indien dit het geval is moet er een vergunning worden aangevraagd. Een depositietoename kan worden voorkomen door voor de wijziging of uitbreiding nog niet gebruikte maar wel vergunde emissieruimte te gebruiken (door middel van intern salderen) voor bedrijfswijziging of -uitbreiding. Ingebruikname van deze ruimte is toegestaan omdat het reeds is vergund. Er hoeft geen nieuwe vergunning aangevraagd te worden. Omdat in deze situaties de vergunningplicht ontbreekt, ontbreekt ook het overzicht over de hoeveelheid bedrijven die daadwerkelijk zijn uitgebreid.

⁵ Aanhangsel van de Handelingen, vergaderjaar 2021–2022, nr. 231

Vraag 7

Kunt u uitsluiten dat de veehouderijen die de afgelopen tweeënhalf jaar zijn uitgebreid door intern salderen, voor 2030 alsnog zullen moeten worden uitgekocht door de overheid om de natuur- en klimaatdoelen te halen? Zo ja, waarop baseert u dat? Zo nee, waarom gaat u dan door met dit soepele beleid voor intern salderen?

Antwoord 7

De keuze om gebruik te maken van intern salderen ligt bij de individuele ondernemer. Om te zorgen dat veehouders bij beslissingen hierover een afgewogen keuze maken heb ik gestimuleerd dat veehouders hierbij gebruik maken van begeleiding door onafhankelijke bedrijfscoaches. Het pakket om te komen tot de benodigde stikstofreductie bestaat uit een divers aantal maatregelen om zo afhankelijk van de situatie de opgave te kunnen invullen. Ten aanzien van de agrarische sector gaat het onder andere om stalinnovaties, extensivering en opkoopregelingen, waar boeren vrijwillig op kunnen intekenen.

Eén van de opties in een mogelijke vervolgaanpak stikstof is het reduceren van stikstofdepositie door het verder opkopen van veehouderijen. Een onderzochte variant van de mogelijke vervolgaanpak stikstof (zie mijn brief aan uw Kamer d.d. 12 november jl., Kamerstuk 35 334, nr. 170) bevat een integrale gebiedsgerichte aanpak. Deze variant kent een breed scala aan maatregelen, waaronder de opkoop van veehouderijen, inzet op stalinnovatie en het stimuleren van omschakeling voor de boeren die blijven. Het onderzochte pakket is dus nadrukkelijk integraal ingestoken met een balans voor blijvers en stoppers. Het is aan een volgend kabinet om hierover te besluiten.

Vraag 8

Kunt u bevestigen dat u in antwoord op eerdere Kamervragen erkende dat u met de reservering van 678 miljoen euro tot 2030 voor technische lapmiddelen voor de veehouderij niet heeft geregeld dat de hiermee gewonnen «emissieruimte» direct weer wordt opgevuld door een uitbreiding van het aantal dieren, maar dat u erop rekent dat andere maatregelen (zoals dier- en fosfaatrechten) dit effect zullen beperken?⁶

Antwoord 8

In eerdere Kamervragen heb ik inderdaad aangegeven dat er gevallen bestaan waarin «gewonnen» emissieruimte ingezet kan worden voor uitbreiding. Er is echter een aantal maatregelen dat zorgt voor beperkingen aan het gebruik maken van gewonnen emissieruimte door innovatie. Zo is er wet- en regelgeving die een toename van het aantal dieren begrenst of beperkt. Zoals zijn er dier- en fosfaatrechten, eisen en kosten met betrekking tot mestverwerking, milieuregelgeving en de Wet veehouderij en ammoniak. Ook zijn er financiële en economische belemmeringen die het gebruik van vergunde emissieruimte beperken (Aanhangsel van de Handelingen, vergaderjaar 2021–2022, nr. 231).

Vraag 9

Kunt u bevestigen dat de dier- en fosfaatrechten gewoon verhandelbaar zijn en dat veehouders deze dus kunnen kopen van stoppende collega's, waardoor uitbreidingen en schaalvergroting gewoon mogelijk zijn, zoals ook is gebeurd bij de genoemde 360 bedrijven?

Antwoord 9

Het is inderdaad mogelijk om de dier- en fosfaatrechten over te nemen van stoppende bedrijven. Daarbij moeten bedrijven binnen de vergunde ruimte blijven. Zoals in de beantwoording van vraag 3 aangegeven, worden de emissie en depositie bepaald op grond van de best beschikbare wetenschappelijke kennis ter zake. Daarnaast zijn er een aantal beperkingen voor ingebruikname van vergunde, maar nog niet gebruikte, emissieruimte zoals benoemd in de beantwoording van vraag 1.

⁶ Aanhangsel van de Handelingen, vergaderjaar 2021–2022, nr. 231

Vraag 10

Vindt u het een effectief natuurbeleid en een effectieve besteding van 678 miljoen euro belastinggeld om stikstof te reduceren, wanneer de gerealiseerde «emissieruimte» door de betreffende veehouders direct weer opgevuld kan worden met een uitbreiding van het aantal dieren door intern salderen?

Antwoord 10

Investeren in emissiereducerende stalsystemen beschouw ik als een belangrijk instrument voor de landelijke opgave om stikstof te reduceren. Daarom blijf ik inzetten op nader onderzoek om de emissies van dergelijke systemen zo nauwkeurig mogelijk vast te kunnen stellen en ervoor zorg te dragen dat de systemen op een juiste wijze worden geïmplementeerd en gebruikt (Kamerstuk 35 334, nr. 122). Zoals aangegeven wordt op dit moment samen met de provincies verkend op welke wijze feitelijke toenames van emissies, en daarmee deposities, kunnen worden tegengegaan. Indien blijkt dat de condities voor behoud en herstel van instandhouding met de doelstellingen en het bijbehorende maatregelenpakket niet worden behaald, dan worden deze bijgesteld.

Vraag 11

Kunt u bevestigen dat u in antwoord op eerdere Kamervragen stelde dat het inzetten van emissieruimte voor economische ontwikkelingen «alleen gebeurt als het effect van deze maatregelen vaststaat en additioneel is ten opzichte van wat nodig is voor behoud en het halen van de voorgestelde wettelijke reductie- en instandhoudingsdoelstellingen»?⁷

Antwoord 11

Dat klopt. Bij het treffen van bronmaatregelen is het uitgangspunt van het beleid dat het effect van maatregelen vast moet staan voordat depositieruimte kan worden ingezet voor economische ontwikkelingen. Ook moeten de maatregelen additioneel zijn ten opzichte van de reductie- en instandhoudingsdoelstellingen. Dat betekent dat stikstofreductie maatregelen, die naar hun aard kunnen dienen om te voldoen aan de verplichtingen uit artikel 6, eerste en tweede lid, Habitatrichtlijn (Hrl) (behoud borgen en verslechtering voorkomen) alleen als beschermingsmaatregelen ter mitigatie van effecten van nieuwe plannen en projecten in de zin van artikel 6, derde lid, van de Hrl kunnen worden ingezet als deze niet nodig zijn voor behoud van de kwaliteit van de voor stikstof gevoelige habitattypen en leefgebieden van soorten in een Natura 2000-gebied of het op termijn bereiken van de uitbreidings- en verbeterdoelstellingen.

Vraag 12

Kunt u bevestigen dat zelfs alle natuur- en bronmaatregelen uit de structurele aanpak tezamen niet zullen zorgen voor het behalen van de landelijke instandhoudingsdoelstellingen uit de Habitatrichtlijn, omdat ze er niet op zijn gericht om alle natuurgebieden in een gunstige staat van instandhouding te brengen? Waarom denkt u dan toch dat er tot wel 70% van de gewonnen «emissieruimte» ingezet kan worden voor economische activiteiten?

Antwoord 12

De Wet stikstofreductie en natuurverbetering – waarin de structurele aanpak van de stikstofproblematiek is verankerd – bevat wettelijk vastgestelde resultaatsverplichtende doelstellingen voor de reductie van de stikstofbelasting van Natura 2000-gebieden en de opdracht om een programma met maatregelen vast te stellen om die doelstelling te realiseren en effecten te monitoren. Vooruitlopend op de vaststelling van het Programma Stikstofreductie en Natuurverbetering is reeds gestart met de uitvoering van het maatregelenpakket. Als uit de monitoring blijkt dat die doelstellingen niet worden gehaald dan zullen de maatregelen daarop worden bijgesteld. Het in de vorige vraag genoemde additionaliteitsvereiste geldt evenzeer voor de ruimte die wordt ingezet voor economische activiteiten in het kader van extern salderen.

⁷ Aanhangsel van de Handelingen, vergaderjaar 2021–2022, nr. 231

Vraag 13

Kunt u deze vragen één voor één en ruimschoots voor de behandeling van de LNV-begroting beantwoorden?

Antwoord 13

Wegens interne afstemming is het niet gelukt om de vragen tijdig te beantwoorden.