

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

586

Vragen van het lid **Wassenberg** (PvdD) aan de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit over *de stikstofcrisis en het gebrekkig toezicht op en handhaving van dieraantallen en natuurvergunningen* (ingezonden 11 september 2020).

Antwoord van Minister **Schouten** (Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit) (ontvangen 27 oktober 2020). Zie ook Aanhangsel Handelingen, vergaderjaar 2020–2021, nr. 81.

Vraag 1

Kent u de berichten «De cijfers zijn wat diffuus», «Toezicht op veehouderij rammelt» en «Ten koste van mens en milieu»?^{1, 2, 3}

Antwoord 1

Ja.

Vraag 2

Kunt u bevestigen dat u verantwoordelijk bent voor de landelijke natuurkwaliteit en erkent u dat de verschillende aspecten van de stikstofcrisis (waaronder natuurbehoud, de stikstofuitstoot van verschillende sectoren en het toezicht op overtredingen op de Wet natuurbescherming) onder uw verantwoordelijkheid vallen?

Antwoord 2

Het Rijk is systeemverantwoordelijk. Deze verantwoordelijkheid is belegd bij de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV). De verantwoordelijkheid voor het natuurbeleid en de uitvoering daarvan is gedecentraliseerd naar de provincies en daarmee een gezamenlijke verantwoordelijkheid van Rijk en provincies.

¹ De Groene Amsterdammer, 11 december 2019, «Onderzoek: De stikstofcrisis. «De cijfers zijn wat diffuus»» (<https://www.groene.nl/artikel/de-cijfers-zijn-wat-diffuus>)

² Binnenlands Bestuur, 6 maart 2020, «Vrij spel voor sjoemelende boeren» (<https://www.binnenlandsbestuur.nl/ruimte-en-milieu/nieuws/vrij-spel-voor-sjoemelende-boeren.12506214.lynkx>)

³ De Groene Amsterdammer, 2 september 2020, «Onderzoek: Sjoemelende boeren. Ten koste van mens en milieu» (<https://www.groene.nl/artikel/ten-koste-van-mens-en-milieu>)

Vraag 3

Kunt u bevestigen dat een derde van de onderzochte veehouders meer stikstof uitstootte dan waar zij een vergunning voor hadden (soms tot wel vijf keer zo veel)? Zo ja, wat is uw reactie daarop?⁴

Antwoord 3

Deze artikelen gaan over de verschillen die gezien worden tussen de milieuvergunning, de natuurvergunning en de berekening van de stikstofuitstoot op basis van gemelde dieraantallen en productierechten. Het onderzoek waar uw Kamer naar verwijst kan ik niet op juistheid controleren. De provincies is in de meeste gevallen bevoegd gezag voor de wet Natuurbescherming, zij geven de vergunningen af en dragen zorg voor de handhaving.

Vraag 4

Kunt u bevestigen dat in bijna de helft van de onderzochte gemeenten boeren zelf maar half zo veel dieren opgeven bij de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) dan waarvoor vergunningen zijn uitgegeven?

Antwoord 4

Het is mogelijk dat de milieuvergunning meer ruimte biedt voor dieren dan een veehouder daadwerkelijk houdt. De milieuvergunning geeft vooral aan hoeveel ontwikkelruimte de veehouder had ten tijde van de aanvraag. Vaak is deze aanvraag gedaan met het oog op plannen om in de toekomst te groeien en is de vergunde stalcapaciteit niet volledig gerealiseerd. Indien een veehouder de gerealiseerde stalruimte wil opvullen is het wel zaak om het benodigde aantal productierechten te verwerven.

Ook zijn er veel geldende vergunningen waarin stallen zijn opgenomen die niet meer in gebruik zijn of reeds gesloopt. Deze vergunningen vervallen niet automatisch, maar moeten actief worden ingetrokken door het bevoegd gezag. Dit gebeurt in de praktijk vaak niet, omdat de veehouder de stal op zijn vergunning wil behouden met het oog op de toekomst en het behouden van eventuele rechten.

Hiermee zie ik teveel mogelijke verklaringen voor verschillen tussen de vergunde ruimte en de opgegeven diertallen om uw mening te onderschrijven.

Vraag 5

Kunt u bevestigen dat woordvoerders van de Omgevingsdienst Twente, het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) en het Openbaar Ministerie (OM) stellen dat een verschil van 50% tussen de dieraantallen en de vergunning in werkelijkheid nauwelijks voorkomt en dus kan duiden op fraude? Zo ja, wat is uw reactie daarop?

Antwoord 5

Een verschil van 50% hoeft niet te duiden op fraude. Het is in zichzelf niet vreemd dat een veehouder een milieuvergunning aanvraagt voor meer dieren dan dat hij op dat moment houdt. Het kan zelfs zo zijn dat de ruimte in de vergunning groter is dan zijn stalcapaciteit. Het kan passen in plannen om in de toekomst te groeien. Indien een veehouder deze ruimte wil opvullen is het wel zaak om het benodigde aantal productierechten te verwerven.

De ruimte die een milieuvergunning biedt zegt vooral iets over de ruimte die een individuele veehouder op die locatie heeft. Hiervoor zijn wel productierechten nodig. Dat aantal is begrensd en dat betekent dus dat de groei van een veehouder op één locatie ten koste gaat van de productieruimte op een andere locatie.

In het artikel waar naar wordt gerefereerd wordt gesteld dat het verschil tussen de ruimte die milieuvergunningen bieden en het daadwerkelijk aantal gehouden dieren tot uiting zou moeten komen in lege stallen. Een verklaring waar niet over wordt gesproken in het artikel is dat de stalcapaciteit, waar op basis voor de milieuvergunning ruimte zou zijn, simpelweg nog niet is gerealiseerd.

⁴ De Groene Amsterdammer, 11 december 2019, «Onderzoek: De stikstofcrisis. «De cijfers zijn wat diffuus»» (<https://www.groene.nl/artikel/de-cijfers-zijn-wat-diffuus>)

Vraag 6

Kunt u bevestigen dat er voor veehouders een perverse prikkel bestaat om te frauderen bij het doorgeven van de dieraantallen aan RVO, omdat bij minder dieren minder dierrechten betaald hoeven te worden, terwijl de pakkans zeer klein is? Zo ja, wat is uw reactie daarop?

Antwoord 6

Ik vind fraude in alle gevallen een zeer kwalijke zaak, zeker ook richting ondernemers die zich wel netjes aan de regels houden. Door de pakkans te vergroten en met stevige (financiële) consequenties te confronteren neemt de fraudeprikkel af. De pakkans wordt vergroot door risico gebaseerd te controleren met gebruikmaking van gecombineerde datastromen. Het is een continu proces om dit te verbeteren en verder te optimaliseren. In de herbezinning van het mestbeleid is een van de doelen om de mestketen transparanter te maken en de uitvoering en handhaving te vereenvoudigen.

Vraag 7

Kunt u bevestigen dat de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) jaarlijks gemiddeld slechts 2% van de veehouderijen inspecteert? Hoe beoordeelt u dat in het licht dat een woordvoerder van het OM stelt «overspoeld» te worden met signalen van fraude?⁵

Antwoord 7

De toezichtsintensiteit van de NVWA varieert per thema. Zoals uw Kamer in de verantwoordingsrapportage 2019 kan lezen ligt de toezichtsintensiteit bij de mestregelgeving, waar deze artikelen de nadruk op leggen, op 5%. Dit toezicht wordt risicogericht ingezet om de effectiviteit zo groot mogelijk te laten zijn.

Vraag 8

Heeft u gezien dat de NVWA in 2019 een nulmeting heeft uitgevoerd in de vleeskuikensector om te controleren in hoeverre deze sector zich aan de regels houdt?⁶

Antwoord 8

Ja.

Vraag 9

Heeft u gezien dat van de inspecties bij bedrijven met een regulier vleeskuikenras slechts 43% akkoord was, wat inhoudt dat 57% van de onderzochte bedrijven zich niet aan de dierenwelzijnswetgeving houdt?

Antwoord 9

Ik heb geconstateerd dat 57% van de a-selecte controles bij reguliere vleeskuikenrassen niet akkoord was, waarbij er een verscheidenheid aan administratieve en fysieke overtredingen geconstateerd is.

Vraag 10

Heeft u gezien dat een van de meest voorkomende overtredingen die daarbij werd aangetroffen was dat er meer dieren werden gehouden dan de toegestane 18 tot 21 vleeskuikens per vierkante meter? Hoe beoordeelt u deze resultaten?

Antwoord 10

Overtreding van de toegestane bezettingsgraad is één van de meest geconstateerde fysieke overtredingen van de regelgeving voor het welzijn vleeskuikens. Ik hecht sterk aan de naleving van de dierenwelzijnsregels, daarin is dit een belangrijk signaal.

⁵ De Groene Amsterdammer, 2 september 2020, «Onderzoek: Sjoemelende boeren. Ten koste van mens en milieu» (<https://www.groene.nl/artikel/ten-koste-van-mens-en-milieu>)

⁶ Inspectieresultaten welzijn vleeskuikens 2019, <https://www.nvwa.nl/documenten/dier/dierenwelzijn/welzijn/inspectieresultaten/inspectieresultaten-welzijn-vleeskuikens-2019>

Vraag 11

Is bij deze inspecties in de vleeskuikensector ook gecontroleerd of er niet meer dieren werden gehouden dan opgegeven bij de RVO, of waarvoor de houder dierrechten bezat? Zo ja, wat waren hiervan de resultaten? Zo nee, waarom niet?

Antwoord 11

Deze inspecties zijn uitgevoerd vanuit het domein dierenwelzijn. De controles op overbezetting gaan op koppelniveau, het totale levende gewicht van vleeskuikens die tegelijkertijd in de stal per vierkante meter bruikbare oppervlakte aanwezig zijn. De opgave bij RVO en de dierrechten worden bepaald op aantallen dieren. Bij deze inspecties wordt gebruik gemaakt van andere normen en selectiecriteria, daarom is nu niet gekeken naar de opgave bij RVO of de dierrechten.

Dierrechtencontroles vallen onder het domein meststoffen, zo ook voor pluimvee. Bedrijven worden geïnspecteerd die vermoedelijk meer dieren houden dan het op het bedrijf rustende dierrecht. Deze controles vinden risicogericht plaats. Jaarlijks maakt de NVWA keuzes op welke thema's de beschikbare inspectiecapaciteit wordt ingezet.

Vraag 12

Kunt u bevestigen dat de modellen van het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) voor het berekenen van de stikstofuitstoot grotendeels gebaseerd zijn op het aantal dieren dat de boeren zelf bij de RVO opgeven? Zo ja, hoe beoordeelt u dat in het licht dat hier eenvoudig mee kan worden gefraudeerd?

Antwoord 12

Het RIVM gebruikt als input voor haar modellen de stikstofuitstoot van de landbouw uit de Emissieregistratie. Deze stikstofuitstoot wordt jaarlijks berekend met het NEMA-model (NEMA staat voor Nationaal Emissiemodel voor Ammoniak). Over deze berekening wordt gerapporteerd in Emissies naar lucht uit de landbouw door Wageningen University & Research (WUR), dat de berekening uitvoert onder begeleiding van de werkgroep NEMA van de Commissie van Deskundigen Meststoffenwet (CDM). De berekeningen van emissies uit de landbouw en uit stallen zijn gebaseerd op een veelheid van metingen en aannames en wordt jaarlijks verbeterd op basis van nieuwe inzichten en gegevens. Hiermee hebben we een robuust model voor de uitstoot en depositie van stikstof in Nederland.

Vraag 13

Is het waar dat aanvragers van natuurvergunningen in de praktijk kunnen kiezen wie het bevoegd gezag is: de gemeente (wanneer het onderdeel «natuur» wordt opgenomen in de omgevingsvergunning) of de provincie (wanneer het om een aparte vergunning op basis van de Wet natuurbescherming gaat)? Zo ja, kunt u uitleggen waarom deze constructie bestaat en of u dit wenselijk vindt?

Antwoord 13

Aanvragers kunnen niet kiezen wie het bevoegd gezag is. Op basis van de Wet natuurbescherming is de provincie primair het bevoegd gezag. Er zijn echter specifieke uitzonderingen waarvoor het Ministerie van LNV bevoegd gezag is. De bevoegdheid van het Ministerie van LNV is vastgelegd in artikel 1.3 van het Besluit natuurbescherming. De aanvrager van een natuurvergunning kan er echter wel voor kiezen om zijn aanvraag via de gemeente procedureel te laten aanhaken bij de aanvraag voor de omgevingsvergunning dan wel om die natuurvergunning apart bij de provincie of het Ministerie van LNV aan te vragen. Dit verandert echter niets aan wie het bevoegd gezag is, als de gemeente de aanvraag behandelt dient de provincie een verklaring van geen bedenking af te geven.

Vraag 14

Kunt u bevestigen dat het mogelijk is dat een bedrijf wel een omgevingsvergunning aanvraagt en krijgt, maar geen natuurvergunning aanvraagt? Welke instantie ziet er actief op toe dat een bedrijf een natuurvergunning aanvraagt wanneer deze nodig is?

Antwoord 14

Het is inderdaad mogelijk om deze vergunningen los van elkaar aan te vragen. Er zijn situaties waarbij wel een omgevingsvergunning, maar geen natuurvergunning nodig is, en dat geldt ook andersom. Een aanvrager is daarbij niet verplicht om, als hij of zij beide vergunningen nodig heeft, deze gelijktijdig aan te vragen. Een bedrijf is altijd zelf verantwoordelijk voor het aanvragen van de benodigde vergunningen. Toezicht en handhaving met betrekking tot de vraag of een bedrijf over de juiste vergunningen beschikt gebeurt altijd door of namens het bevoegd gezag. Dat is bij de natuurvergunning over het algemeen de provincie.

Vraag 15

Kunt u bevestigen dat als gevolg van deze constructie provincies geen compleet beeld hebben van het aantal veehouderijen binnen de provincie en daarmee van de stikstofuitstoot?

Antwoord 15

Het aantal veehouderijen wordt in de berekening van de stikstofuitstoot niet gebaseerd op vergunningen, maar op basis van andere gegevens, zoals de Gecombineerde Opgave van RVO. Niet elke veehouderij heeft namelijk een natuurvergunning nodig, bijvoorbeeld wanneer ze al in bedrijf waren voor aanwijzing van een Natura 2000-gebied. Deze bedrijven worden echter wel meegenomen in de berekening van de stikstofuitstoot, beschikbaar op Emissieregistratie.nl en in de jaarlijkse rapportage van de Emissies naar de lucht uit de landbouw van Wageningen University & Research/WUR, in samenwerking met CBS, RIVM en PBL en in opdracht van de Commissie Deskundigen Meststoffenwet. Op basis van nieuwe inzichten en nieuwe jaarlijkse (bedrijfs)gegevens wordt de stikstofuitstoot van de landbouw jaarlijks berekend met het NEMA-model (NEMA staat voor Nationaal Emissiemodel voor Ammoniak) en door eerdergenoemde partijen opgeleverd aan de Emissieregistratie. De depositie van stikstof wordt op basis van deze gegevens berekend door het RIVM en geschaald aan de metingen van stikstof. Middels de Grootschalige Depositiekaarten Nederland en de AERIUS-producten hebben provincies en het Rijk zicht op de totale stikstofdepositie in Nederland dan wel in de stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden.

Vraag 16

Beaamt u dat zelfs wanneer provincies de gegevens van alle natuurvergunningen zouden hebben, dit nog geen zeker beeld geeft van de werkelijke stikstofuitstoot, omdat een aanzienlijk deel van de veehouderijen meer uitstoot dan vergund?

Antwoord 16

Voor het antwoord op deze vraag verwijs ik naar de beantwoording van vraag 15.

Vraag 17

Op welke manier hebben provincies zicht op de totale stikstofuitstoot en -depositie in hun provincie, wanneer zij niet het bevoegd gezag zijn over alle uitgegeven natuurvergunningen en deze bovendien nauwelijks controleren en handhaven?

Antwoord 17

Voor het antwoord op deze vraag verwijs ik naar de beantwoording van vraag 15.

Vraag 18

Hoe kunnen provincies en het Rijk sturen op de stikstofuitstoot en -depositie wanneer deze cijfers niet centraal geregistreerd en gecontroleerd worden?

Antwoord 18

Voor het antwoord op deze vraag verwijs ik naar de beantwoording van vraag 15.

Vraag 19

Deelt u de mening dat het in het kader van de stikstofcrisis ontoelaatbaar is dat de aanvraagprocedure en de registratie van natuurvergunningen, alsmede het toezicht erop, niet eenduidig en centraal georganiseerd is? Zo nee, waarom niet? Zo ja, wat gaat u hieraan veranderen?

Antwoord 19

Als een bevoegd gezag een vergunning op grond van de Wet natuurbescherming afgeeft, dient hij de zekerheid te hebben verkregen dat het project de natuurlijke kenmerken van Natura 2000-gebieden niet aantast. De Natura 2000-gebieden waarover hij deze zekerheid moet hebben zijn niet beperkt tot één provincie, maar omvat alle Natura 2000-gebieden waarop een project een effect kan hebben. Hiervoor hebben de provincies een adequate werkwijze en samenwerking georganiseerd. Het bevoegd gezag oefent op de wijze toezicht uit op de projecten waarvoor zij een vergunning heeft afgegeven. Een centrale aanvraagprocedure, centrale registratie van natuurvergunningen en centraal toezicht heeft geen toegevoegde waarde. Een gecentraliseerde procedure neemt de dossierkennis juist weg bij de toezichthoudende regionale omgevingsdiensten, waardoor synergie niet meer tot stand komt. Ik zie daarom geen meerwaarde van een stelselwijziging.

Vraag 20

Hoe kunnen provincies en het Rijk bepalen hoeveel «stikstofruimte» er te vergeven is voor vergunningen, wanneer de werkelijke stikstofuitstoot zo ver af kan liggen van de uitstootgegevens in vergunningen?

Antwoord 20

Ten tijde van het Programma Aanpak Stikstof (PAS) was er een hoeveelheid stikstofruimte voor vergunningen beschikbaar. Momenteel dient voor elke activiteit die vergunningplichtig is op grond van de Wet natuurbescherming (Wnb), of wel waar sprake is van een toename van de stikstofdepositie in een stikstofgevoelig Natura 2000-gebied, in beginsel een Passende Beoordeling plaats te vinden. Aan de hand van het rekeninstrument AERIUS kan met een projectberekening worden bepaald of dit het geval is en of er een vergunning kan worden verleend. Er is dus geen sprake van stikstofruimte die kan worden vergeven.

Vraag 21

Kunt u bevestigen dat in Noord-Brabant tot eind 2020 het project Intensivering Toezicht veehouderijen (ITV) loopt, met als doel om binnen drie jaar alle veehouderijen binnen de deelnemende gemeentes minstens één keer gecontroleerd te hebben op milieu en natuurregelgeving?

Antwoord 21

Ja, dit klopt.

Vraag 22

Kunt u bevestigen dat bij deze ITV tot nu toe bij 53% van de gecontroleerde veehouderijen minstens één natuur- of milieuovertreding is geconstateerd? Zo ja, hoe beoordeelt u deze bevinding?⁷

Antwoord 22

Dit cijfer klopt, maar verdient wel enige context. De Statenmededeling tijdens de Statenvergadering van de provincie Noord-Brabant op 15 juni 2020 waar uw Kamer naar verwijst licht toe dat de aard van de overtredingen heel breed is en het veelal administratieve fouten betreft. Bij 8% van de gecontroleerde bedrijven heeft een lichte overtreding plaatsgevonden waarbij de ondernemers alleen zijn geïnformeerd. 43% van de controles leidde tot een bestuurlijke waarschuwing en een termijn om de overtreding op te lossen, waarna hercontrole volgt. In 2% van de controles is direct sprake van een bestuurlijk en/of strafrechtelijk optreden. Dit is niet afwijkend van andere sectoren.

⁷ Statenmededeling Rapportage project intensivering Toezicht Veehouderijen 2019, Statenvergadering provincie Noord-Brabant op 15 juni 2020 (<https://www.brabant.nl/Bestuur/Provinciale-Staten/Statenstukken/AV/20200615>)

Vraag 23

Zijn er andere provincies met vergelijkbare projecten als de ITV? Zo ja, welke?

Antwoord 23

Wij kennen geen vergelijkbare projecten bij andere provincies.

Vraag 24

Wat is het vervolg op de ITV in Noord-Brabant na 2020, wanneer het project afloopt?

Antwoord 24

Medio volgend jaar wordt het project afgerond. De provincie geeft aan dat de lessen die geleerd zijn uit het traject »intensief toezicht« nu al worden toegepast in het reguliere toezicht veehouderijen. Dit biedt de provincie een goede basis voor een andere manier van controleren, namelijk risicogericht en informatiegestuurd. Dat kan op basis van de data die in de afgelopen twee jaar in de provincie zijn verzameld bij de 7.000 bedrijfsbezoeken die de omgevingsdiensten hebben afgelegd.

Vraag 25

Met welke frequentie worden veehouderijen – waar geen speciaal project zoals de ITV loopt – landelijk gemiddeld gecontroleerd op natuur-, milieu en dierenwelzijnsregelgeving? Vindt u dat voldoende?

Antwoord 25

De frequentie van toezicht wordt bepaald door de verschillende handhavingsorganisatie in opdracht van het bevoegd gezag. Voor alle IPPC-bedrijven geldt een minimale controle frequentie van ten minste één controlebezoek per drie jaar bij beperkte milieurisico's en ten minste één controlebezoek per jaar bij grote milieurisico's. De NVWA plant haar toezicht risicogericht met een toezichtintensiteit van, 3% voor diergezondheid, 8% voor dierenwelzijn en 5% voor de mestregelgeving.

Vraag 26

Deelt u de mening dat het in de huidige stikstofcrisis noodzakelijk is dat ieder bedrijf dat stikstofdepositie veroorzaakt minstens eens per drie jaar gecontroleerd wordt op de natuurvergunning en het aantal dieren? Zo nee, waarom niet? Zo ja, kunt u een dergelijke minimumeis stellen aan provincies voor het toezicht op natuurvergunningen en dierrechten?

Antwoord 26

De provincies houden toezicht op de Wet natuurbescherming (Wnb)-vergunningen van agrarische bedrijven. Zij kunnen inschatten of het meerwaarde heeft om een bedrijf met een vast interval te controleren. Indien zij daar noodzaak toe zien, kunnen zij nu al frequenter toezicht houden. Ik zie daarom geen meerwaarde in het maken van specifieke afspraken met de provincies over de mate van toezicht op Wnb-vergunningen of eisen te stellen hieromtrent. Ten aanzien van dierrechten ondersteun ik de inspanningen van de NVWA om het risicogericht toezicht te optimaliseren.