

29 383 Regelgeving Ruimtelijke Ordening en Milieu
28 973 Toekomst veehouderij
Nr. 414 Brief van de minister voor Natuur en Stikstof
Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal
Den Haag, 14 juni 2024

Met deze brief informeer ik de Kamer over de voortgang op de handreiking passende beoordeling voor emissiearme stalsystemen en technieken, zoals toegezegd in mijn brief van 25 november 2022¹ en over de wijze waarop invulling wordt gegeven aan de motie Van Campen (VVD), Krul (CDA) en Grinwis (CU) waarmee de regering verzocht wordt de handreiking passende beoordeling voor emissiearme stalsystemen aan de Kamer te doen toekomen.²

Achtergrond

De kwaliteit van veel Natura 2000-gebieden staat onder druk. Dit komt door overbelasting door stikstof op natuur die daar gevoelig voor is. Daardoor is het ook moeilijk om veel maatschappelijke en economische ontwikkelingen, die leiden tot stikstofneerslag op Natura 2000-gebieden, te kunnen vergunnen. Het kabinet werkt aan verschillende opgaven in de samenleving om de stikstofdepositie op stikstofgevoelige natuur onontkoombaar te verminderen. Deze opgave treft alle sectoren, waarin ieder zijn rol en verantwoordelijkheid moet nemen. Om te komen tot minder stikstofuitstoot en stikstofdepositie in de veehouderij is het van belang dat er wordt ingezet op verduurzaming waarbij innovatie een essentieel onderdeel is.

Uit uitspraken van de Raad van State³ is gebleken dat emissiefactoren uit bijlage 1 van de toenmalige Regeling ammoniak en veehouderij (Rav) (huidige bijlage 5 van de Omgevingsregeling) onvoldoende zekerheid bieden over de werkelijke ammoniakemissie op bedrijfsniveau om de omgevingsvergunning voor een Natura 2000-activiteit te beoordelen. Zoals aangegeven in mijn brief van 25 november 2022 moeten agrarische ondernemers, die van plan zijn om een nieuw emissiearm stalstelsel of emissiearme techniek toe te gaan passen, een natuurvergunning aanvragen en daarbij een passende beoordeling uitvoeren.

¹ Kamerstuk 34 682, nr. 108

² Kamerstuk 35 334, nr. 266

³ Uitspraken van de Raad van State op 7 september en 12 oktober 2022 (202106900/1/R2, 202106908/1/R2 en 202106915/1/R2, 202106903/1/R2)

Daarin moeten ondernemers aantonen dat hun activiteit of project geen significant negatieve effecten heeft op de instandhoudingsdoelstellingen van een of meer Natura 2000-gebieden. Om de agrarische ondernemers zo goed mogelijk te ondersteunen bij het opstellen van zo'n passende beoordeling, heb ik samen met de provincies en de sector stappen gezet om te kunnen komen tot een handreiking passende beoordeling voor emissiearme stalsystemen. Ik heb een onderzoeksbureau gevraagd om een handreiking daarvoor op te stellen. Daarnaast werk ik samen met de minister van LNV, de provincies en de sectoren aan een concreet stappenplan dat wordt uitgewerkt op basis van de huidige stand van de kennis.

Onderzoek en beleidsreactie

Ik heb een onderzoeksbureau gevraagd een handreiking op te stellen waarmee de ondernemer met het doorlopen van beschreven stappen zijn aanvraag voor een natuurvergunning op een juridisch houdbare wijze kan onderbouwen. Het onderzoek gaat overigens niet in op het formuleren van een ecologische onderbouwing om significant negatieve effecten, die de activiteit of het project veroorzaakt, uit te kunnen sluiten. Het resultaat van het onderzoek is weergegeven in het rapport 'Toolbox passende beoordeling emissiearme stalsystemen'⁴. Dit ontvangt de Kamer bij deze, vergezeld van mijn beleidsreactie hierop. Het rapport benoemt de eisen waar een passende beoordeling aan moet voldoen om juridisch houdbaar te kunnen zijn.

Daarnaast omvat het een wetenschappelijk kader en technische aspecten van de uitvoeringspraktijk. Er wordt een opsomming gegeven van factoren die onzekerheden in emissiefactoren kunnen verklaren. Dit is met name relevant op individueel bedrijfsniveau voor natuurvergunningverlening. Daarbij wordt ingegaan op diverse aspecten in de bedrijfsvoering die van invloed kunnen zijn op de daadwerkelijke emissie, te weten het gewicht van de dieren, de voeding, het vloeroppervlak, weidegang/uitloop en isolatie/ventilatie. De in het rapport genoemde opsomming van onzekerheidsfactoren van de emissiefactoren biedt een duidelijk overzicht waar een verdere aanpak op gericht kan worden. In het rapport worden vijf oplossingsrichtingen genoemd die ingezet kunnen worden voor natuurvergunningverlening voor emissiearme stalsystemen:

1. Complete leaflets, opleiding en coaching.
2. Specifieke voorschriften over de technische werking.

⁴ 'Toolbox passende beoordeling emissiearme stalsystemen', d.d. 18 maart 2024, Lysias Advies, CLM Onderzoek & Advies en Element Advocaten

3. Identieke inrichting stalsystemen met brongerichte maatregelen.
4. Effecten van afwijkende inrichting kwantificeren.
5. Meten feitelijke emissie.

De oplossingsrichtingen 1, 2 en 5 beschrijven een aanpak die door mij reeds is toegezegd in de Kamerbrief van 25 november 2022⁵ en waar ik uiteraard mee gestart ben. De oplossingsrichting 3 en 4 zullen nader uitgewerkt moeten worden om duidelijk te krijgen in hoeverre deze bijdragen aan het verkrijgen van zekerheid om natuurvergunningen te kunnen verlenen. Ook het overige opgeleverde resultaat in het rapport zie ik als een vertrekpunt om verder uit te kunnen werken.

Vervolgens is in het rapport een toolbox opgesteld met maatregelen die een ondernemer bij het opstellen van een passende beoordeling zou kunnen benutten om onzekerheden in emissiefactoren te kunnen verminderen. Deze maatregelen zien, aanvullend op de emissiefactor, op de goede werking van het systeem, het bieden van voldoende zekerheid op individueel bedrijfsniveau en het meten en bijsturen van de feitelijke stikstofemissie. De nadere uitwerking van de oplossingsrichtingen en of de voorgestelde maatregelen ingezet kunnen worden, zodat zij (met wetenschappelijke zekerheid) een inperking van de stikstofemissie opleveren, wordt overgelaten aan de bewindspersonen in het volgend kabinet om u daar later over te informeren.

Voor de onderzoekers bleek dat het op dit moment helaas niet mogelijk is om een handreiking te schrijven waarin concrete stappen worden beschreven die de agrarische ondernemer kan helpen bij het opstellen van een aanvraag van een natuurvergunning voor zijn gewenste emissiearm stalsysteem of techniek. Er zijn veel factoren die ervoor zorgen dat een emissiearm stalsysteem niet doet wat het belooft. Deze factoren zijn niet met zekerheid in cijfers uit te drukken. Dit geldt ook voor de maatregelen die genoemd worden in de toolbox. Het is momenteel erg ingewikkeld om de emissie en depositie bij de aanvraag van een natuurvergunning inzichtelijk te maken. Wel biedt het rapport aangrijpingspunten om samen met de minister van LNV, de provincies en de sectoren, verder uit te kunnen werken.

Vervolgstappen

Ik begrijp dat de ondernemers en de bevoegde gezagen al lang wachten op een generieke handreiking met een concreet stappenplan dat hen perspectief biedt op een

⁵ Kamerstuk 34 682, nr. 108.

natuurvergunningverlening voor alle type emissiearme stalsystemen.

Daarom beraad ik mij nu over de wijze waarop ik een concreet stappenplan voor een passende beoordeling kan opstellen. Ik ben daarover in gesprek met de minister van LNV, de provincies en de sectoren over welke concrete stappen wij wel kunnen zetten om (in elk geval) een deel van de sectoren (die bijvoorbeeld gebruik maken van een luchtwassysteem⁶) een handreiking voor een passende beoordeling te kunnen bieden. De inzet daarbij is dat dit vertrouwen en perspectief biedt en ook als vliegwiel kan fungeren om innovatieve oplossingen uit de sector te stimuleren, zodat de natuurvergunningverlening weer stapsgewijs op gang kan komen. Ik streef ernaar dat de concrete stappen rond de zomer inzichtelijk zijn gemaakt. Ook voor vleeskuikenhouders die omschakelen naar Beter Leven keurmerk 1 ster wordt een aparte handreiking passende beoordeling opgesteld.

Additioneel wetenschappelijk onderzoek -om te verklaren waarom er zulke grote verschillen in emissie zijn tussen bedrijven onderling- is nodig om op de middellange termijn in veel meer gevallen de benodigde onderbouwing voor het aanvragen van natuurvergunning eenvoudiger kunnen maken. Ook de verschillende praktijkpilots, waaronder de pilots die enkele provincies samen met de veehouderijsectoren uitvoeren, dragen bij aan het verkrijgen van inzichten die gebruikt kunnen worden voor de natuurvergunningverlening⁷. Zo wordt er in verschillende pilots met bedrijfsspecifiek continu meten met sensoren momenteel veel kennis en ervaring opgedaan en is dit volop in ontwikkeling.

Ik hecht eraan om nogmaals te benadrukken dat ondernemers en bevoegde gezagen ook nu al met een passende beoordeling aan de slag kunnen en niet hoeven te wachten op de in deze brief genoemde handreiking. Tegelijkertijd is het ook logisch dat veehouders en het bevoegd gezag behoefte hebben aan een zo concreet mogelijk stappenplan. Het bijgevoegde rapport 'Toolbox passende beoordeling emissiearme stalsystemen' is daarom, ondanks dat het nog geen concreet stappenplan is, wel degelijk van meerwaarde voor het weer op gang krijgen van de natuurvergunningverlening. Ik ben blij dat ook provincies en techniekleveranciers nadenken over hoe een passende beoordeling

⁶ Het rapport 'Toolbox passende beoordeling emissiearme stalsystemen' de recente uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (ECLI:N::RVS:2024:371, d.d. 31 januari 2024), bieden daarvoor concrete aangrijpingspunten.

⁷ Zie daarvoor ook de Kamerbrief van 23 januari 2024, Kamerstuk 28 973, nr. 254.

vormgegeven kan worden. Daarover ben ik dan ook met hen in gesprek.

Openstelling Sbv-investeringsmodule

De vervolgstappen om tot een handreiking passende beoordeling te kunnen komen, zijn ook relevant voor de eerder aangekondigde openstelling van de Sbv-investeringsmodule binnen de aanpak piekbelasting. Met de Sbv-investeringsmodule kunnen veehouders die tot de doelgroep behoren subsidie krijgen voor investeringen in emissiearme stalsystemen en -technieken. Zoals ik aangaf in de Kamerbrief 'voortgang aanpak piekbelasting' van 23 januari 2024⁸, wil ik, als er voldoende vertrouwen is dat het verlenen van natuurvergunningen voor emissiearme stalsystemen en technieken weer op gang gaat komen, een openstelling van de Sbv-investeringsmodule publiceren.

Ik heb over het bijgevoegde rapport en de hierboven beschreven vervolgstappen gesproken met vertegenwoordigers van de provincies en de veehouderijsector. Uit dat gesprek blijkt dat men wel positief gestemd is over de inzichten uit het bijgevoegde rapport en de voorgestelde vervolgstappen. De minister van LNV en ik hechten zeer aan het zo spoedig mogelijk openstellen van de innovatieregeling, in lijn met de motie van het lid Van Campen c.s.⁹ om alle regelingen uit het trappetje Remkes gelijktijdig open te hebben staan.

Op basis van bovengenoemd gesprek en de recente jurisprudentie rond luchtwassers¹⁰ heb ik besloten verder te gaan met de voorbereidingen om de Sbv-investeringsmodule komend najaar open te kunnen stellen. Daarmee geeft ik ook verdere invulling aan de genoemde motie van het lid Van Campen c.s.. Ook het feit dat in de Sbv-investeringsmodule de eis gaat gelden dat dieren aantallen niet uit mogen breiden, vergemakkelijkt het verlenen van natuurvergunningen. Op basis van de huidige inzichten, zoals hierboven uiteengezet, is de verwachting dat met name voor luchtwassystemen de natuurvergunningverlening weer mogelijk moet worden. Ik zorg samen met de minister van LNV dat dit zoveel als mogelijk wordt voorbereid, zodat de verantwoordelijke bewindspersoon van het nieuwe kabinet snel kan beslissen over de definitieve invulling van de openstelling en de regeling daartoe kan ondertekenen.

⁸ Kamerstuk 30 252, nr. 149.

⁹ Kamerstuk 34 682, nr. 134

¹⁰ ECLI:NL:RVS:2024:371, d.d. 31 januari 2024.

De minister voor Natuur en Stikstof,
Ch. van der Wal-Zeggelink