

Aan de leden van Provinciale Staten van Noord-Holland

Datum ingekomen vragen : 7 september 2022

Datum GS-besluit : 20 december 2022

Vragen nr. 89

Vragen van **Statenlid I. Kostić MSc** en **Statenlid ing. F.A.S. Zoon** (Partij voor de Dieren) over De uitspraak van de Raad van State over onzekerheid emissiearme stallen

De voorzitter van Provinciale Staten van Noord-Holland deelt u overeenkomstig het bepaalde in artikel 45 van het Reglement van Orde voor de vergaderingen en andere werkzaamheden van Provinciale Staten mede, dat op 7 september 2022 door de leden van Provinciale Staten, **Statenlid I. Kostić MSc** en **Statenlid ing. F.A.S. Zoon** (Partij voor de Dieren), de volgende vragen bij Gedeputeerde Staten zijn ingekomen.

INLEIDING VRAGEN

Op woensdag 7 september 2022 heeft de Raad van State (RvS) een uitspraak gedaan¹ waarbij de emissiefactoren voor de stalsystemen A1.13 en A1.28 niet meer gebruikt kunnen worden voor de aanvraag voor een natuurvergunning. De onderbouwing hiervan wordt gevonden in het rapport van de Commissie Deskundigen Meststoffenwet (CDM) uit 2020 over emissiearme stallen².

Er is al jarenlang twijfel over effectiviteit van emissiereductietechnieken bij veestallen en de bijbehorende zogenaamde ammoniakemissiefactoren zoals die in de Regeling ammoniak en veehouderij (RAV) staan. Er zijn diverse rapporten verschenen die er vraagtekens bij zetten. De technieken spelen een belangrijke rol bij het verlenen van vergunningen van veehouderijen en volgens experts mogen geen vergunningen verleend worden zolang twijfel bestaat over de effectiviteit van die technieken.³ De wet eist dat enkel nieuwe vergunningen worden verleend als 'geen redelijke twijfels' bestaat dat de stikstofemissies niet toenemen. In meerdere zaken, met verschillende stalsystemen, hebben rechters dit bevestigd. De RvS blijkt met de uitspraak hierin mee te gaan.

Na de uitspraak van Raad van State bevestigt expert en professor Raoul Beunen dat provincies een vergunning moeten weigeren als niet zeker is of de uitbreiding van een veehouderijbedrijf leidt tot een hogere stikstofdepositie. In praktijk betekent dit dat de uitstoot van ammoniak ten opzichte van de referentiesituatie niet mag toenemen. Volgens professor Beunen ging deze uitspraak

¹ <https://www.raadvanstate.nl/actueel/nieuws/@132885/emissiearme-stallen/>

² <https://open.overheid.nl/repository/ronl-ab0cb3b1-4c93-4baa-b12f-0e1b49fc0841/1/pdf/CDM-advies.pdf>

³ <https://eenvandaag.avrotros.nl/item/boeren-bang-voor-toekomst-nu-er-definitief-een-streep-is-gezet-door-milieuvriendelijke-stal/>

toevallig specifiek over twee stalsystemen, maar zouden alle stalsystemen waarbij gereede twijfel is over de emissiefactor op dezelfde manier beoordeeld moeten worden. Als er op basis van wetenschappelijke studies ook daar aanwijzingen zijn dat de gebruikte emissiefactor de daadwerkelijke uitstoot onderschat, zou een provincie een vergunning voor uitbreiding in theorie kunnen weigeren.

Dat roept vragen op over de bescherming van de natuur en over natuurvergunningen die gebruik maken van dit soort technische foefjes:

VRAGEN INCLUSIEF BEANTWOORDING GEDEPUTEERDE STATEN

Vraag 1:

Welke gevolgen heeft de uitspraak voor nog niet definitieve vergunningen die gebruik maken van emissiearme stallen en emissiereductietechnieken?

Antwoord 1:

De uitspraak gaat weliswaar specifiek over de emissiearme stalsystemen A1.13 en A1.28, maar heeft toch tot gevolg dat deze Rav-emissiefactoren niet zonder meer kunnen worden gebruikt voor het beoordelen en verlenen van natuurvergunningen. Dit betekent dat voor deze systemen een passende beoordeling en een vergunning nodig is en dat er geen positieve weigering (geen vergunning nodig) meer voor wordt afgegeven.

Vraag 2:

De wet eist dat enkel nieuwe vergunningen worden verleend als 'geen redelijke twijfels' bestaat dat de stikstofemissies niet toenemen.

Bent u het eens met experts dat het feit dat diverse regionale rechtbanken en nu de Raad van State een streep hebben gezet door een aantal vergunningen betekent dat de vergunningverleners hun huiswerk niet goed hebben gedaan en de vergunningaanvragen hadden moeten weigeren op basis van de inzichten die er ook toen al waren?

Antwoord 2:

Nee, we zijn het hier niet mee eens. De emissiefactoren die vastgesteld zijn in de Regeling ammoniak en veehouderij (Rav) zijn gebaseerd op wetenschappelijk onderzoek. De Rav-factoren worden vastgesteld door het RIVM en werden landelijk toegepast als best beschikbare wetenschappelijke kennis. Op bestuurlijk niveau is destijds landelijk de lijn gekozen om de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (de Afdeling) over de Rav-factoren en emissiearme stallen af te wachten. Alleen Utrecht en Overijssel zijn gestopt met vergunningsverlening voor emissiearme stallen.

Vraag 3:

- a. Kunt u bevestigen dat provincies in theorie bij alle stalsystemen waarbij gereede twijfel is over de emissiefactor een vergunning voor uitbreiding kunnen weigeren?

- b. Is GS bereid om kritischer te kijken naar de vergunningen en in lijn van de redenering van RvS een vergunning te weigeren als niet zeker is of de uitbreiding van een veehouderijbedrijf leidt tot een hogere stikstofdepositie?

Antwoord 3:

- a. Zie ook antwoord 1. Met de uitspraak is duidelijk geworden dat een emissiearm stalsysteem alleen vergund kan worden als uit een passende beoordeling blijkt dat significante effecten zijn uitgesloten. Als dit niet of niet voldoende uit de passende beoordeling blijkt en significante negatieve effecten niet ondervangen kunnen worden door voorschriften of voorwaarden aan de vergunning te verbinden, kan een vergunning worden geweigerd.
- b. Alle aanvragen in het kader van de Wet natuurbescherming worden door de Omgevingsdienst Noord-Holland Noord (OD NHN) zorgvuldig getoetst. De aanvragen en onderbouwingen worden beoordeeld op basis van de best beschikbare kennis. Waar mogelijk worden aanvragen vergund en waar nodig worden deze geweigerd. Het is echter geen kwestie van kritischer kijken naar vergunningen. Een vergunning wordt geweigerd als niet kan worden aangetoond dat er geen significant negatieve effecten zijn. Wij kunnen een vergunning echter niet weigeren als de aanvrager kan aantonen dat de te vergunnen activiteit geen significante negatieve gevolgen heeft voor stikstofgevoelige habitats in Natura2000-gebieden.

Nb: De provincie Noord-Holland kiest in de stikstofaanpak principieel voor natuurinclusieve -en managementmaatregelen, zoals extensivering, aankop van vrijwillige stoppers en bedrijfsverplaatsingen. Wij verstrekken geen subsidies voor de staltypen waar een RvS-uitspraak over is geweest.

Vraag 4:

Kunt u de stelling van experts bevestigen dat een provincie zich niet zomaar kan verschuilen achter Rav-factoren en niet verplicht is een vergunning te verlenen, maar in de eerste plaats de plicht heeft om op basis van de Wet natuurbescherming te beoordelen of de te vergunnen activiteit niet leidt tot schade aan de natuur?

Antwoord 4:

Nee, zie antwoord 2 en 3. De Rav is een regeling op basis van de Wet ammoniak en veehouderij en biedt onder meer het toetsingskader voor de omgevingsvergunning voor het wijzigen van een inrichting. Eerder was het gebruik van de RAV-emissiefactoren ook door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State wel toegestaan als best beschikbare wetenschappelijke kennis. Nu recent is vast komen te staan dat niet zonder meer van die factoren uit gegaan mag worden bij vergunningverlening op basis van de Wet natuurbescherming, wordt onze vergunningverleningspraktijk daar op aangepast. De aanvraag voor een emissiearm stalsysteem kan alleen worden vergund als uit een passende beoordeling blijkt dat er geen significant negatieve effecten voor de natuur zijn.

Vraag 5:

Provincie Utrecht besloot eerder een vergunningstop in te stellen in afwachting tot de uitspraak van Raad van State. Dat is ook logisch, aangezien provincies nu geen garantie kunnen bieden dat de natuur niet geschaad wordt én geen garantie kunnen bieden aan boeren dat de stalssystemen uiteindelijk juridisch houdbaar zijn.

- a. Is GS het met ons eens dat het voor de natuur en boeren beter is om in ieder geval een vergunningenstop in te stellen tot er zekerheid is? Is GS bereid zo'n vergunningenstop in te stellen?
- b. Is GS bereid ook de lopende vergunningaanvragen, die emissiearme stallen en technieken gebruiken, op te schorten totdat er meer duidelijkheid is voor de gevolgen voor de natuur en de boeren?

Antwoord 5:

- a. Nee, daar zijn we het niet mee eens en wij zien daar ook geen noodzaak toe. Uit de uitspraak volgt dat wij bij natuurvergunningen voor het bepalen van de omvang van de emissie van emissiearme stalsystemen, de Rav-factoren niet zonder meer kunnen toepassen. Voor een goede werking van een emissiearm stalsysteem is essentieel dat het systeem wordt gebruikt en uitgevoerd volgens het bij dat stalsysteem behorende leaflet. Daarnaast zijn er echter ook andere factoren die invloed hebben op de werking van een stalsysteem, zoals de staat van onderhoud en de slijtage van materialen en technieken en voersamenstelling. Indien in een passende beoordeling zekerheid kan worden gegeven over al deze onderdelen en uit die beoordeling blijkt dat significante negatieve effecten zijn uit te sluiten, kan een natuurvergunning, waar nodig onder voorschriften, niet worden geweigerd. In opdracht van het Rijk wordt nu onderzocht hoe die zekerheid kan worden gegeven.
- b. Nee, we gaan geen aanvragen opschorten. Lopende vergunningaanvragen waarbij gebruik wordt gemaakt van de emissiearme stalsystemen kunnen op dit moment niet zonder meer vergund worden. De aanvrager zal met behulp van een passende beoordeling moeten onderbouwen dat de beoogde activiteiten geen significante gevolgen voor de Natura 2000-gebieden hebben.

Vraag 6:

Gaat u aandringen bij de minister tot het corrigeren van de Rav-lijst ⁴, zodat systemen die twijfelachtig zijn niet gebruikt kunnen worden bij de aanvraag van provinciale natuurvergunningen?

Antwoord 6:

Nee, het Rijk onderzoekt op dit moment de onzekerheidsmarges en hoe de effectiviteit van emissiearme stalsystemen in de praktijk verbeterd kan worden.

Vraag 7:

- a. Deze uitspraak heeft betrekking op staltype A1.13 en A1.28. Zijn deze staltypen ook gebruikt bij natuurvergunningen in Noord-Holland? Zo ja, om hoeveel gevallen gaat het?
- b. Er zijn stallen die uitbreiden op basis van oudere Wnb- vergunningen, waar ook de onbetrouwbare Rav-codes voor zijn gebruikt. Is er in theorie juridische ruimte voor provincies om dan opnieuw naar zo'n vergunning te kijken en die eventueel in te trekken? Geeft bijvoorbeeld artikel 5.4 van de Wet natuurbescherming de mogelijkheid aan de provincie om

⁴ <https://www.infomil.nl/onderwerpen/landbouw/emissiearme-stalsystemen/emissiefactoren-per/map-staltypen/hoofdcategorie/>

een vergunning in te trekken of te wijzigen, als blijkt dat het rendement van de staltechnieken niet wordt behaald?

Antwoord 7:

- a. Uit informatie van de OD NHN blijkt dat er sinds 2018 15 vergunningen/besluiten (niet zijnde positieve weigeringen) zijn afgegeven aan agrariërs die gebruik wensten te maken van de emissiearmestalsystemen A1.13 en A1.28.
- b. Als aan de voorwaarden zoals genoemd in artikel 5.4 van de Wnb wordt voldaan, behoort het intrekken of wijzigen van een natuurvergunning op zich tot de mogelijkheden. Een natuurvergunning, die onherroepelijk is en waartegen geen rechtsmiddelen meer openstaan, is vanuit de rechtszekerheid een zwaarwegend belang van de vergunninghouder dat meegewogen zal worden bij een besluit tot intrekking of wijziging van die vergunning.

Vraag 8:

Welke rechtszekerheid hebben boeren die emissiearme stallen hebben of dit van plan zijn?

Antwoord 8:

Boeren die al bestaande emissiearme stallen hebben en een onherroepelijke vergunning hebben, waartegen geen rechtsmiddelen meer openstaan, kunnen hun bedrijfsactiviteiten voortzetten. Bij boeren die van plan zijn emissiearme stallen te realiseren en hiervoor een vergunning aanvragen wordt geadviseerd te wachten tot er meer duidelijkheid is hoe de vereiste zekerheid over de beoogde emissiereductie kan worden geborgd in de vergunning.

Vraag 9:

Nu blijkt dat emissiearme stallen meer ammoniakuitstoot hebben dan berekend, betekent dit dat hierdoor extra reductie nodig is nabij stikstofgevoelige natuur?

Antwoord 9:

Ja, als blijkt dat dit het geval is, dan is meer emissiereductie nodig. Dat kan op verschillende wijzen tot stand worden gebracht en vraagt per situatie om maatwerk.

Vraag 10:

Bij een van de werkbezoeken waar provinciale gebiedsprocessen lopen bleek dat veel boeren erop rekenen dat ze met zulke technologische aanpassingen nog kunnen uitbreiden.

- a. Welke gevolgen heeft het niet meer toegestaan zijn van emissiearmen stallen voor de gebiedsprocessen?
- b. Gaat de provincie in gebiedsprocessen technologische aanpassingen waarvan het rendement onzeker is ontraden en sturen op echte transitie in de landbouw, met minder dieren?

Antwoord 10:

a. Emissiearme stallen zijn wel toegestaan als met een passende beoordeling wordt onderbouwd dat significante negatieve effecten kunnen worden uitgesloten. De mogelijkheden daarvoor worden op dit moment uitgezocht en onderzocht. Of en welke gevolgen dat heeft voor gebiedsprocessen is dus nog niet aan te geven.

b. Nee, zie antwoord 10 a.