

Stikstof en innovatie in de veehouderij

Preadvies Vereniging voor Agrarisch Recht 2022

mr. M.I.J. Toonders¹

Op 29 mei 2019 zette de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling)² een streep door de ecologische onderbouwing van het Programma Aanpak Stikstof (hierna: het 'PAS'). Met deze uitspraak kwam direct een einde aan een periode dat eenvoudig een natuurvergunning verkregen kon worden voor activiteiten die leidden tot stikstofdepositie. Inmiddels zijn we drie jaar verder en is er tot op heden nog geen alternatief voor het PAS. De uitspraak betekende het begin van een Nederlandse stikstofcrisis. Om de stikstofproblematiek het hoofd te bieden zijn sindsdien maatregelen getroffen om de vergunningverlening weer op gang te brengen. Volgens de Minister voor Natuur en Stikstof zijn alle sectoren daarbij aan zet. Mogelijke oplossingen voor (agrarische) ondernemers zijn innovatie, verplaatsing, extensivering of zelfs vrijwillig stoppen.³ Vooral voor dat laatste wordt veel geld vrijgemaakt, terwijl innovatieve stikstofreductie de overheid minder kost dan het opkopen. Door middel van innovatie in de veehouderij kan een forse reductie van ammoniakemissie worden gerealiseerd. Als gevolg van de rechtspraak wordt de innovatie in de veehouderij momenteel echter lamgelegd. Met deze bijdrage vraag ik dan ook aandacht voor innovatie in de veehouderij als belangrijke oplossing in de stikstofcrisis en ook om rust te brengen op het boerenerf. Ik zal beginnen met een toelichting op de noodzaak voor innovatie in de veehouderij. Vervolgens zal ik ingaan op het mechanisme van intern salderen en de vaststelling en borging van de emissiefactoren. Alvorens de oplossingsrichtingen worden geschetst licht ik achtereenvolgens toe de rapporten en adviezen waaruit geconcludeerd zou kunnen worden dat er twijfel bestaat over de werking van emissiearme stalsystemen en de aandachtspunten in de rechtspraak die betrekking hebben op het verlenen van een natuurvergunning in combinatie met de toepassing van een emissiearm stalsysteem. Ik eindig met een conclusie.

1. De noodzaak voor innovatie in de veehouderij

1.1. Adviezen

Na de uitspraak van 29 mei 2019 zijn in opdracht van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit twee adviezen uitgebracht door het Adviescollege Stikstofproblematiek onder leiding van de heer Remkes.

In het eerste advies⁴ heeft het Adviescollege geadviseerd om geen generieke volumebeperking van de veestapel op te leggen, omdat dit niet zal leiden tot de beoogde verbetering van de milieu- en natuurkwaliteit via een transitie naar een emissiearme veehouderij. Het Adviescollege beveelt een - door het

Rijk gefinancierde - selectieve, gebiedsspecifieke en doelgerichte reductie van de ammoniakemissie aan, die gerelateerd zijn aan de veehouderij, door gerichte verwerving of sanering van agrarische bedrijven met relatief hoge emissies of verouderde stalsystemen in en nabij Natura 2000-gebieden. Voor de blijvende veehouderijbedrijven geldt dat versneld moet worden ingezet op het bewerkstelligen van vergaande emissiereductie.

In het tweede advies,⁵ dat ook tevens het eindadvies betreft, wordt gesproken over maatregelen om de Natura 2000-gebieden in stand te houden en te herstellen (natuuraanpak) en maatregelen om de stikstofdepositie terug te brengen tot onder de grens van de kritische depositiewaarde (stikstofaanpak). Met betrekking tot de stikstofaanpak dient volgens het Adviescollege de aandacht voor reductie van veehouderij-gebonden stikstofemissies primair gericht te zijn op het voorkomen van de vorming van ammoniak bij de productie en opvang van dierlijke mest.

1. Marieke Toonders is advocaat bij Linssen cs advocaten te Tilburg.

2. ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1603.

3. *Kamerstukken II* 2021/22, 33576, nr. 265.

4. Eerste advies van het Adviescollege Stikstofproblematiek, Aanbevelingen op korte termijn, *Niet alles kan*, 25 september 2019.

5. Eindadvies over structurele aanpak Adviescollege Stikstofproblematiek, *Niet alles kan overal*, 8 juni 2020.

De ontwikkeling van stalsystemen of stalinrichtingen, waarbij de vorming van drijfmest (gemengde mest van feces met urine) wordt voorkomen, en een strikte stalhygiëne (vrij van mestresten) bieden goede perspectieven voor reductie van de stalgebonden stikstofemissies. Daarbij wordt opgemerkt dat dit soort innovatietrajecten echter op dit moment sterk versnipperd zijn opgezet en nog veel te weinig structurele aandacht hebben gekregen. Bovendien duurt het erg lang voordat nieuwe concepten toegelaten worden in de Regeling ammoniak en veehouderij (hierna: Rav). De reden hiervoor is dat op midde-len wordt gestuurd en niet op doelen. Daardoor is het nodig dat eerst wetenschappelijk wordt aangetoond dat nieuwe technieken ook daadwerkelijk werken met als gevolg dat er sprake is van een lange doorlooptijd. Er bestaat dan ook een grote behoefte aan een nationaal innovatieprogramma met financiële ondersteuning door het Rijk en participatie van technische bedrijven in de markt van stalinrichtingen, waarmee wordt gezorgd voor snelle toepassing van nieuwe technieken.⁶

Uit zowel het eerste als het tweede advies van het Adviescollege volgt dat innovatief ondernemerschap van de landbouw essentieel is bij het oplossen van de stikstofproblematiek. Het is derhalve belangrijk dat er snel innovatieve stallen worden ontwikkeld en de overheid dit ondersteunt.

1.2. De overheid aan zet; maatregelenpakket voor de landbouw ook gericht op innovatie

Op 7 februari 2020 heeft het kabinet⁷ een maatregelenpakket voor de landbouw bekendgemaakt. In de desbetreffende Kamerbrief staat vermeld dat de aanpassing van stallen een forse bijdrage levert aan emissiereductie. Het kabinet heeft derhalve toegezegd om boeren te ondersteunen die willen investeren in innovatieve, brongerichte verduurzaming van stallen. Dit betekent dat voor innovatie en brongerichte verduurzaming van stallen voor de komende 10 jaar € 172 miljoen beschikbaar wordt gesteld. Binnen de stikstofaanpak is daarom gekozen voor innoveren in nieuwe stalsystemen via de subsidieregeling brongerichte verduurzaming (hierna: Sbv), maar ook voor het maken van een sectoranalyse van bestaande en nieuwe innovatieve technieken uit de Sbv.

Tevens wordt gewerkt aan de mogelijkheid om de erkenning van nieuwe technieken tot stand te laten komen met behulp van real-time-sensormetingen. Daarnaast is een Taskforce Versnelling Innovatieproces Stalsystemen ingericht. De Taskforce is ingesteld om de versnelling op gebied van innovatie

van stallen, andere veehouderijoplossingen en een bijbehorend systeem van vergunningverlening, toezicht en handhaving vorm te geven.

1.2.1. Advies Taskforce Versnelling Innovatieproces Stalsystemen

Op 1 februari 2021⁸ heeft de Taskforce Versnelling Innovatieproces Stalsystemen (hierna: de 'Taskforce') haar bevindingen op het gebied van innovatieve stalsystemen en beoordeling hiervan kenbaar gemaakt. Uit het advies volgt dat er met grote snelheid nieuwe veehouderij-oplossingen en innovatieve stallen moeten worden ontwikkeld en in de praktijk worden geïmplementeerd. Daarvoor is het noodzakelijk dat er versneld innovatie op gang komt om tot deze nieuwe veehouderij-oplossingen en stallen te komen. De Taskforce heeft geadviseerd om maximale emissiewaarden te introduceren voor stalsystemen, ook wel emissieplafonds genoemd. De Taskforce stelt voor om verandering plaats te laten vinden op drie parallelle sporen:

1. Het ontwerpen en implementeren van een wettelijk systeem dat stuurt op emissiedoelen, waarbij de manier van inrichting van het stalsysteem wordt overgelaten aan veehouders en techniekleveranciers en waarbij ook voer- en managementmaatregelen kunnen worden toegepast.
2. Het optimaliseren van de huidige regelgeving en werkwijzen m.b.t. de proefstalprocedure, aangezien deze naar verwachting nog zeker vier tot vijf jaar operationeel zullen blijven;
3. Het inrichten van een twintigtal pilots om innovatie verder te ontwikkelen en de internationale samenwerking te optimaliseren.

1.2.2. Experimenteerruimte voor innovatie in de veehouderij

In aansluiting op het advies van het Adviescollege Stikstofproblematiek 'Niet alles kan overal', is geadviseerd om emissiereducerende technieken te versnellen door deze via experimenteerruimte vroegtijdig toe te staan. De Crisis- en herstelwet heeft daartoe de mogelijkheid geboden om vergunningverlening voor innovatoren te vereenvoudigen. Sinds 23 april 2021 bestaat experimenteerruimte voor innovatie in de veehouderij in de provincies Gelderland, Limburg, Noord-Brabant en Overijssel. Middels een bevoegdheid in het Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet⁹ geldt tot 1 januari 2025 de mogelijkheid om innovatieve stalsystemen en technieken toe te staan op basis van meetsensoren (realtime meten) of een proefstalbeschikking die door de bevoegde instantie wordt vastgesteld.

6. Eindadvies over structurele aanpak Adviescollege Stikstofproblematiek, 8 juni 2020; 'Niet alles kan overal', blz. 39.

7. Kamerstukken II 2019/20, 35 334, nr. 44.

8. Kamerstukken II 2020/21, 29 383, nr. 357.

9. Staatsblad 2021, 193.

1.2.3. *Innovatieve stalsystemen op basis van realtime meten*

In het huidige stelsel wordt de ammoniakemissie vanuit veehouderijen berekend met de in de Rav opgenomen huisvestingssystemen met de bijbehorende ammoniakemissiefactoren per diersoort en de emissiereductiepercentages van additionele technieken (bijlage 1 bij de Rav). Door de mogelijkheid van realtime meten middels meetsensoren (Artikel 7ae, derde lid, Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet) worden emissies feitelijk gemeten met als gevolg dat de effectiviteit van emissiereducerende technieken of maatregelen beter inzichtelijk zijn. In dat geval is een eventuele bijstelling ook direct mogelijk om te zorgen voor een optimale en goed controleerbare werking van de techniek of maatregel. Bijstelling is mogelijk door bijvoorbeeld aanpassingen in voer, temperatuur of luchtinlaat.

Op grond van artikel 7ae, vijfde lid van het Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet dient bij toepassing van het realtime meten in de omgevingsvergunning milieu of de omgevingsvergunning beperkte milieutoets een emissieplafond te worden vastgesteld en eveneens een meetmethode te worden voorgeschreven. Belangrijk is dat middels de metingen wordt aangetoond dat wordt voldaan aan het Besluit emissiearme huisvesting en de Wet ammoniak en veehouderij of het Activiteitenbesluit milieubeheer. Dat betekent dat het emissieplafond niet hoger mag zijn dan het aantal dieren maal de maximale emissiewaarde van het Besluit emissiearme huisvesting.

1.2.4. *Proefstalregeling ammoniak*

Op grond van artikel 3 van de Rav kan de minister voor een huisvestingssysteem dat niet in bijlage 1 bij die regeling is opgenomen een bijzondere emissiefactor vaststellen. In artikel 7ae, zesde lid van het Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet is deze bevoegdheid ook opgenomen voor het lokale bevoegd gezag, in het merendeel van de gevallen het college van burgemeester en wethouders. De wijze van vaststelling van een bijzondere emissiefactor door het bevoegd gezag komt overeen met de nu geldende wijze van vaststelling door de minister. Deze verschuiving van bevoegdheid komt overeen met de regeling voor innovatieve stallen onder de Omgevingswet.

Van belang is dat de aanvraag voor het vaststellen van een bijzondere emissiefactor of een bijzonder emissiereductiepercentage moet zijn voorzien van een onderbouwing van de te verwachten emissiereductie. Dit betekent dat de te verwachten emissiefactor van het huisvestingssysteem of het reductiepercentage van de techniek vooraf ingeschat zal moeten worden. Deze inschatting moet goed worden gemotiveerd en worden onderbouwd. Dit kan bijvoorbeeld door het toevoegen van eerdere metingen, het toepassen van een rekenmodel of een beoordeling door een externe deskundige. Ook de wijze van meten, nadat een bijzondere emissiefactor of een emissiereductiepercentage zou zijn vastgesteld, moet goed

onderbouwd worden. Vervolgens stelt het bevoegd gezag bij besluit de bijzondere emissiefactor of een emissiereductiepercentage vast. Dit is een beschikking in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb). Dit betekent dat de bepalingen uit de Awb over onder meer de aanvraag, besluitvorming, bezwaar en beroep op het besluit van toepassing zijn. Bij de vaststelling van een bijzondere emissiefactor of een bijzonder emissiereductiepercentage bestaat de mogelijkheid dat een veiligheidsfactor wordt toegepast of in de omgevingsvergunning voorwaarden worden opgenomen die zien op het gebruik van een systeem of techniek.

Tot slot kan het bevoegd gezag op grond van artikel 7ae, dertiende lid van het Besluit uitvoering Crisis- en Herstelwet de vergunningvoorschriften wijzigen indien blijkt dat de emissie hoger is dan de vastgestelde emissiefactor of het emissiereductiepercentage of wanneer aanvullende maatregelen nodig zijn voor de goede werking van het systeem. Het kan dan gaan om voorschriften voor extra monitoring, metingen, onderhoud of management of het voorschrijven van een gewijzigde of andere techniek. Daarnaast is in artikel 7ae, vijftiende lid van het Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet zelfs de bevoegdheid opgenomen om de omgevingsvergunning geheel of gedeeltelijk in te trekken indien uit metingen blijkt dat de emissie van ammoniak hoger is dan vooraf ingeschat. Dit geldt ook indien na twee jaar nog geen metingen zijn verricht.

Het belang van innovatie in stallen is groot en wordt ook breed gedragen. Daartoe zijn ook verschillende mogelijkheden. Momenteel is er echter toenemende discussie over het daadwerkelijke effect van de praktische toepassing van staltechnieken op de emissie. Dat zorgt voor onzekerheid over de toepassing van emissiereducerende stalsystemen, waardoor innovatie in de veehouderij stagneert. In het navolgende zal ik ingaan op de mogelijkheid van intern salderen in combinatie met de discussie die momenteel bestaat over de toepassing van emissiefactoren in de Rav.

2. **Intern salderen en vergunningplicht Wnb**

Tot 1 januari 2020 kende de Wet natuurbescherming (hierna: Wnb) twee soorten vergunningen: ten eerste voor projecten waarvan significant negatieve gevolgen op voorhand niet konden worden uitgesloten (artikel 2.7, eerste lid, in combinatie met artikel 2.7, derde lid, onder a Wnb). Deze vergunningplicht was gebaseerd op artikel 6, derde lid van de Habitatrichtlijn. De tweede vergunningplicht bestond uit de zogenoemde 'verslechteringsvergunning' (artikel 2.7, derde lid, sub b Wnb). Deze vergunning was nodig voor projecten en andere handelingen die zouden kunnen leiden tot (enige) verslechtering of significante verstoring van Natura 2000-gebieden. Met deze vergunningplicht werd invulling gegeven aan artikel 6, tweede lid van de Habitatrichtlijn. Mid-

dels de verslechteringsvergunning werden ook bestaande activiteiten gereguleerd.

Op 1 januari 2020 is de Spoedwet Aanpak Stikstof¹⁰ in werking getreden. Deze wet voorziet in een wijziging van artikel 2.7, tweede lid van de Wnb. Als gevolg van die wetswijziging is pas een natuurvergunning nodig als een project significant (negatieve) effecten kan hebben op een Natura 2000-gebied. Als gevolg van deze wetswijziging ontstond de vraag of voor intern salderen eveneens geen vergunningplicht meer geldt. In eerste instantie zijn verschillende provincies ervan uitgegaan dat de wetswijziging geen gevolgen had voor intern salderen, omdat de vastgestelde beleidsregels voor zowel intern als extern salderen in acht genomen moesten worden om aanvragen om natuurvergunningen te beoordelen. Uiteindelijk komt met de uitspraak van de Afdeling van 20 januari 2021¹¹ (Logtsebaan) een antwoord op deze vraag. Het antwoord van de Afdeling is helder. Indien sprake is van intern salderen en er per saldo geen toename van effecten optreedt, zijn significant negatieve effecten op voorhand uitgesloten en geldt op grond van de per 1 januari 2020 inwerking getreden wetswijziging géén vergunningplicht meer.

Bij intern salderen gaat het erom of de aangevraagde activiteit niet leidt tot een toename van stikstofdepositie ten opzichte van de eerder vergunde situatie ten tijde van de referentiesituatie¹². Als de wijziging of uitbreiding van een project niet leidt tot een toename van stikstofdepositie ten opzichte van de referentiesituatie (intern salderen), is volgens de rechtspraak¹³ op grond van objectieve gegevens uitgesloten dat die wijziging significante gevolgen heeft. Naast het feit dat intern salderen kan worden toegepast bij een 'wijziging of uitbreiding' van een project, kan uit de Logtsebaan-uitspraak¹⁴ worden afgeleid dat ook bij een (geheel) nieuw project op de locatie van een bestaand project, intern salderen kan worden ingezet. Intern salderen ziet derhalve op dezelfde locatie, terwijl het bij extern salderen gaat om de realisatie van een nieuwe ontwikkeling die leidt tot een toename van stikstofdepositie die mogelijk wordt gemaakt door het wegnemen van een stikstofbron elders die op dezelfde locaties van stikstofgevoelige habitats in een Natura 2000-gebied stikstofdepositie veroorzaakte.

De referentiesituatie bestaat op grond van vaste jurisprudentie uit de vigerende natuurvergunning of, indien er niet eerder een natuurvergunning is verleend, uit de nationale toestemming die is verleend voor de vroegste referentiedatum. Als nadien een

toestemming is verleend voor een activiteit met minder gevolgen, dan geldt die toestemming als referentiesituatie. De referentiesituatie kan niet worden ontleend aan een vergunning of toestemming die is vervallen of geëxpireerd.¹⁵

Inmiddels zien we dat bij vele agrarische bedrijven de wens bestaat om een emissiearm stalsysteem te realiseren, waardoor een lagere stikstofdepositie op het Natura 2000-gebied ontstaat dan in de referentiesituatie. Er wordt dan intern gesalderd en daarvoor geldt geen vergunningplicht. Door emissies te verlagen kan ruimte worden benut voor uitbreiding of wijziging van het bedrijf. Je zou dus denken dat innovatie in de veehouderij op deze wijze wordt gestimuleerd, maar helaas bestaat momenteel veel onzekerheid over de toepassing van emissiearme stalsystemen. De reden daartoe is dat door milieuorganisaties wordt gesteld dat twijfel bestaat over de betrouwbaarheid van emissiewaarden die voor emissiearme stalsystemen worden gehanteerd. Door onzekerheid over de emissiewaarden van de systemen staat ter discussie of significant negatieve effecten op Natura 2000-gebieden wel zijn uitgesloten. Het vergunningvrij intern salderen leidt derhalve in de praktijk tot problemen en onzekerheid en daardoor tot stagnatie van innovatie in de veehouderij.

Momenteel zijn er dan ook vele juridische procedures waarin een aantal principiële kwesties over de toepassing van artikel 2.7, tweede lid van de Wnb in de agrarische sector aan de orde wordt gesteld. De vraag is of bij de beoordeling van een vergunningaanvraag voor het realiseren van een stal met een emissiearm stalsysteem – zoals in de praktijk gebruikelijk is – aansluiting mag worden gezocht bij de emissiefactoren uit bijlage 1 bij de Rav. Deze vraag is – naast principiële – ook zeer actueel, en speelt in elk geval als een agrariër zijn bedrijfsvoering wil verduurzamen met een emissiearm stalsysteem, en dus in nagenoeg elke provincie. Alvorens de diverse rechtbankuitspraken worden besproken, zal ik eerst toelichten op welke wijze Rav-emissiefactoren tot stand komen en hoe deze zijn geborgd.

3. De vaststelling en borging van Rav-emissiefactoren

De Rav is geen regeling bij of krachtens de Wnb, maar een regeling op basis van de Wet ammoniak en veehouderij. In bijlage 1 van de Rav staat per stalsysteem de emissiefactor vermeld. Het gaat dan om de emissie per dierplaats per jaar in kg NH₃.

Een Rav-emissiefactor wordt op basis van de beste wetenschappelijke inzichten vastgesteld. Dit betekent dat de Rav-emissiefactoren zijn gebaseerd op feitelijke stalemissie-metingen van ammoniak (NH₃) in proefstallen. Om als proefstal te kunnen worden

10. Staatsblad 2019, 517 en 518.

11. Basisuitspraak: ECLI:NL:RVS:2021:71 (Logtsebaan) r.o. 17.3 e.v. en ECLI:NL:RVS:2021:175, *M en R* 2021/44 m.nt. M.M. Kaajan.

12. ABRvS 16 maart 2018, ECLI:NL:RVS:2018:901.

13. ABRvS 31 maart 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BL9656.

14. ABRvS 20 januari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:71, r.o. 17.6.

15. ABRvS 20 januari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:71, r.o. 17.2 en 17.9 en ABRvS 27 januari 2021, ECLI:RVS:2021:175, r.o. 8.

aangemerkt moet het nieuwe stalsysteem aan een aantal voorwaarden voldoen (artikel 3 Rav). Belangrijk is dat de stalemissie-meting volgens een door de overheid voorgeschreven meetprotocol moet plaatsvinden. Het desbetreffende meetprotocol¹⁶ voor ammoniak is in opdracht van de overheid opgesteld door in dit domein gespecialiseerde onderzoekers van Wageningen Livestock Research. Het meetprotocol schrijft voor dat metingen op minimaal vier bedrijfslocaties moeten plaatsvinden en dat op elk van deze locaties een voorgeschreven aantal metingen verdeeld over een heel jaar moeten worden uitgevoerd. Tijdens de meetperiode dient sprake te zijn van een representatieve bedrijfsvoering. Ook schrijft het meetprotocol de toe te passen meetmethode voor en stelt het eisen aan de meetapparatuur. De onderbouwing van de gekozen meetstrategie en meetmethoden is gebaseerd op eerder wetenschappelijk onderzoek naar emissies uit stallen¹⁷ en rapporten opgesteld door expert-groepen.¹⁸ De aanpak in het Nederlandse protocol komt grotendeels overeen met het internationale VERA-protocol¹⁹ dat is opgesteld volgens de laatste wetenschappelijke inzichten door een internationale groep onderzoekers. Van belang is dat het meetprotocol regelmatig wordt aangepast vanwege voortschrijdende kennis en ervaring.

Vanwege wisselende bedrijfsmanagementfactoren (bijvoorbeeld voerkwaliteit en ventilatiemanagement) wordt er een groot aantal metingen verricht. Deze metingen vinden verspreid over het jaar plaats, zodat de onzekerheidsmarge zo klein mogelijk is. Dit betekent concreet dat per stal zes metingen worden verricht. 80% van deze metingen moet bruikbaar zijn. Hierdoor wordt ook een goed beeld verkregen over de variaties die in de praktijk optreden. Vervolgens worden de meetrapporten ter beoordeling voorgelegd aan een commissie van deskundigen, de zogenoemde Technische Advies Pool. Zij adviseren over zaken aangaande de Proefstalregeling en Rav-emissiefactoren. Van belang is dat deze groep bestaat uit onafhankelijke deskundigen van diverse kennisinstellingen. Elk meetrapport wordt beoordeeld of ook overeenkomstig het meetprotocol voor ammoniakemissie onderzoek is verricht. Vervolgens brengen de deskundigen een advies uit voor

opname van een ammoniakemissiefactor in de Rav richting het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. De emissiefactor wordt berekend op basis van het gemiddelde van de emissieniveaus van de betrokken proefstallen. Vervolgens wordt het gemeten stalsysteem met de vastgestelde emissiefactor in bijlage 1 van de Rav opgenomen en wordt een technische beschrijving²⁰ (stalbeschrijving, leaflet) van het nieuwe stalsysteem gemaakt en gepubliceerd.

De geschetste werkwijze om tot een emissiefactor te komen is op zichzelf een wetenschappelijk gebruikelijke wijze van werken en geldt voor alle emissiefactoren die bij vergunningverlening en luchtkwaliteitsberekeningen worden gebruikt. Of het nu gaat om emissiecijfers van auto's, industriële installaties of stallen, in alle gevallen is het onvermijdelijk dat met gemiddelde factoren wordt gewerkt. Dit is noodzakelijk om tot een zo representatief mogelijke waarde te komen. Door te middelen worden de uitzonderlijke situaties gemiddeld en ontstaat een constantere rekenwaarde.

Om een goede werking van het emissiearme stalsysteem te borgen is in het Activiteitenbesluit milieubeheer een aantal bepalingen opgenomen waaraan ten minste moet worden voldaan. Zo is in artikel 3.123, tweede lid Activiteitenbesluit milieubeheer bepaald dat een huisvestingssysteem conform de technische beschrijving (leaflet) moet zijn uitgevoerd. In lid 3 van dat artikel is bepaald dat degene die landbouwhuisdieren in stallen houdt ervoor moet zorgen dat het huisvestingssysteem wordt gebruikt en onderhouden overeenkomstig de voorwaarden die noodzakelijk zijn voor een goede werking van het systeem. Deze voorwaarden zijn in de leaflet opgenomen. Indien sprake is van een luchtwassysteem zijn de artikelen 3.124 tot en met 3.126 van het Activiteitenbesluit milieubeheer van toepassing.

De bestuursorganen van de betreffende gemeenten zijn het bevoegd gezag om naleving van het Activiteitenbesluit milieubeheer te controleren. Indien niet aan de leaflet wordt voldaan, rust op de gemeenten een beginselplicht tot handhaving. Dat de provincie niet het bevoegd gezag is voor de handhaving van het Activiteitenbesluit milieubeheer betekent echter niet dat niet handhavend kan worden opgetreden. Ook op grond van de Wnb bestaat een handhavingsmogelijkheid. Op het moment dat de voorwaarden uit de leaflet namelijk niet worden nageleefd en de emissie daardoor hoger uitvalt, wordt de referentiesituatie overschreden en wordt derhalve artikel 2.7, tweede lid Wnb overtreden. In dat geval heeft de provincie als bevoegd gezag zelf de bevoegdheid

-
16. Ogink, N.W.M., J. Mosquera & J.M.G. Hol, 2017. Protocol voor meting van ammoniakemissie uit huisvestingssystemen in de veehouderij 2013a -met addendum. Wageningen Livestock Research rapport 1032, 39 p.
 17. Mosquera, J., J.M.G. Hol & N.W.M. Ogink, 2008. Analyse ammoniakemissieniveaus van praktijkbedrijven in de varkenshouderij (1990-2003). Animal Sciences Group, rapport 135.
 18. Mosquera Losada, J., Hofschreuder, P., Erisman, J.W., Mulder, E., Klooster, C.E. van 't, Ogink, N.W.M., Swierstra, D. & N. Verdoes, 2002. Meetmethoden gasvormige emissies uit de veehouderij, IMAG Wageningen, IMAG rapport 2002-12.
 19. VERA, 2018. Vera test protocol for Livestock Housings and Management Systems. Version 3:2018-09. Web-toegang: https://www.veraverification.eu/app/uploads/sites/9/2019/05/VERA_Testprotocol_Housing_v3_2018.pdf.

-
20. De leaflet betreft een technische beschrijving van het desbetreffende emissiearme huisvestingssysteem. Het bevat naast een beschrijving van het werkingsprincipe van de emissiearme techniek, een beschrijving van de technische uitvoering en van het gebruik van het systeem met bijbehorende eisen en voorschriften.

om handhavend op te treden. Ook zou de provincie gebruik kunnen maken van de aanschrijvingsbevoegdheid van artikel 2.4, eerste lid van de Wnb, zodat op die manier wordt afgedwongen dat het emissiearme huisvestingssysteem conform de technische beschrijving (leaflet) moet zijn uitgevoerd.

Gelet op de wijze van totstandkoming van Rav-emissiefactoren, kan naar mijn mening gesteld worden dat deze zijn gebaseerd op de best wetenschappelijke kennis en daarom gebruikt mogen worden. Daarnaast is een goede werking van emissiearme stalsystemen geborgd in het Activiteitenbesluit milieubeheer, doordat de stal overeenkomstig een beschrijving van staltechnieken (leaflet) wordt gebouwd en gebruikt. Voor het behalen van de Rav-emissiefactoren is uiteraard essentieel dat de voorwaarden uit de leaflets worden opgevolgd. Toch wordt op basis van de in de volgende paragraaf besproken onderzoeken, rapporten en adviezen getwijfeld aan de Rav-emissiefactoren. Hieruit zou namelijk volgen dat er twijfel bestaat over het daadwerkelijke rendement en daarmee de emissiereductie van emissiearme stalsystemen.

4. Onderzoeken, rapporten en adviezen

De discussie over het rendement van emissiearme stalsystemen is bij uitstek zeer technisch. De afgelopen jaren zijn er diverse onderzoeken, rapporten en adviezen verschenen over de werking en het rendement van stalsystemen. De rapporten spelen een belangrijke rol in de juridische discussie. Ik licht de onderzoeken hierna kort toe.

4.1. CBS-studie (2019)²¹

Het CBS heeft op verzoek van de Commissie van Deskundigen Meststoffenwet (hierna: CDM) een studie uitgevoerd naar Stikstof (N)-verliezen uit mest in stallen en mestopslagen van een aantal praktijkbedrijven in de periode 2015-2017. Dit is gedaan op basis van stikstof- en fosfaatgehalten in veevoer, dierlijke producten en mest. De stikstofverliezen zijn afgeleid op basis van analyses van de verhouding van stikstof- en fosfaatgehalten (hierna: N/P-verhouding) in urine en feces (excreties) door het dier, en de N/P-verhouding in de mest in stallen en mestopslagen.

De CBS-studie omvat een data-analyse waarbij verschillende databestanden aan elkaar zijn gekoppeld. Er is geen bedrijfsspecifieke informatie gebruikt, zoals bijvoorbeeld rantsoenen. Dit heeft invloed op de nauwkeurigheid van de gebruikte data. In dat licht

beschouwd kunnen op basis van de resultaten alleen algemene conclusies worden getrokken.

Uit de studie blijkt dat, over het geheel genomen, de stikstofverliezen uit mest in stallen en mestopslagen gemiddeld groter zijn dan eerder is berekend via emissiefactoren volgens het National Emission Model Agriculture (hierna: 'NEMA'),²² dat als input dient voor de nationale emissieregistraties. De stikstofverliezen uit emissiearme stallen blijkt gemiddeld genomen niet kleiner te zijn dan die van reguliere, niet emissiearme stalsystemen. Het verschil wordt volgens het CBS waarschijnlijk veroorzaakt door een onderschatting van ammoniakemissies uit emissiearme stallen. Hiermee ontstaat het beeld dat de effectiviteit van emissiearme stallen, om ammoniakemissie te beperken, minder groot lijkt dan wordt verondersteld met als gevolg dat de ammoniakemissiefactoren voor die emissiearme stalsystemen niet juist zijn, maar te laag. Belangrijk te vermelden is dat het CBS-onderzoek niet voor alle emissiearme stalsystemen inzicht verschaft.

4.2. CDM-advies (2020)²³

Op verzoek van de Minister van LNV heeft de CDM op 18 juni 2020 een advies uitgebracht. Het omvat een analyse van de mogelijke implicaties van de voorgenomen CBS-studie. De CDM onderschrijft de belangrijkste bevindingen uit de CBS-studie, maar is van mening dat het ontbreekt aan robuuste metingen van de ammoniakemissie uit emissiearme stallen om de implicaties van de CBS-studie volledig kwantitatief te duiden. Volgens de CDM is meer systeembenadering en in-situ monitoring²⁴ van emissies nodig. Dit omdat een veelheid van factoren het succes of het falen van emissiearme stallen bepaalt. Er is volgens de CDM tot nu toe onvoldoende verificatie en controle geweest. Monitoring van emissies uit stallen maakt een betere controle mogelijk.

De CDM sluit niet uit dat vooral ammoniakemissies uit de melkveestallen groter zijn dan in de berekeningen tot nu toe is aangegeven, maar acht een aantal acties noodzakelijk om de consequenties van de CBS-studie beter te doorgronden en om te komen tot een betere analyse van de effectiviteit van emissiearme stallen.

21. Van Bruggen, C. & Geertjes K., "Stikstofverliezen uit opgeslagen mest. Stikstofverlies berekend uit het verschil in verhouding tussen stikstof en fosfaat bij excretie en bij mestafvoer", CBS, oktober 2019.

22. Het model NEMA berekent de ammoniakemissies uit stallen op basis van de emissiefactoren uit de Regeling ammoniak en veehouderij (Rav).

23. Commissie Deskundigen Meststoffenwet, "Stikstofverliezen uit mest in stallen en mestopslagen", 18 juni 2020.

24. In-situ monitoring is het observeren en/of meten van gebeurtenissen op hun oorspronkelijke plaats (Latijn: situs).

4.3. Adviescollege Meten en Berekenen Stikstof (2020)²⁵

Volgens het Adviescollege Meten en Berekenen Stikstof zijn de NEMA-emissiefactoren voor stalsystemen gebaseerd op emissiemetingen van 20 tot 15 jaar geleden. Dit zou verbeterd kunnen worden door concentratiemetingen bij stalsystemen in de praktijk uit te voeren. Er is volgens het Adviescollege namelijk behoefte aan meer recente metingen aan stalemissies onder huidige praktijkomstandigheden. Daarnaast is volgens het Adviescollege aanvullend onderzoek nodig naar gasvormige stikstofverliezen uit emissiearme stallen, gelijktijdig met berekeningen van de gasvormige stikstofverliezen volgens de massabalansmethode. Dit onderzoek dient zoveel mogelijk gerelateerd te worden aan de processen en het management dat plaatsvindt in de stal.

Belangrijk te melden is dat voor de huidige emissiearme stalsystemen niet in alle gevallen sprake is van oudere metingen. De conclusie van het Adviescollege dat voor veel stalsystemen sprake is van oudere metingen gaat mijns inziens dus niet zonder meer op voor alle stalsystemen.

4.4. Praktijkmeetonderzoek (WUR, CLM, Monteny, 2021)²⁶

Uit de desbetreffende praktijkmetingen is gebleken dat de gemiddelde emissie van de twaalf bedrijven met een regulier stalstelsel, overeenkwam met (niet significant afweek van) de Rav-emissiefactor voor dat stalstelsel (Rav-code A1.100). Uit de metingen aan de zes melkveestallen met een emissiearm (vloer)stelsel bleek echter dat de gemiddelde gemeten ammoniakemissie wel significant afweek (hoger was) dan de gemiddelde emissiefactor uit de Rav. De gemeten emissies weken daarentegen niet significant af van de emissiefactor voor een reguliere, niet-emissiearme stal. Dit betekent volgens het rapport dat de in het onderzoek betrokken emissiearme melkveestalsystemen in de praktijk niet significant beter presteerden (geen lagere emissie hadden) dan de reguliere, niet-emissiearme stalsystemen.

Uit het rapport komt verder naar voren dat door verstrengeling van bedrijfsspecifieke factoren op de onderzochte bedrijven, zoals voer- en ventilatiemanagement, effecten op de gemeten emissie niet (eenvoudig) kunnen worden toegewezen aan een specifieke factor.

Het rapport beschrijft de resultaten van, onder meer, ammoniakemissiemetingen onder praktijkcondities

op 18 melkveebedrijven met reguliere (traditionele) stallen en emissiearme stallen. Van belang te vermelden is dat het merendeel van alle relevante emissiearme stalssystemen niet tot de onderzochte stalssystemen behoorden. Het gaat zelfs om stalssystemen die op dit moment überhaupt niet meer worden verkocht. Maar een beperkt aantal onderzochte emissiearme stalssystemen mag op dit moment bij nieuwbouw of vervanging nog worden toegepast.

4.5. RIVM Rapport 2018-0163 (2018)²⁷ en rapport CDM werkgroep NEMA²⁸

Door het RIVM wordt de ammoniakconcentratie in de lucht gemeten om te volgen welk effect maatregelen hebben gehad, die zijn genomen om de schadelijke effecten van ammoniak terug te dringen. Als de metingen van de ammoniakconcentraties en de gerapporteerde emissies naast elkaar worden gezet, dan is te zien dat deze vanaf 2005 uiteen lopen. De concentraties vertonen een stijgende lijn, terwijl de emissies een dalende lijn vertonen. Het RIVM heeft dit nader onderzocht. Voor driekwart is dit verklaarbaar vanwege atmosferische en chemische processen. Voor het overige is de CDM gevraagd een analyse uit te voeren naar factoren die er mogelijk toe hebben geleid dat de werkelijke ammoniakemissies in de periode 2005-2016 niet of minder sterk zijn gedaald dan de gerapporteerde ammoniakemissies. Er is hierbij geen volledige en systematische onzekerheidsanalyse uitgevoerd van alle relevante factoren in de NEMA-methodiek. Er zijn in dit onderzoek drie factoren geïdentificeerd die een rol zouden kunnen spelen bij de verklaring van het overige verschil tussen het verloop van gerapporteerde emissies en de gemeten concentraties; i) de emissiereductie door emissiearme stallen, ii) de afzet van mest buiten de Nederlandse landbouw en iii) de toepassing van emissiearme mesttoedieningstechnieken. De CDM heeft in het advies een aantal factoren weergegeven (o.a.) verminderde werking combi-luchtwassers waardoor de emissies tussen 2005 en 2016 mogelijk minder sterk zijn gedaald.

Naar aanleiding van deze onderzoeken, heeft het CBS derhalve in 2019 de studie uitgevoerd naar Stikstof (N)-verliezen uit mest in stallen en mestopslagen van een aantal praktijkbedrijven in de periode 2015-2017 met vervolgens het advies de CDM in 2020. Dit is hierboven reeds besproken.

25. Adviescollege Meten en Berekenen Stikstof, "Meer meten, robuuster rekenen", 15 juni 2020.

26. WUR, CLM, Monteny Milieu Advies "Monitoring van methaan-, ammoniak-, en lachgasemissies uit melkveestallen; Praktijkmetingen in de periode oktober 2018-februari 2020", juli 2021 (WUR rapport 1286).

27. Rapport CDM-werkgroep NEMA, "Analyse van de ammoniakemissie uit de landbouw in de periode 2005-2016", 2018.

28. RIVM Rapport 2018-0163, "Ontwikkelingen in emissies en concentraties van ammoniak in Nederland tussen 2005 en 2016"

4.6. WUR-rapport 1082 (2018)²⁹

Er zijn twee onderzoeken uitgevoerd door Wageningen University & Research (hierna: WUR) die betrekking hebben op het geurreducerend vermogen van verschillende luchtwassers. In deel 1³⁰ heeft een oriënterend onderzoek plaatsgevonden naar de werking van de gecombineerde luchtwassers. Naar aanleiding van deze resultaten is vervolgens een steekproef uitgevoerd naar de werking van luchtwassers in de praktijk, hetgeen heeft geleid tot deel 2 van het rapport. Uit dit onderzoek komt naar voren dat de prestatieniveaus van de onderzochte combi-luchtwassers lager lag dan het vereiste reductieniveau in de Regeling geurhinder en veehouderij (Rgv). Daarnaast komt uit dit onderzoek naar voren dat ook indicatieve metingen van de ammoniakverwijdering zijn uitgevoerd en dat voor de bemeten combiwassers in zijn algemeenheid geldt dat sprake is van veel lagere ammoniak-rendementen dan de waarde van 85% waarvan uitgegaan wordt in de Rav. Vanwege het feit dat ten aanzien van ammoniak sprake was van indicatieve metingen, zijn hieraan echter geen conclusies verbonden.

4.7. Bevindingen

Op basis van deze onderzoeken, rapporten en adviezen wordt de betrouwbaarheid van de Rav-emissiefactoren ter discussie gesteld. Het gaat evenwel om algemene onderzoeken waarbij niet alle emissiearme stalsystemen daadwerkelijk zijn onderzocht. In sommige onderzoeken gaat het zelfs om onderzoek naar stalsystemen die thans niet meer kunnen worden toegepast. Verder is het bewuste CBS-rapport een theoretische benadering, terwijl bij het toekennen van een Rav-emissiefactor proefstallen daadwerkelijk feitelijk zijn bemeten volgens een bepaald meetprotocol. De algemene conclusie uit het CBS-rapport dat de emissiereductie van emissiearme stalsystemen wellicht wordt onderschat kan mijns inziens dan ook niet worden doorgetrokken naar alle emissiearme stalsystemen. Het CBS-rapport is daarvoor veel te grofmazig en grootschalig opgezet en kent te weinig verfijning en uitsplitsing naar de verschillende bedrijven en stalsystemen. Dit geldt ook voor de overige onderzoeken. Algemene twijfel kan er niet toe bijdragen dat de Rav-emissiefactoren niet meer mogen worden gehanteerd. Te meer, omdat het toekennen van een Rav-emissiefactor aan een bepaalde standaard is verbonden met als onderdeel het feitelijk bemeten van het desbetreffende emissiearme stalsysteem. Daarnaast is voor de wetgever tot op heden ook geen aanleiding ontstaan om

de Rav-emissiefactoren in algemene zin bij te stellen.³¹

Nu mijns inziens niet in zijn algemeenheid kan worden gesteld dat emissiearme stalsystemen in de praktijk minder goed presteren, is inmiddels wel gebleken dat de werking van een emissiearm stalsysteem afhangt van het ontwerp, onderhoud en gebruik. Er zijn verschillende aspecten te benoemen waardoor de situatie in de praktijk wezenlijk kan afwijken van de condities waaronder de proefstalmetingen zijn verricht en waarvoor is gestandaardiseerd. Deze factoren, bijvoorbeeld voersamenstelling, de met mest besmeurde oppervlakte per dierplaats en het onderhoud van de stal en de frequentie van de mestschuif, zijn van invloed op de ammoniakemissie van emissiearme stalsystemen in de praktijk. Dit brengt een andere benaderingswijze met zich mee.

Inmiddels zijn er tientallen rechtbankuitspraken die aan de hand van de bovengenoemde rapporten en adviezen van oordeel zijn dat bij de beoordeling van aanvragen om een natuurvergunning niet zonder meer mag worden uitgegaan van ammoniakemissiefactoren zoals die in de Rav staan. Behalve de uitspraken van de rechtbank Oost-Brabant, gaat het om twijfel over de Rav-emissiefactoren in hun algemeenheid. In de volgende paragraaf zal ik de belangrijkste rechtbankuitspraken toelichten.

5. Rechtspraak

De problemen met emissiearme stalsystemen waar agrarische bedrijven vandaag de dag mee te maken hebben, is kenbaar geworden in de juridische procedures. De emissiereductiefactoren worden betwist in procedures tussen milieuorganisaties, agrarische bedrijven en bevoegd gezag. Indien we naar de verschillende rechtbankuitspraken kijken gaat het in alle gevallen om zaken waarin de door de veehouderij aangevraagde natuurvergunning door de provincie is verleend voor de wijziging of uitbreiding van een bestaande activiteit die ten opzichte van de referentiesituatie volgens de provincie niet leidt tot een toename van stikstofdepositie. Op basis van de Logtsebaan-uitspraak zou sprake zijn van intern salderen. De insteek is namelijk dat de extra stikstofemissie die de uitbreiding van de veehouderij veroorzaakt wordt weggenomen door de toepassing van een emissiearm stalsysteem, waardoor geen sprake is van een toename van stikstofdepositie.

De eerste zaak over de Rav-emissiefactoren die veel stof deed opwaaien is de uitspraak van de rechtbank Noord-Nederland van 11 maart 2021.³² In deze zaak was een natuurvergunning verleend voor het

29. WUR-rapport 1082 "Evaluatie geurverwijdering door luchtwassers bij stallen, Deel 2: Steekproef rendement luchtwassers in de praktijk", Wageningen maart 2018.

30. WUR-rapport 1081, "Evaluatie geurverwijdering door luchtwassersystemen bij stallen : Deel 1: Oriënterend onderzoek naar werking gecombineerde luchtwassers en verschillen tussen geurlaboratoria", Wageningen maart 2018.

31. Kamerbrief 17 mei 2021, kenmerk DGA-DAD / 21106240.

32. Rb. Noord-Nederland (vzr.) 11 maart 2021, ECLI:NL:RBNNE:2021:810.

uitbreiden van een melkveehouderij. In de procedure tegen de natuurvergunning wordt echter gesteld dat over de emissiereductie van het stalsysteem daadwerkelijk aantoonbare wetenschappelijke onzekerheid bestaat. Deze onzekerheid zou worden bevestigd door het CBS-rapport³³ en het CDM-advies.³⁴ Het gevolg zou zijn dat niet met zekerheid kan worden gezegd dat de stikstofdepositie niet zal toenemen en dat derhalve wordt voldaan aan de zekerheidsvereisten die de Habitatrichtlijn stelt. De voorzieningenrechter stelt vast dat de door de provincie gehanteerde Rav-emissiefactor maar een indicatie geeft voor wat betreft de daadwerkelijke emissie van NH³ per omschreven stalsysteem. Volgens de rechter blijkt uit het CBS-rapport en CDM-advies dat er twijfel bestaat over het daadwerkelijke rendement en daarmee de emissiereductie van emissiearme stalssystemen. Dit heeft volgens de rechter tot gevolg dat niet zonder meer uitgegaan mag worden van de Rav-emissiefactoren. Nu niet met zekerheid kan worden gesteld dat de uitbreiding van de veehouderij geen toename van stikstofdepositie veroorzaakt en niet leidt tot een aantasting van het Natura 2000-gebied, had de provincie de natuurvergunning niet mogen verlenen. Voor dit oordeel vindt de rechter steun in de PAS-uitspraak,³⁵ omdat daaruit zou volgen dat voor het bepalen van de omvang van de emissie van de aangevraagde activiteiten niet zonder meer aansluiting kan worden gezocht bij de emissiefactoren die in de Rav voor bepaalde emissiearme stalssystemen zijn opgenomen.

Anders dan de uitspraak van de rechtbank Noord-Nederland laat de (tussen)uitspraak van de rechtbank Oost-Brabant³⁶ van 9 april 2021 een mogelijke middenweg zien die zou kunnen worden gekozen bij onzekerheid over de effectiviteit van een luchtwasser. In deze zaak gaat het om een omgevingsvergunning voor een varkenshouderij met een biologische combiwasser. De omgevingsvergunning zag ook mede op de activiteit 'natuur'. Tegen de vergunning was beroep ingesteld. In beroep werd de effectiviteit van de combiluchtwassers ter discussie gesteld. Uit indicatieve metingen zou namelijk blijken dat combiluchtwassers minder ammoniak verwijderden dan waarvan in de Rav is uitgegaan. Daarvoor is geweest op de in paragraaf 5 beschreven rapporten. De rechtbank ziet in deze rapporten echter geen aanleiding voor het oordeel dat de emissiefactoren in de Rav voor wat betreft luchtwassersystemen in hun algemeenheid onjuist zijn. Op basis van de onderzoeken ten behoeve van de vaststelling van de ammoniakemissie per dierplaats per jaar van een stalstelsel, is voldoende aannemelijk dat het desbetreffende stalstelsel in staat is om deze emissiefactor te halen onder de omstandigheden waarbij de proefmetingen zijn uitgevoerd. De rechtbank vraagt zich wel af of het desbetreffende luchtwassersysteem ook in

iedere stal op dezelfde wijze zal presteren. De daadwerkelijke prestaties van het luchtwassersysteem hangen af van het ontwerp, het onderhoud en het gebruik van het stalstelsel in het afzonderlijke bedrijf, aldus de rechtbank. De provincie had hiervan iets moeten vinden. Nu staat onvoldoende vast dat geen sprake is van een toename van stikstofdepositie. De rechtbank onderschrijft derhalve dat er discussie zou kunnen ontstaan over de effectiviteit van de luchtwasser, maar geeft ook tevens een aantal oplossingsrichtingen aan om toch met voldoende (wetenschappelijke) zekerheid te kunnen concluderen dat een bepaalde activiteit binnen het kader van artikel 2.7, tweede lid van de Wnb kan worden toegestaan.

De rechtbank biedt de volgende handvatten:

1. Grenswaarde en monitoring

In de omgevingsvergunning kan een grenswaarde in een voorschrift worden opgenomen om te borgen dat de ammoniakemissie beperkt blijft tot een X aantal kg NH³ per jaar. Ook moet in de voorschriften de monitoring van de ammoniakemissie verplicht worden gesteld. In dat geval is geen natuurvergunning nodig als vervolgens met dit voorschrift is verzekerd dat de stikstofemissie per saldo (via interne saldering) niet toeneemt.

2. Passende beoordeling systemen

Een tweede mogelijkheid is dat de provincie een passende beoordeling (waardoor ook een vergunningplicht ontstaat) verricht voor het toe te passen stalstelsel. Beoordeeld zal moeten worden of de effectiviteit van de in te zetten luchtwasser voldoende vaststaat. Ook dan zou er voor gekozen kunnen worden om een emissieplafond in de vergunning op te nemen om alsnog voldoende zekerheid op dat punt te verkrijgen, al dan niet gecombineerd met monitoringsvoorschriften.

3. Weigeren vergunning

De derde mogelijkheid is dat de natuurvergunning wordt geweigerd, omdat onvoldoende vaststaat dat geen sprake is van een toename van de stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden.

Vervolgens heeft de rechtbank Midden-Nederland op 22 september 2021³⁷ van acht veehouderijen de natuurvergunning vernietigd voor de uitbreiding van een veehouderij. Ook in deze zaken ging het om de toepassing van een emissiearm stalstelsel. De rechtbank komt tot de conclusie dat er twijfel bestaat over de juistheid van de Rav-emissiefactoren voor emissiearme stalssystemen. Dit leidt tot het oordeel dat de voorspelde reducties van emissie niet voldoende zeker zijn en de emissiefactoren dus vooralsnog niet, althans niet zonder nadere onderbouwing, mogen worden gebruikt. Een andere reden

33. Zie voetnoot 20.

34. Zie voetnoot 22.

35. ABRvS 19 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1603, r.o. 39.5.

36. Rb. Oost-Brabant 9 april 2021, ECLI:NL:RBOBR:2021:1601.

37. Rb. Midden-Nederland 22 september 2021, ECLI:NL:RBMNE:2021:4505, ECLI:NL:RBMNE:2021:4501, ECLI:NL:RBMNE:2021:4519, ECLI:NL:RBMNE:2021:4507, ECLI:NL:RBMNE:2021:4506, ECLI:NL:RBMNE:2021:4508, ECLI:NL:RBMNE:2021:4520, ECLI:NL:RBMNE:2021:4521. *M en R* 2021 / 115 m.nt. Ch.W. Backes.

waarom de rechtbank de emissiefactoren vooralsnog niet toepasbaar acht, is dat de provincie niet in staat is om handhavend op te treden indien sprake is van onvoldoende emissiereductie. Het toezicht op het voldoen aan de leaflet³⁸ ligt niet bij de provincie, omdat dit volgens de rechtbank is gekoppeld aan artikel 3.123 Activiteitenbesluit milieubeheer waarvoor het college van burgemeester en wethouders het bevoegd gezag is. Verder is het opmerkelijk dat de rechtbank het kabinet en de wetgever oproept om met goed doordachte generieke maatregelen te komen waar natuurorganisaties, bedrijven, burgers en lokale overheden mee verder kunnen in concrete gevallen. Volgens de rechtbank lijkt het er namelijk op dat iedereen elkaar nu afwachtend aankijkt, terwijl de stikstofproblematiek een maatschappelijk vraagstuk is dat een individuele zaak bij de rechtbank overstijgt.

Op 11 januari 2022 heeft de rechtbank Oost-Brabant³⁹ opnieuw vastgesteld dat bij het beoordelen van een aanvraag voor een natuurvergunning niet zonder meer van de haalbaarheid van de Rav-emissiefactoren mag worden uitgegaan. Ook in deze zaak stond de vraag centraal of de inzet van combiluchtwassers op varkensstallen significante gevolgen door stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden voorkomt. Het antwoord op deze vraag kan volgens de rechtbank niet rechtstreeks worden ontleend aan de Rav. Omdat het positieve effect van luchtwassers afhankelijk is van verschillende factoren, is onzeker of dit effect blijvend kan worden bereikt. Anders dan de uitspraak van 9 april 2021⁴⁰ komt de rechtbank Oost-Brabant nu tot het oordeel dat sommige technische oplossingen kunnen worden beschouwd als beschermingsmaatregelen en kunnen worden betrokken bij de vereiste passende beoordeling. De rechtbank biedt in deze tussenuitspraak de provincie de gelegenheid een natuurvergunning met voorschriften te verlenen waarin de beschermingsmaatregelen worden geborgd. Anders dan de andere rechtbankuitspraken, is de rechtbank Oost-Brabant van oordeel dat deze route de mogelijkheid biedt om de impasse vanwege de onzekerheid over de juistheid van de Rav-emissiefactoren te doorbreken.

Een andere uitspraak van de rechtbank Oost-Brabant⁴¹ is de zaak waarin ook de deskundige, de Stichting Advisering Bestuursrechtspraak (hierna: StAB), is ingeschakeld om specifiek te onderzoeken hoe het rendement van het emissiearme stalsysteem BWL 2010.34.V8 (A 1.13) is bepaald en of het beloofde rendement ook kan worden behaald. De rechtbank is naar aanleiding van de bevindingen in het StAB-advies over de totstandkoming van deze Rav-factor van oordeel dat in dit geval niet van de Rav-factor

voor het stalsysteem A 1.13 kon worden uitgegaan. Volgens de rechtbank zijn er veel factoren van invloed op de daadwerkelijke ammoniakemissie in een aangevraagd project. Er kunnen meerdere beschermingsmaatregelen worden getroffen. Denk hierbij aan het voorschrijven van een bepaalde voersamenstelling, het voorschrijven van een bepaalde oppervlakte per dierplaats en een hogere mestschuifrequentie dan in de stalbeschrijving staat opgenomen. De veehouder kan kiezen en de provincie zal deze keuzes moeten onderzoeken. Wederom een uitspraak waarin een oplossingsrichting wordt geboden.

Op 11 mei 2022 heeft de rechtbank Overijssel⁴² meerdere uitspraken gedaan over natuurvergunningen die zijn verleend aan veehouders. In de meeste gevallen oordeelt de rechtbank wederom dat niet met zekerheid kan worden gezegd dat het houden van vee de Natura 2000-gebieden niet zal aantasten. De rechtbank is ook in deze zaken van oordeel dat niet zonder meer aansluiting kan worden gezocht bij de emissiefactoren van emissiearme stalsystemen. Volgens de rechtbank bestaat namelijk twijfel of de emissiearme stalsystemen in deze concrete gevallen wel leiden tot de verwachte verlaging van stikstofuitstoot. Opmerkelijk is dat de rechtbank in een aantal zaken wel van oordeel is dat uitgegaan mocht worden van de Rav-emissiefactor voor een regulier stalsysteem, terwijl de emissiefactor voor dit stalsysteem op dezelfde wijze tot stand komt als voor emissiearme stalsystemen. Alleen waren de gevolgen van het weiden van het vee volgens de rechtbank ten onrechte niet in de beoordeling betrokken en zijn ook in deze zaken de natuurvergunningen vernietigd.

Tot slot heeft de rechtbank Oost-Brabant⁴³ in een zaak waarin beroep was ingesteld tegen een omgevingsvergunning met natuurtoestemming voor het wijzigen en het uitbreiden van de veehouderij met een vleesvarkensstal, geoordeeld dat met aanvullende voorschriften de omgevingsvergunning in stand blijft. In aansluiting op de uitspraak⁴⁴ van de rechtbank Oost-Brabant van 11 januari 2022, zoals hierboven is besproken, is deze uitspraak ook een voorbeeld van hoe, ondanks alle discussie over emissiearme stalsystemen, een omgevingsvergunning met natuurtoestemming voor een nieuwe stal toch kan worden verleend. Ook in deze zaak is de rechtbank niet zeker of een biologische combiluchtwasser in iedere varkensstal op dezelfde wijze zal presteren en zal blijven presteren, maar ziet men

38. Zie voetnoot 19.

39. Rb. Oost-Brabant 11 januari 2022, ECLI:NL:RBOBR:2022:21.

40. Zie voetnoot 35.

41. Rb. Oost-Brabant 8 april 2022, ECLI:NL:RBOBR:2022:1323.

42. Rb. Overijssel 11 mei 2022, ECLI:NL:RBOVE:2022:1225, ECLI:NL:RBOVE:2022:1227, ECLI:NL:RBOVE:2022:1228, ECLI:NL:RBOVE:2022:1230, ECLI:NL:RBOVE:2022:1231, ECLI:NL:RBOVE:2022:1233, ECLI:NL:RBOVE:2022:1235, ECLI:NL:RBOVE:2022:1238, ECLI:NL:RBOVE:2022:1240, ECLI:NL:RBOVE:2022:1241, ECLI:NL:RBOVE:2022:1242.

43. Rb. Oost-Brabant 24 mei 2022, ECLI:NL:RBOBR:2022:2090.

44. Zie voetnoot 38.

toch een oplossingsrichting om de omgevingsvergunning met natuurtoestemming in stand te laten. De omgevingsvergunning met natuurtoestemming voorzigt in deze zaak al middels een voorschrift in een controle van de luchtwasser voor ingebruikname. De rechtbank heeft dit voorschrift aangepast, zodat ook aanwijzingen kunnen worden gegeven over de plaatsing van de Ph-sensoren in het systeem overeenkomstig de aanbevelingen van de WUR. Ook heeft de rechtbank een extra voorschrift opgenomen om een ammoniakverwijderingsrendementsmeting te laten verrichten. Middels deze voorschriften is volgens de rechtbank voldoende geborgd dat de biologische combiluchtwassers het beloofde rendement zullen halen en de ammoniakemissie niet zal toenemen ten opzichte van de referentiesituatie, zodat de nieuwe stal in gebruik kan worden genomen en gehouden zonder significante gevolgen voor de nabijgelegen Natura 2000-gebieden. Een inhoudelijke passende beoordeling is dan volgens de rechtbank niet noodzakelijk.

In de bovengenoemde diverse rechtbankuitspraken is de kern van de discussie gelegen in de vraag of de emissiefactoren die volgen uit de Rav en die bij toepassing leiden tot een bepaalde, berekende emissiereductie, wel overeenkomen met de werkelijke situatie. Uit de rechtbankuitspraken blijkt dat bij de toetsing aan artikel 2.7 Wnb niet zonder meer van de haalbaarheid van de emissiefactoren in de Rav mag worden uitgegaan en dat bij het aan de orde zijnde geclaimd emissiearme stalsysteem niet van de Rav-factor mocht worden uitgegaan. Op voorhand kunnen significante effecten niet worden uitgesloten, waardoor interne saldering niet van toepassing is, maar alsnog een natuurvergunningplicht met passende beoordeling aan de orde is. Er kan niet op basis van artikel 6, derde lid van de Habitatrichtlijn met vereiste zekerheid worden gesteld dat een emissiearm stalsysteem in ieder stal op dezelfde wijze zal presteren en zal blijven presteren conform de emissiefactor in de Rav. Van belang is echter wel dat de relevante rechtbankuitspraken een verschillende benaderingswijze laten zien van de hierdoor ontstane potentiële onzekerheid over de vraag welke emissiereductie kan worden bereikt. Het is nu wachten op een uitspraak van de Afdeling⁴⁵ waarmee duidelijkheid ontstaat over de vraag of nog uitgegaan mag worden van de emissiereductiefactoren uit de Rav. Maar zoals de rechtbank Midden-Nederland reeds een oproep deed, is een actie van het kabinet en

de wetgever in dezen meer op zijn plaats. Een duidelijke hartenkreet die het kabinet en de wetgever hopelijk ook ter harte neemt, zodat de veehouderij zekerheid en perspectief krijgt om aan de toekomst te kunnen werken. Niettemin wil ik graag in de navolgende paragraaf een aantal oplossingsrichtingen benoemen waarvan ik hoop dat deze ook worden toegepast, zodat innovatie in de veehouderij niet stagneert, ondanks de twijfel en discussie over emissiearme stalsystemen.

6. Oplossingsrichtingen

Terwijl innovatief ondernemerschap van de landbouw essentieel is bij het oplossen van de stikstofproblematiek,⁴⁶ is inmiddels duidelijk geworden dat de aanleg van een emissiearm stalsysteem niet zonder slag of stoot gaat. Om een ontwikkeling met behulp van een emissiearm stalsysteem, ondanks alle twijfel en discussie, toch te kunnen laten plaatsvinden en stand te laten houden in een procedure, zie ik in individuele gevallen mogelijkheden om toch te kunnen blijven ontwikkelen. Daarnaast zijn naar mijn mening meer duurzame aanpassingen aan het stelsel van regelgeving noodzakelijk. Ik zal de verschillende oplossingsrichtingen achtereenvolgens schetsen.

6.1. Maatwerk -> (gebruiks)voorschriften en monitoring

Bij de behandeling van de verschillende rechtbankuitspraken is duidelijk geworden dat de rechtbank Oost-Brabant, anders dan de andere rechtbanken, geen twijfel lijkt te hebben over de wettelijke vastgestelde emissiefactoren in hun algemeenheid. Wel heeft de rechtbank twijfel over de werking van een emissiearm stalsysteem op bedrijfsniveau. De daarvoor gegeven oplossingsrichtingen bieden naar mijn mening houvast om toch in de agrarische sector in individuele gevallen te kunnen blijven innoveren door toepassing te geven aan emissiearme stalsystemen. In het kader van rechtszekerheid is het van belang dat bij toetsing aan de norm van artikel 2.7, tweede lid van de Wnb toch betekenis kan worden toegekend aan de in de Rav genoemde emissiefactoren. Ook al is de Rav geen regeling bij krachtens de Wnb, maar een regeling op basis van de Wet ammoniak en veehouderij, dan nog zou het een slechte ontwikkeling zijn om de Rav-emissiefactoren terzijde te leggen. Dit zal er immers voor zorgen dat de vergunningverlening voor de realisatie van een emissiearm stalsysteem wordt bemoeilijkt met als gevolg dat innovatie in de veehouderij stagneert.

Voor iedere situatie waarin het voornemen bestaat om een emissiearm stalsysteem toe te passen zal

45. Op 14 juni 2022 heeft er een zitting bij de Afdeling plaatsgevonden voor een achttal zaken waarin hoger beroep was ingesteld tegen de uitspraken van de rechtbank Midden-Nederland van 22 september 2021. Het provinciebestuur komt in alle acht de zaken in hoger beroep. In enkele zaken komen ook de veehouders en de Mobilisation for the Environment (MOB) en de Vereniging Leefmilieu in hoger beroep. Het gaat om de zaaknummers 202106900/1, 202106901/1, 202106903/1, 202106905/1, 202106908/1, 202106912/1, 202106915/1 en 202106916/1. Dit zullen de eerste uitspraken zijn die een antwoord geven op de vraag of nog uitgegaan mag worden van de emissiereductiefactoren uit de Rav.

46. Zie voetnoot 3 en 4.

maatwerk moeten worden verricht. Omstandigheden zoals het ontwerp, gebruik en onderhoud spelen een rol bij de vraag of vaststaat dat geen sprake is van een toename van de stikstofdepositie. In één van de rechtbankuitspraken⁴⁷ waarin de werking van een luchtwassysteem centraal stond, werd voorgesteld om een voorschrift op te leggen met een grenswaarde voor de toegelaten ammoniakemissie in combinatie met de verplichting tot monitoring van de ammoniakemissie. De vraag is wel of de ammoniakemissie ook gemakkelijk te monitoren is. De Rav-emissiefactoren zijn namelijk gebaseerd op een gemiddelde per jaar. Daarvoor zijn meerdere metingen verricht. Om die reden zou de monitoring op meerdere momenten in een jaar moeten plaatsvinden en waarbij het gemiddelde van die metingen voldoet aan de opgelegde grenswaarde.

6.2. Beschermingsmaatregelen

Een andere mogelijkheid is dat door middel van beschermingsmaatregelen wordt bewerkstelligd dat de benodigde ammoniak emissiereductie wordt behaald. Een beschermingsmaatregel is een maatregel die beoogt de eventuele schadelijke gevolgen die rechtstreeks uit een plan of project voortvloeien te voorkomen of te verminderen, teneinde ervoor te zorgen dat het plan of project de natuurlijke kenmerken van een Natura 2000-gebied niet zal aantasten. Beschermingsmaatregelen kunnen worden betrokken in een op basis van artikel 6, derde lid van de Habitatrictlijn te verrichten passende beoordeling van de gevolgen van een plan of project. Vanwege de beschermingsmaatregelen die worden genomen, kan worden volstaan met een beperkte passende beoordeling. Daarbij hoeft niet ingegaan te worden op de beoordeling van de gevolgen voor de instandhoudingsdoelstellingen van het gebied per habitatype of stikstofgevoelige leefgebieden. In dat geval is wel sprake van een natuurvergunningplicht.

Bij beschermingsmaatregelen moet je bij het toepassen van een luchtwassysteem denken aan doorlopende monitoring van ammoniak door middel van ammoniakensensoren en een betere regeling van Ph in het luchtwassysteem. Ook een verplichting tot verscherpte controle en beter procesmanagement zou als beschermingsmaatregel kunnen worden aangemerkt.⁴⁸ Vervolgens zullen de beschermingsmaatregelen dan middels voorschriften aan de natuurvergunning moeten worden verbonden. In geval er sprake is van emissiearme stalsystemen voor melkrundvee zou het vastleggen van de voersamenstelling, de oppervlakte per dier of dierplaats en de frequentie van de mestschuif als beschermingsmaatregelen⁴⁹ kunnen worden aangemerkt om vervolgens in de vorm van een voorschrift aan de vergunning te verbinden.

6.3. Maatwerkvoorschriften

In aanvulling op het Activiteitenbesluit milieubeheer kunnen ook maatwerkvoorschriften worden vastgesteld. Deze maatwerkvoorschriften zien dan op een goede werking van het emissiearme stalsysteem, zoals de frequentie van de mestschuif of voersamenstelling. Juist deze maatwerkvoorschriften zullen ertoe moeten bijdragen dat een goede werking van essentiële onderdelen van een emissiearm stalsysteem worden gewaarborgd. Daarbij merk ik op dat indien sprake is van intern salderen en er derhalve geen natuurvergunning is waaraan voorschriften kunnen worden gekoppeld, de provincie gebruik zou kunnen maken van bevoegdheden uit artikel 2.4 van de Wet natuurbescherming, de zogeheten aanschrijvingsbevoegdheid. Met de toepassing van deze bevoegdheid kan het project alleen onder bepaalde voorwaarden worden uitgevoerd.

Verder zijn mijns inziens ook duurzame aanpassingen aan het stelsel van regelgeving noodzakelijk om uit de stikstofimpasse te komen die innovatie momenteel lamlegt. Daartoe zie ik de volgende mogelijkheden.

6.4. Intern salderen en afromen

Zoals toegelicht, bestaat bij intern salderen geen vergunningplicht en daardoor kunnen ook geen voorschriften worden opgelegd. In het kader van rechtszekerheid, maar ook om het gebruik van de Rav-emissiefactoren onder voorwaarden te blijven toestaan, is het in mijn ogen noodzakelijk dat de aanpassing van een stal aan een vergunningplicht wordt onderworpen. Dit betekent dat intern salderen bij het gebruik van emissiearme stalsystemen weer vergunningplichtig wordt. Vervolgens zou ook onderzocht kunnen worden of op grond van intern salderen de bereikte emissiewinst door toepassing van een emissiearm stalsysteem kan worden afgeroomd om daarmee de depositie omlaag te brengen. Dit zien we ook bij extern salderen waarvoor geldt dat maar 70% van de overgenomen stikstofemissie mag worden gebruikt. Ook op deze manier wordt naast de toepassing van een emissiearm stalsysteem ook op andere wijze een bijdrage geleverd aan het verlagen van de stikstofbelasting.

Salderen op emissie is niet nieuw. Destijds bij de Interimwet ammoniak en veehouderij⁵⁰ werd al bij vergunningverlening gestuurd op het voorkomen dan wel beperken van overdadige ammoniakdepositie. Daartoe werden in de wet maximale depositienormen gesteld, waarbij als hoofdregel werd teruggegrepen op in het verleden verleende vergunningen. Laat dit ook een voorbeeld zijn om uit de stikstofcrisis te komen in plaats van opkoop van veehouderijbedrijven.

47. Zie voetnoot 35.

48. Zie voetnoot 38.

49. Zie voetnoot 40.

50. De Interimwet ammoniak en veehouderij gold vanaf 26 augustus 1994 tot 1 januari 2002. Op 1 januari 2002 trad de Wet ammoniak en veehouderij in werking.

6.5. Systeem dat stuurt op emissiedoelen

Op langere termijn is door de Taskforce Versnelling Innovatieproces Stalsystemen⁵¹ geadviseerd dat er een wettelijk systeem komt waarbij vergunningverlening en handhaving zijn gebaseerd op emissieplafonds en werkelijke emissies uit de stal. Hiervoor is nodig dat de emissies uit stallen met sensor- en datasystemen gemeten kunnen worden. In plaats van de huidige wet- en regelgeving die stuurt op inzet van specifieke technieken, zal er een wettelijk systeem moeten zijn waarmee sensor- en datasystemen zich kunnen kwalificeren voor gebruik binnen dit kader. Dit brengt een verandering met zich mee van middel- naar doelvoorschriften. Een vergunnings-, toezicht- en handhavingssysteem stuurt dan op emissiedoelen per veehouderijbedrijf. Stallen zouden dan een emissieplafond moeten krijgen voor de periode van de economische afschrijving van de stal.

Sturing op emissiedoelen past ook in de natuur- en stikstofdoelstelling en binnen de gedachte van meer maatwerk. Doel is om geen stikstofdepositie in natuurgebieden te laten toenemen of beter gezegd depositie te laten dalen. Depositieverlaging vindt plaats door te sturen op emissies. Emissies worden bepaald door stalsystemen. De werking van stalsystemen is weer afhankelijk van het gebruik, bedrijfsvoering en de specifieke omstandigheden op een bedrijf. Door een bedrijf een emissieplafond te geven, behoudt de veehouder de vrijheid zelf te kiezen voor een systeem in combinatie met een bepaalde bedrijfsvoering. Sturen op emissiedoelen is niet nieuw. Dit zien we namelijk ook bij de glastuinbouw. Daar is sprake van een CO²-plafond dat dient te worden gemonitord. Maar denk ook aan geluidmonitoring bij bedrijven die veel geluid produceren. Op individueel niveau is inzichtelijk wat er wordt geproduceerd en daar wordt op gestuurd en kan op worden gehandhaafd. De tijd zal echter leren of het advies van de Taskforce ook wordt omarmd.

7. Conclusie

Naar aanleiding van de PAS-uitspraak heeft het Adviescollege stikstofproblematiek een tweetal adviezen uitgebracht. Uit deze adviezen volgt dat innovatie in de veehouderij belangrijk is om te komen tot verlaging van stikstofdepositie. Het kan dan ook een belangrijke bijdrage leveren aan het oplossen van de stikstofcrisis. Het maatregelenpakket van de overheid ziet dan ook onder andere op het beschikbaar stellen van geld voor innovatieve toepassing. Daarnaast is ook een Taskforce Versnelling Innovatieproces Stalsystemen in het leven geroepen die heeft geadviseerd om op drie parallelle sporen het innovatieproces te versnellen. In kader hiervan

heeft de Crisis- en herstelwet de mogelijkheid geboden om vergunningverlening voor innovatoren te vereenvoudigen.

Toch blijkt dat innoveren in de veehouderij niet vanzelfsprekend is. Momenteel bestaat er namelijk een toenemende discussie over het daadwerkelijke effect van praktische toepassing van emissiearme stalsystemen. Dit heeft gevolgen voor het mechanisme van intern salderen. Van belang is dat de Rav-emissiefactoren op basis van wetenschappelijke inzichten tot stand komen. Er zijn vele algemene onderzoeken, rapporten en adviezen die aan de stelling dat het daadwerkelijke rendement van emissiearme stalsystemen te laag is, ten grondslag worden gelegd. Dit zie je ook in de verschillende rechtbankuitspraken terug. De kern van de discussie is gelegen in de vraag of de emissiefactoren die volgen uit de Rav en die bij toepassing leiden tot een bepaalde, berekende emissiereductie, wel overeenkomen met de werkelijke situatie. Toch zie je dat bij de verschillende rechtbankuitspraken sprake is van een verschillende benaderingswijze. Juist de rechtbank Oost-Brabant reikt daarin verschillende oplossingsrichtingen aan om de impasse vanwege de onzekerheid over de juistheid van de Rav-emissiefactoren, te doorbreken.

Gelet op de noodzaak van innovatie in de veehouderij, benoem ik een aantal oplossingsrichtingen om toch een individuele ontwikkeling met behulp van een emissiearm stalsysteem, ondanks alle twijfel en discussie, te kunnen laten plaatsvinden en stand te laten houden in een procedure. In individuele gevallen kan gedacht worden aan extra voorschriften en het nemen van beschermingsmaatregelen. Ten aanzien van meer duurzame systeemoplossingen denk ik aan intern salderen vergunningplichtig maken in combinatie met afroaming en het sturen op emissiedoelen door middel van emissieplafonds.

Vanwege het belang van onze prachtige agrarische sector, hoop ik dat innovatie nog meer aandacht krijgt en dat daarbij ook oplossingsgericht wordt nagedacht. Het kan niet zo zijn dat het merendeel van de gelden vanuit de overheid beschikbaar wordt gesteld voor opkoop van veehouderijbedrijven, terwijl innovatie in de veehouderij evengoed een belangrijke bijdrage kan leveren aan het oplossen van de stikstofcrisis. Er zijn daartoe immers volop kansen!

51. Kernteam Taskforce Versnelling Innovatieproces stalsystemen, "Ruimte voor ondernemerschap en innovatie", 19 november 2020.