

Position Paper

Rondetafelgesprek Vergunningverlening agrarische bedrijven

26 september 2023

Uw Kamercommissie spreekt over de vergunningverlening aan agrarische bedrijven. De Vereniging van Nederlandse Gemeenten gaat graag op uw uitnodiging in om hierover in gesprek te gaan.

Dit position paper is ingedeeld als volgt:

- We gaan eerst in op de vragen die de commissie gesteld heeft;
- Daaronder volgt onze visie rondom dit onderwerp.

Beantwoording van de vragen

1. Hoe verhoudt het vergunningstelsel zich tot de realisatie van doelen waaraan het kabinet zich heeft gecommitteerd (op het gebied van onder meer natuur, stikstof en water)? Hoe draagt het stelsel bij aan de realisatie van die doelen en in hoeverre kan het leiden tot uitkomsten die daar niet mee in lijn zijn?

Vergunningverlening heeft een toetsend karakter: getoetst wordt of de aangevraagde vergunning past binnen de huidige wet- en regelgeving, rekening houdend met de jurisprudentie. Aan beleidsdoelen kan niet worden getoetst. Wel is het mogelijk om een 'plus' te zetten op de vergunning door in gesprek te gaan met de aanvrager/veehouder om bovenwettelijke maatregelen te nemen om de emissie verder te beperken dan wettelijk is voorgeschreven. In de Gelderse Vallei zijn daar positieve ervaringen mee opgedaan. In het verlengde daarvan zijn er initiatieven om scherper te vergunnen. Een 'plus' op de vergunning draagt bij aan het realiseren van beleidsdoelen. Het bedrijfsspecifiek meten van het resultaat is dan noodzakelijk, zoals besproken in het voorgaande onder innovatie.

2. In hoeverre bestaan er verschillen tussen bevoegde gezagen in de voorwaarden die zij stellen aan de vergunningverlening? Welke beleidsvrijheid hebben zij daarbij in het huidige stelsel? Verandert dat als de Omgevingswet in werking treedt?

In het huidige stelsel heeft een veehouder een Omgevingsvergunning milieu nodig en een vergunning Wet Natuurbescherming. De veehouder is vrij om beide apart aan te vragen of gecombineerd aan te vragen als onderdeel van de omgevingsvergunning milieu (de vergunning Natuurbeschermingswet haakt dan aan op de omgevingsvergunning; dit wordt dan een omgevingsvergunning milieu en natuur). Wanneer de veehouder de beide vergunningen apart aanvraagt, dan is de provincie bevoegd gezag voor de vergunning Natuurbeschermingswet en de gemeente voor de omgevingsvergunning milieu. Wanneer de veehouder kiest voor de combinatie, dan is de gemeente het bevoegd gezag en vraagt een 'verklaring van geen bedenkingen' bij de provincie voor de natuur toestemming (vvgb). De combinatie van de omgevingsvergunning milieu en natuur borgt dat er geen verschil is tussen de beide vergunningen. Bij apart aanvragen is het risico dat de beide vergunningen van elkaar verschillen wat met toezicht en handhaving moet worden gerepareerd. Coördinatie van beide vergunning trajecten kan dit voorkomen.

- Beter zou zijn, vanuit het perspectief van vergunningverlening en handhaving, als er een restrictie komt op het apart aanvragen van beide vergunningen.

Het stelsel van omgevingsvergunning milieu en vergunning uit Wet natuurbescherming blijft in essentie onder de Omgevingswet bestaan. De vergunningen zijn gebaseerd op het aantal dieren en

het dierverblijf waarin zij zijn gehuisvest. De emissie per dierplaats is per (emissiearm) dierverblijf als emissiefactor vastgelegd in de Regeling ammoniak en veehouderij, onder de omgevingswet in de Omgevingsregeling van het Besluit activiteiten leefomgeving.

- Er is geen beleidsvrijheid om van de emissiefactoren af te wijken (de rechter accepteert dit ook niet), tenzij het gaat om innovaties (proefstallen). Hiervoor is ruimte gecreëerd in de Crisis- en herstelwet en onder de Omgevingswet.
- Het hanteren van een emissiewaarde/-factor voor innovatieve proefstallen vereist een degelijke onderbouwing. Dit vereist kennis bij vergunningverleners van omgevingsdiensten en/of provincies met een loket waar zij ondersteuning en advies kunnen vragen om de aanvraag voor een innovatie te kunnen beoordelen. Het Regieorgaan in oprichting lijkt de juiste plaats voor dit loket.

3. Wat zijn de belangrijkste wijzigingen in de vergunningverlening aan agrarische bedrijven op het moment dat de Omgevingswet in werking treedt?

Het systeem wordt anders, maar de inhoud blijft gelijk.

- De omgevingsvergunning beperkte milieutoets (OBM) vervalt en dit worden reguliere vergunningen met een korte procedure. De uitgebreide procedure gaat gelden voor de grotere bedrijven vanaf de IPPC-grens. Voor bedrijven met melkkoeien tot 200 stuks blijft de meldingsplicht behouden.
- De Wet ammoniak en veehouderij (Wav) vervalt. Hiermee vervallen de ammoniakregels voor zeer kwetsbare gebieden. Provincies kunnen in hun Omgevingsverordening zelf regels stellen voor deze gebieden. De bij de Wav behorende Regeling ammoniak en veehouderij (stalsystemen en emissiefactoren) is ondergebracht in de Omgevingsregeling. Zie ook beantwoording vraag 2.

4. Welke checks en balances zitten er in het huidige vergunningstelsel? Op welke gronden is het bijvoorbeeld mogelijk een vergunningaanvraag af te wijzen of een vergunning in te trekken?

De vergunning wordt verleend op basis van aantal dieren en de emissiefactor voor het dierverblijf (zie voorgaande). Bij het toezicht wordt gecontroleerd of voldaan wordt aan de vergunning, dus of het aantal dieren klopt en de emissiearme stal op de juiste manier is gebouwd en wordt gebruikt. Wanneer dit niet het geval is, dan treedt handhaving in werking om te corrigeren.

In 2019 heeft [het CBS gerapporteerd](#) dat het lijkt dat emissiearme systemen niet of minder lijken te werken. Dit is mede de aanleiding geweest dat de rechter de houdbaarheid van emissiefactoren in twijfel trekt. Met name die van emissiearme stalvloeren die worden toegepast in de melkveehouderij. Vervolgens heeft de [Wageningen Universiteit \(Live-Stack Research\)](#) onderzocht of de tegenvallende emissiereductie kan liggen aan het stal- en mestmanagement van de veehouder en indien dat zo is *best practices* aan te reiken voor zowel het management van de veehouder als voor toezicht en handhaving.

De rapportage bevat verbetervoorstellen voor de hele keten van stalontwerp tot toelating op de Regeling ammoniak en veehouderij en het toezicht en de handhaving als sluitstuk van de keten. Vergunningen kunnen alleen worden geweigerd als de aanvraag in strijd is met wet- en regelgeving en/of jurisprudentie.

Voor het intrekken van een vergunning moet een zeer goede grondslag zijn en voldoende bewijslast zijn verzameld. Dit kan dus niet zomaar. De ondernemer krijgt altijd een kans op herstel. Daarna volgen juridische procedures om de ondernemer te dwingen om aan de

vergunningvoorschriften te voldoen. Het intrekken van de vergunning komt zelden voor en dan alleen in extreme gevallen (ernstige gevolgen voor de leefomgeving).

5. Wat kan de Tweede Kamer doen om ervoor te zorgen dat het vergunningstelsel zo is ingericht dat het bijdraagt aan de realisatie van nagestreefde doelen?

- Aandringen op en zorgen voor heldere kaders, die stimuleren dat de innovatieketen snel en effectief werkt.
- Bij de minister aandringen op het ondersteunen van het Regieorgaan Versnelling innovatie emissiereductie duurzame veehouderij.
- Middelen regelen t.b.v. kennisinfrastructuur, capaciteit, opleiding voor het versterken van gemeenten en omgevingsdiensten om hun taken adequaat uit te kunnen voeren. Zo kunnen zij naast vinken ook vonken! Aandringen op een toezegging van de minister of anders hiervoor een amendement indienen bij de begrotingsbehandeling.
- Bij vaststelling van wet- en regelgeving goed nadenken over de uitwerking en uitvoering daarvan. De Kamer kan aandringen of regelen dat er een toetsmoment komt na verloop van tijd om te toetsen of beleidsdoelen worden behaald door de wetten en regels die het rijk invoert.

Toelichting op VNG visie

Vergunningverlening

Vergunningverlening volgt wet- en regelgeving. De bijdrage aan het realiseren van beleidsdoelen is beperkt tot het toetsen van vergunningaanvragen van veehouders aan de wettelijke kaders. Na het vallen van de PAS en doordat nieuwe casuïstiek ook tot nieuwe jurisprudentie leidt, zijn de kaders onduidelijk en onzeker geworden voor zowel de ondernemer als voor het bevoegd gezag. Dit houdt veehouders tegen om te investeren in emissiearme systemen en innovaties en belemmert een duurzame ontwikkeling van een vitaal platteland.

Vergunningverlening aan innovatieve stalsystemen kan wel een belangrijke bijdrage leveren aan het bereiken van de stikstofdoelen. Hiervoor is noodzakelijk dat de hele innovatieketen goed werkt. Behulpzaam voor gemeenten in die keten is een goede kennisinfrastructuur, een loket waar gemeenten/omgevingsdiensten terecht kunnen voor deskundige ondersteuning en advies om hun taken op gebied van vergunningverlening bij innovaties adequaat te kunnen uitvoeren. Het Regieorgaan Versnellen innovatie emissiereductie duurzame veehouderij dat op dit moment wordt opgericht en waar de VNG in wil participeren, kan hier een bijdrage aan leveren.

Vergunningverlening aan veehouderijen

De veehouder is een ondernemer die een vergunning nodig heeft om te kunnen produceren en een helder kader nodig heeft voor de toekomst. Na het vallen van de PAS is de toekomst onzeker geworden. Er zijn geen duidelijke kaders teruggekomen. Momenteel bepaalt de jurisprudentie het perspectief voor de veehouders. Veel vergunningen lopen vast of worden niet meer verleend. De onzekerheid en het gebrek aan perspectief weerhoudt de veehouders er van om te investeren. Terwijl het juist wenselijk is dat zij investeren in duurzame innovaties en emissiereductie voor het realiseren van beleidsdoelen en daarmee het behoudt van een vitaal platteland.

Boeren houden op dit moment vast aan de ruimte in hun vergunning. Dat wil zeggen dat zij de emissie/depositie ruimte die wordt gecreëerd door het toepassen van emissiearme of innovatieve

stalsystemen opvullen tot het vergunde niveau, ook omdat vaak nog steeds schaalvergroting nodig is om een inkomen te genereren en de gedane investering weer terug te verdienen. Dit draagt niet bij aan het realiseren van de beleidsdoelen.

- Een oplossingsrichting kan zijn dat het Rijk veehouders beloont voor duurzame investeringen, onder meer via subsidies en belastingen, maar ook een verdienmodel voor bijvoorbeeld maatschappelijke diensten, of meer mogelijkheden in het kader van multifunctionele landbouw kunnen daarbij helpen. Voorts kan helpen om meer uit te gaan van het principe 'van middel naar doelvoorschriften' wat een kwestie is van een jarenlange omschakeling. De veehouder moet in staat worden gesteld om de kosten voor duurzame innovaties en emissiereductie terug te verdienen en daarin vertrouwen te hebben, zodat de prikkel om uit te breiden en op te vullen wordt weggenomen. Dan is er ook een perspectief voor de toekomst.

Systematiek van vergunningverlening aan veehouderijen.

De bedrijfsemissie van ammoniakstikstof wordt berekend door het aantal dieren te vermenigvuldigen met de emissiefactor van het dierverblijf (huisvestingssysteem). De uitkomst wordt ingevoerd in Aerius om de stikstofdepositie te berekenen op gevoelige natuur in de omgeving. Omdat veel natuur overbelast is met stikstof mag de depositie niet toenemen. Dit betekent stilstand voor de veehouderijen. Zij kunnen alleen ontwikkelen/uitbreiden door het toepassen van emissiearme stalsystemen. Knelpunt is dat de rechter de emissiefactor onzeker vindt. Het is namelijk een gemiddelde van metingen op eerdere bedrijven gedurende de seizoenen en kan dus in specifieke gevallen naar boven afwijken. Daarom is volgens de rechter het gemiddelde niet bedrijfsspecifiek genoeg om te borgen dat de depositie niet toeneemt. Hierdoor ontstaat onzekerheid bij zowel de ondernemer als voor het bevoegd gezag.

Innovatie

Innovatie is een belangrijk spoor om de stikstofdoelen te bereiken door vergaande emissiereductie (naast de subsidieregeling voor het uitkopen van veehouderijbedrijven) te bewerkstelligen. Onderdeel van de innovatie van stalsystemen is ook het bedrijfsspecifiek meten van de ammoniakemissie. Daar is al positieve ervaring mee opgedaan en er worden daarom meer pilots ingericht. Dit komt tevens tegemoet aan de rechter die vraagt om bedrijfsspecifieke emissies. Het bedrijfsspecifiek meten van de ammoniakemissie met sensoren is een oplossingsrichting als dit wordt gekoppeld aan emissiedoelvoorschriften in de vergunning. Het borgen van de metingen en uitkomsten vergt nog veel inzet van alle partijen. Het Regieorgaan versnelling innovatie emissiereductie duurzame veehouder met de taakgroep meten met sensoren heeft de belangrijke taak om dit realiseren. De VNG participeert hierin en wil in oktober dit jaar het convenant Regieorgaan ondertekenen. Wij zetten ons in om een robuust stelsel te ontwikkelen voor het hanteren van doelvoorschriften in de vergunning en het meten met sensoren. Hiervoor is het volgende nodig:

- Meer en betere financiering van het stelsel, door bijvoorbeeld het afdekken van risico's.
- Investeren in een stevige en goed gecoördineerde kennisinfrastructuur.
- Investeren in personeel en opleidingen.
- Investeren in informatievoorziening en ICT.

Het huidige Interbestuurlijk Programma Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving (VTH) draagt op een aantal van deze vlakken al bij aan de versterking van het VTH-stelsel, maar bovengenoemde knelpunten zullen daarmee niet volledig opgelost worden.