

Vergaderjaar 2024–2025

28 973

Toekomst veehouderij

Nr. 258

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 19 december 2024

Voor een toekomstbestendige veehouderij is een nieuw stelsel van stalbeoordeling nodig. Samen met de Minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur (LVVN) werk ik hieraan in het programma Vernieuwing Stalbeoordeling. Zoals ook in het regeerprogramma vermeld, is het doel van het te vernieuwen stelsel van stalbeoordeling om innovaties voor het reduceren van stalemissies (ammoniak, fijnstof, geur, broeikasgassen) te beoordelen. Het stelsel van stalbeoordeling vormt daarmee een bouwsteen voor vergunningverlening, doelsturing, toepassing van continu meten en het met vertrouwen toepassen van innovaties. Voor broeikasgassen uit veehouderij gelden geen grenswaarden, zoals voor andere stalemissies, maar het stelsel kan ook hiervoor informatie bieden over de prestatie van technieken, systemen en maatregelen.

Het beoogde stelsel biedt een toetsingskader voor milieubelastende activiteiten en kan ook een basis bieden voor toestemmingverlening van Natura 2000-activiteiten. Zoals aangekondigd in het regeerprogramma informeer ik u bij deze, mede namens de Minister van LVVN, over de uitgangspunten voor het nieuwe stelsel en de vervolgstappen. Deze uitgangspunten zijn tot stand gekomen op basis van diverse adviesrapporten en stakeholdergesprekken. Er wordt voortgebouwd op de hoofdlijnen die in de eerdere Kamerbrieven van 30 juni 2023 (Kamerstuk 29 383, nr. 406) en 23 januari 2024 (Kamerstuk 28 973, nr. 254) zijn gecommuniceerd: publiek-private verantwoordelijkheid voor stalbeoordeling; toevoegen van de mogelijkheid tot continue bedrijfsmetingen; en integrale beoordeling van stalinnovaties.

Verantwoordelijkheden op de juiste plek

Om te toetsen of een stal voldoet aan de emissiegrenswaarden voor ammoniak en fijnstof en plaatselijke geurnormen wordt gebruik gemaakt

van emissiefactoren. Emissiefactoren drukken de emissie uit in een hoeveelheid per dierplaats per jaar. In het huidige stelsel van stalbeoordeling (ook wel de «Rav-systematiek» genoemd, die is overgegaan in de Omgevingswet) worden emissiefactoren voor emissiearme stalsystemen en technieken vastgesteld na metingen op meestal vier proeflocaties, conform het daartoe geldende meetprotocol. Deze emissiefactoren worden opgenomen in bijlagen V en VI van de Omgevingsregeling. Dit betekent dat om een nieuwe emissiefactor op te nemen, of een bestaande factor te wijzigen, een wijziging van de Omgevingsregeling nodig is, met het traject dat daarbij hoort. Volgens diverse onderzoeken (zie de hierboven genoemde Kamerbrieven) blijken technieken in de praktijk helaas minder of zelfs geen significante ammoniakemissiereductie te bieden. Hierin wordt ook gesteld dat de reguleringsystematiek in de gehele keten van ontwerp, beoordeling en gebruik van een emissiearm stalsysteem niet voldoende functioneert. In het huidige proces is het op detailniveau vaststellen van de systeembeschrijving met emissiefactor de verantwoordelijkheid van de Staatssecretaris van IenW. Het complexe proces daartoe verstoort de marktdynamiek waardoor producenten van emissiearme stalsystemen en technieken en veehouders onvoldoende in positie worden gebracht.

De eerste stap om veehouders en producenten van technieken beter in positie te brengen om emissiearme stalsystemen en technieken ook in de praktijk optimaal te laten functioneren, begint met de verantwoordelijkheid voor de beoordeling, vaststelling en registratie van nieuwe technieken te beleggen in een privaat stelsel. De overheid houdt toezicht op het goed functioneren van dit stelsel en het behalen van milieudoelen. Uitgangspunt voor het nieuwe stelsel is dat er een logische verdeling van verantwoordelijkheden moet worden ontwikkeld. De komende tijd wordt samen met het Nederlandse Normalisatie Instituut (NEN) uitgewerkt hoe een stelsel van accreditatie en certificering kan worden opgezet om deze publiek-private verantwoordelijkheidsverdeling vorm te geven. In de ontwikkeling wordt aangesloten bij staand beleid over het gebruik van deze instrumenten, zoals verwoord in Kamerstuk 29 304, nr. 6.

Hiervoor is het noodzakelijk dat voldoende gekwalificeerde partijen hier invulling aan willen geven. De zekerheid van prestaties van emissiearme stalsystemen en technieken moet worden verhoogd, maar het vergroten van zekerheid gaat vaak gepaard met kosten. Betaalbaarheid en de kostenverdeling tussen partijen binnen het stelsel zijn daarin belangrijk. In de nadere uitwerking zal hiermee rekening gehouden worden.

Om zo veel mogelijk aan te sluiten bij internationale ontwikkelingen en om partijen die nieuwe technieken ontwikkelen een zo groot mogelijke markt te kunnen laten bedienen wordt zoveel mogelijk gebruik gemaakt van reeds bestaande (inter)nationale normen. Een norm voor het toekennen van een emissielabel aan emissiearme technieken bestaat niet, daarom zal gewerkt worden aan de ontwikkeling van deze normen, om deze toekenning door geaccrediteerde instellingen mogelijk te maken.

Momenteel wordt op verschillende plekken al geëxperimenteerd met continu meten van stalemissies en doelvoorschriften. In de specifieke vergunningen waar het in die situaties om gaat, worden dan ook bepalingen opgenomen om dit mogelijk te maken. De ervaringen die daarin momenteel worden opgedaan zijn nuttig voor de ontwikkeling van het vernieuwde stelsel voor stalbeoordeling. Om fragmentatie te voorkomen, is bij deze ontwikkeling het uitgangspunt om zoveel mogelijk in algemene regels te regelen wat algemeen kan en in vergunningen te regelen wat specifiek moet.

Innovatie met reële zekerheid

Dankzij technologische ontwikkelingen zijn sensoren om de ammoniakemissie continu te meten goedkoper en beter beschikbaar geworden. Alleen is op dit moment niet elk type stal geschikt om met sensoren gemeten te worden. Het continu meten van ammoniakemissie heeft als voordeel dat dit toegepast kan worden in combinatie met een emissieplafond in de vergunning en dit vergroot de zekerheid over de daadwerkelijke emissie van de stal. Veehouders kunnen met de data op emissies sturen, omdat zij actuele informatie ontvangen over de prestaties van de techniek en hun management. Dit geeft veehouders de ruimte om in te spelen op nieuwe ontwikkelingen. Er wordt momenteel, onder andere via het Regieorgaan «Versnellen innovatie emissiereductie duurzame veehouderij», kennis en ervaring opgedaan met vergunningen op basis van doelvoorschriften met een emissieplafond, in combinatie met continu meten. Deze optie wordt ook verder doorontwikkeld voor de milieuvergunningverlening. Voor broeikasgassen en fijnstof vorderen de technische ontwikkelingen op dit vlak ook, voor geurhinder wordt nog fundamenteel onderzoek verricht. De ontwikkeling van het vernieuwde stelsel voor stalbeoordeling wordt zoveel mogelijk onafhankelijk van het type emissie ingezet, zodat doelvoorschriften voor andere emissies dan ammoniak ook kunnen worden gebruikt wanneer de technische ontwikkelingen ver genoeg gevorderd zijn.

Omdat een vergunning op basis van doelvoorschriften voorlopig naar verwachting alleen voor ammoniak mogelijk zal zijn (gezien de technische mogelijkheden om dat met sensoren betrouwbaar te doen) en dit ook (nog) niet in alle situaties mogelijk (bijvoorbeeld in zeer open stallen) of wenselijk is, wordt ook een forfaitair stelsel in stand gelaten. Er wordt dus ingezet op een hybride stelsel, waarbij bedrijven voor ammoniakemissie kunnen kiezen uit twee opties: een (forfaitaire) emissielabelvergunning of een doelvoorschriftenvergunning. Beide opties worden in het publiek-private stelsel, zoals hierboven is toegelicht, nader uitgewerkt. Bij een doelvoorschriftenvergunning kan het bedrijf een emissieplafond krijgen, gekoppeld aan continue metingen van de ammoniakuitstoot of een andere vorm van monitoring.

Bij een vergunning op basis van een emissielabel geldt dat de forfaitaire gemiddelde emissiereducerende werking van een staltechniek geen volledige zekerheid geeft voor de emissiereductie in een bepaalde stal. Daarom zullen, anders dan bij de huidige emissiefactoren, onzekerheidsmarges gehanteerd gaan worden in het emissielabel. Die marges zullen gebaseerd zijn op de uitkomsten van (continue) metingen, waarbij borging en zekerheid worden meegenomen.

Integrale beoordeling

Het te ontwikkelen emissielabel bevat indicatoren voor ammoniak, geur, fijnstof en broeikasgassen. Een emissielabel kan daarnaast alleen aan een staltechniek worden verleend als aan minimale eisen met betrekking tot veiligheid, dierenwelzijn en het voorkomen van afwenteling wordt voldaan. Andere aspecten (bijv. mestkwaliteit en gevolgen voor emissies bij mestverwerking en mestaanwending) worden ook beoordeeld, zodat innovatie voor het ene doel niet ten koste gaat van het andere. Er wordt onderzocht in hoeverre emissielabels ook van toepassing gemaakt kunnen worden op combinaties van technieken, managementmaatregelen en totaalconcepten. Lacunes en overlap tussen stalbeoordeling en het mestbeleid worden vermeden. In de uitwerking hiervan is oog voor het blijven aanjagen van goed werkende innovatie en het voorkomen van extra complexiteit.

Kortetermijnverbeteringen in stalbeoordeling

Het ontwikkelen van een nieuw stelsel voor stalbeoordeling zoals hiervoor beschreven is een complexe opgave waar tijd voor nodig is. Parallel aan de verbetering van het stelsel werk ik daarom ook aan een aantal kortetermijnverbeteringen binnen de huidige systematiek. Met deze wijzigingen hoeft niet gewacht te worden en de verbeteringen kunnen meegenomen worden naar het nieuwe stelsel. Het uitvoeringsproces door RVO wordt gewijzigd: de proefstalaanvraag die voorheen werd gedaan, wordt opgesplitst in meerdere adviesaanvragen. Hierbij wordt bij RVO eerst advies ingewonnen over de innovatie en pas daarna over de toepassing op proeflocaties. Hiermee wordt ook beter aangesloten op de processen onder de Omgevingswet, waarin nu het bevoegd gezag de beslissing neemt over het toestemmen van een zogenoemde proefstal. Het bevoegd gezag kan hierbij advies vragen aan RVO. Het RVO-onderdeel dat zich hiervoor inzet is hernoemd naar Loket Advies Stalemissies (LAS).

Borging en zekerheid spelen een grote rol in het te ontwikkelen stelsel, maar ook op korte termijn wordt onderzocht wat op dit vlak nu al haalbaar is. Emissiearme stalsystemen en technieken met een emissiefactor worden beschreven in een systeembeschrijving. Het versienummer hiervan is vastgelegd in bijlagen V en VI van de Omgevingsregeling. De opzet van deze systeembeschrijvingen is verbeterd, zodat de emissiearme stalsystemen en technieken nauwkeuriger en meer eenduidig worden beschreven. Ook is in de nieuwe beschrijvingen meer aandacht voor de bouwfase, een opleveringsverklaring en onderhoud en gebruik. Momenteel wordt gewerkt aan het omzetten van de oude beschrijvingen naar nieuwe. Hiermee wordt ook al voorwerk gedaan voor een latere overzetting naar de hierboven beschreven emissielabels.

Lopende onderzoeken

Zoals hierboven is toegelicht wordt met NEN uitgewerkt hoe het stelsel van stalbeoordeling zodanig ingericht kan worden dat de publiek-private verantwoordelijkheidsverdeling goed vorm krijgt.

Daarnaast laat ik voor bestaande staltechnieken op bijlage V en VI van de Omgevingsregeling in beeld brengen hoe de werking technisch en juridisch geborgd kan worden. Hierbij wordt gecategoriseerd naar werkingsprincipe. Daarnaast wordt voorafgaand aan de invoering van het beleid onderzoek gedaan naar de in deze brief genoemde uitgangspunten en of deze naar verwachting het beoogde effect zullen hebben.

Tot slot

De komende tijd worden de hierboven genoemde uitgangspunten verder uitgewerkt, ook in regelgeving. Het vernieuwen van het stelsel van stalbeoordeling biedt geen onmiddellijke oplossingen, maar is wel van belang voor de langere termijn. Door het stelsel te vernieuwen, ontstaat een fundament voor een veehouderij die ook in de toekomst duurzaam, efficiënt en juridisch houdbaar kan opereren. De Minister van LNV en ik vertrouwen erop hiermee een stap in de goede richting te hebben gezet en zullen de Kamer voor de zomer van 2025 informeren over de voortgang.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat,
C.A. Jansen